

Apuntes sobre algunas repercusiones de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación Portuaria

Certain repercussions of Strategic Environmental Assessment in Port Planning

Esteban Del Nero Benítez. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Coordinador General de la Consejería de Política Territorial del Cabildo de Gran Canaria. esteban.delnero@telefonica.net

Resumen: Varias Directivas Europeas incorporadas en 2006 a la normativa española (la de *Evaluación Ambiental Estratégica*, EAE, y del derecho ciudadano a la participación e información ambiental) están teniendo un efecto muy relevante sobre el proceso planificador. Esta nueva situación requiere un cambio de cultura sobre el significado de la evaluación ambiental, ya que no se pretende que este proceso se configure como un fin en sí mismo, sino habilitar una herramienta que facilite la incorporación de los aspectos ambientales esenciales en las diferentes planificaciones sectoriales de una manera integral. En particular, se analizan las posibles consecuencias de la EAE sobre los planes portuarios, y algunos casos concretos recientes de ello. En esta nueva *visión*, la participación ciudadana y el vector ambiental discurrirían por el proceso acompañando y condicionando las decisiones del planificador, subsumiéndose en el propio *Plan* como elemento vertebrador en su desarrollo y orientación.

Palabras Clave: Planificación portuaria; Evaluación Ambiental Estratégica

Abstract: Various European Directives incorporated within Spanish legislation in 2006 (Strategic Environmental Evaluations (SEA) and citizens' rights to participation and information in environmental assessment) are having a very relevant effect on the planning process. This new situation requires a change in culture regarding the meaning of environmental evaluation, as it is not intended that this process be an end in itself but, instead, one that enables the integral incorporation of essential environmental aspects in different areas of planning. The author analyses the possible consequences of Strategic EAs in port planning and provides certain recent examples of the same. Under this new arrangement, public participation and environmental issues take on greater emphasis and accompany and condition the decisions of the planner, being incorporated within the plan itself as the mainstay for its development and orientation.

Keywords: Port planning; Strategic Environmental Evaluation

Introducción

Este artículo es una segunda parte del publicado en el nº 3491/2008 de la ROP, "*La planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio*", al que complementa desde la perspectiva ambiental; por esa razón, se hará referencia al mismo en varias ocasiones.

Si en la mencionada primera parte los objetivos eran:

- Clarificar el papel de cada instrumento de planificación portuaria, sectoriales y de ordenación territorial/urbanística, analizando la interrelación y vinculación entre ellos.

- Establecer la incidencia en el territorio de la competencia estatal *portuaria* y su afección sobre las autonómicas/locales *de ordenación territorial y urbanismo*.
- Precisar el estatus y las obligaciones urbanísticas portuarias.

En esta ocasión nos vamos a centrar en:

- Analizar la incidencia de la normativa reguladora de los efectos ambientales sobre el proceso de planificación portuaria estatal.
- Definir como afecta esta en cada uno de los *Planes*, indicando ejemplos concretos.

Fig. 1. Port-Tower
(Karachi).



Ciertamente, la planificación territorial es un ejercicio polifacético que trata de equilibrios político-técnicos. Hay que combinar con ambición calculada, posibilismo e ilusión, oscilando sistemáticamente de los deseos a la realidad, y viceversa, en un proceso de aproximaciones sucesivas. Pero, en más ocasiones de las deseables, su desarrollo deambula hacia la mera disquisición idealista, que sobrevuela el campo conceptual sin sustrato real sobre su viabilidad y verosimilitud. O, en el extremo contrario, el *pragmatismo ramplón* que antepone de manera voluntarista un resultado predeterminado e ineludible, sin margen de maniobra para su debate sincero en un marco de reflexión objetiva. Para superar estas trasgresiones y evitar sus perversos extremos pendulares, es preciso afrontar este proceso con objetivos previos bien definidos y consensuados, metodología científica de trabajo, pero sobre todo, con la mentalidad abierta y firme voluntad para la participación social, más allá del simple formalismo del procedimiento oficial. En suma, se trata de conjugar visiones y esfuerzos múltiples para conjugar en dosis equilibradas utopía y viabilidad.

1. La Evaluación Ambiental Estratégica como factor vertebrador en el proceso de desarrollo del plan

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2006 se hace eco del postulado del Convenio de Aarhus: *para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información ambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados*. Del triángulo estructural sobre el que se asienta este Convenio, es especialmente relevante para nuestro estudio el *"...el pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario"*. Por mandato tanto de la normativa europea como española Ley 9/2006, la evaluación ambiental se llevará a cabo sobre aquellos planes **elaborados por adminis-**



Fig. 2. Mirando al muelle.

traciones públicas, que vengan exigidos por norma con rango legal o reglamentario y que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente (art. 3).

El primer efecto significativo de esta normativa ambiental sería la integración de este factor en la totalidad del proceso de planificación, desde su mismo origen en el planteamiento del problema hasta la toma de decisión a que conduce *el plan* al elegir una alternativa concreta de las distintas opciones posibles. El vector ambiental va a discurrir acompañando y condicionando todas las decisiones del proceso planificador, subsumiéndose en el propio *Plan* como elemento vertebrador y relevante en su avance y orientación. En efecto, así queda reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley 9/2006: “*Los fundamentos...son el principio de cautela y la necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales...para garantizar que las repercusiones previsibles...sean tenidas en cuenta...antes de la adopción y durante la preparación...en un proceso continuo...no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para desarrollar un desarrollo sostenible mas duradero, justo y saludable...*”.

Así, el órgano ambiental determinará inicialmente el alcance del *Informe de Sostenibilidad Ambiental ISA* (Art. 9 de la L9/2006) con la amplitud, nivel de detalle y grado de especificidad del mismo, mediante un documento de referencia que se comunicará al órgano promotor, incluidos los criterios ambientales es-

tratégicos e indicadores de objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables. El órgano promotor debe identificar, describir y evaluar en el *Informe de Sostenibilidad Ambiental* (Art. 8), los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que pueden derivarse de la aplicación del plan, con documentación **accesible e inteligible** para el público (principio específico de la Ley 27/2006). Para ello el organismo promotor deberá analizar alternativas viables (*razonables técnica y ambientalmente*), incluida la **Alternativa Cero**.

Como mas adelante veremos, también la legislación del suelo (Ley 8/2007) introduce novedades y nuevos estudios para esta fase. En su Exposición de Motivos plantea que la enorme trascendencia social de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística rebasa el plano sectorial por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, la Ley, mas allá de la formalidad del procedimiento persigue una participación social real y transparente, con una evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente, integrando así mismo en el proceso la consideración de los recursos e infraestructuras más importantes.

La primera duda que se suscita en el proceso evaluador de los efectos ambientales es el significado concreto de la *Alternativa Cero*. Parece pretender el análisis de las **repercusiones** de todo tipo (sociales, ambientales, económicas, técnicas) que supondría **la no realización del plan o programa**, o sea, las consecuencias tanto **para la sociedad como para el medio** natural de que no se lleve a cabo el mismo. La prescripción legal de analizar en todo caso esta *opción de no realización del plan* (dejar la situación como está) es una novedad de la normativa española, ya que la Directiva Europea 2001/42 no la menciona expresamente en su preámbulo ni en el articulado, apareciendo solamente una vaga referencia en ANEXO I.b) (sobre información del apartado 1 del artículo 5 “*aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan programa*”). Sin embargo, a la hora de definir el alcance del Informe Ambiental (art.5.1), la Directiva habla de “*...alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan programa*”. ¿Entiende la U.E. como **alternativa razonable** (que tenga

en cuenta de manera viable los objetivos reales perseguidos por el plan) la **opción de no hacer nada y sus consecuencias**, como solicita expresamente la Ley española 9/2006? En este sentido nos podría dar una pista la conclusión a que se llega en la I Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental, organizada por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MMA) (1): “*Se destaca la utilidad de la evaluación estratégica ambiental en facilitar la correcta selección de alternativas en una fase temprana de la planificación, ...incluida la opción de no realizar todas o algunas de las acciones del plan, pero huyendo de planteamientos del tipo «o todo o nada»*”.

En cuanto a la *Memoria Ambiental* (Art. 12 L9/2006), tiene por objeto valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan, analizando el proceso completo (consultas y su toma en consideración, informe sostenibilidad, y previsiones de impactos significativos) y conteniendo las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta de plan. De carácter preceptivo (art. 12), deberá tenerse en cuenta en el correspondiente plan (art. 13). En el caso de planes estatales, se elaborará conjuntamente por el órgano promotor y el MMA (Art. 22 L9/2006), y “*en todo caso con el acuerdo el órgano ambiental*” (Art. 12). Sin embargo, para los planes de ordenación territorial canarios, la Memoria sería elaborada por el órgano promotor (Art. 27.1.c) del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento en Canarias) y su aprobación correspondería a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

Por último, una vez aprobado el plan, deberá darse **publicidad** al mismo, con una declaración (art. 14) que resuma cómo se han integrado los aspectos ambientales, como se han tomado en consideración las consultas y el informe ambiental, por qué razones se ha elegido una alternativa y las medidas de seguimiento (similar a la D.I.A.). Con la finalidad de facilitar **su difusión y comprensión general**, se incorpora la obligación de un resumen no técnico de lo anterior. Continuando esta directriz, la reciente Ley 8/2007 de suelo pretende ampliar la **transparencia, la participación ciudadana y los controles de legalidad sobre el urbanismo**. Es por ello que establece la obligación de las instituciones públicas de impulsar la **difusión actualizada** de los diferentes **planes y su memoria ambiental** para conocimiento y seguimiento efectivo de su cumplimiento por los ciudadanos, **primando la trans-**

misión telemática (web) en la información pública y tramitación relevante del procedimiento (Modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, artículo 70.ter añadido).

2. La Ley 9/2006 en la Planificación Portuaria Estatal

Todos los planes portuarios estatales cumplen con los criterios expuestos de elaborarse por una Administración Pública y venir exigidos por norma legal (en Del Nero (3) “*Los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación*”), ya que son formulados por la Autoridad Portuaria y son preceptivos por las leyes *sectoriales portuarias* 27/1992 y 48/2003, y las autonómicas de ordenación territorial y urbanismo. Dejando de lado la posible exención legal a los planes portuarios que cumplieran el criterio de considerarse *territorios de dimensiones reducidas* (se evaluarían directamente los proyectos), limitaremos el análisis al factor “*efecto significativos sobre el medio ambiente*”. Como primera singularidad, es interesante reseñar que la normativa española, L9/2006, va más allá de la Directiva 2001/42, incluyendo explícitamente como ámbito especialmente sensible en términos ambientales *la ocupación del dominio público marítimo terrestre*, que es el escenario físico natural de la actuación portuaria. Esta novedad en la normativa ambiental ya debería tener un especial significado para el sector portuario.

Ya antes de la propia aprobación de la Ley 9/2006, el Gobierno de la Nación entendió la necesidad de dar cumplimiento a la Directiva de la U.E. llevando a cabo en 2004 la evaluación ambiental estratégica del *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT)*. De marcado carácter genérico por esa misma naturaleza estratégica, *definición del modelo* sobre las líneas maestras de la política gubernamental, su falta de concreción y de contenidos específicos, le da, a estos efectos, más un valor ejemplarizador de por donde deberían orientarse los procesos siguientes, que de interés real sobre una estricta planificación, sus objetivos y acciones singulares. No obstante, el Plan aprobado en 2005 y su *ISA* establecen la necesidad de llevar a cabo y evaluar ambientalmente, “*una segunda fase...de planificación sectorial múltiple, de carreteras, aeropuertos, puertos, en el cual se materializarán los grandes lineamientos estratégicos adoptados en el PEIT...las actuaciones singulares ya*

consideradas en el PEIT son consideradas nuevamente en el marco de una planificación de mayor detalle y evaluadas a esa escala". De estos Planes Sectoriales de desarrollo en diferentes áreas de transporte, ya se ha iniciado la EAE correspondiente de Aeropuertos, Carreteras y Ferrocarriles; bastante más retrasada se encontraría la del Plan de Transporte Marítimo y Puertos, que incluiría la planificación de sus propias infraestructuras, y de la que solo consta la reciente elaboración por el MMA del documento de referencia para poder abordar la redacción del ISA (9).

2.1. El Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria y el ámbito de aplicación de la Ley

Como ya se ha expuesto en el artículo anterior (Del Nero (3)), el **Plan de la Autoridad Portuaria** establece el *modelo social y de negocios del puerto*, la visión y misión que pretende para el mismo esta entidad, como líder de la comunidad de instituciones públicas y agentes empresariales. Aunque incluye objetivos, criterios de actuación y plan de acción (art. 37 L48/2003), todos estos aspectos conllevan una connotación de posicionamiento para la *política institucional*. Por consiguiente, este **Plan no** constituye por sí mismo el **marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental** (Art. 3.2.b) L9/2006) para este articulista, sino que esas actuaciones (obras) requieren la previa redacción y aprobación de otros planes diferentes (fundamentalmente el Plan Director de Infraestructuras, art. 38. de la L48/2003). Se decía en el artículo anterior (punto 3.3) que ni siquiera supone ese marco para el caso extremo de que el Plan Estratégico valorase la conveniencia de crear un puerto nuevo (o bien el traslado completo de uno existente a otra ubicación) ya que no se trataría aún de una decisión firme y definitiva. Como se verá mas adelante, el instrumento idóneo para plantear esta cuestión sería el PDI. Además, para el supuesto de un puerto nuevo, no le correspondería esta tarea al Plan Estratégico, ya que el órgano competente de la Administración para su aprobación es el Ministro de Fomento (art. 20, L27/1992 y art. 38, L48/2003), el Gobierno de la Nación (cambio de clasificación, art. 5.2, L27/1992) o incluso las Cortes Generales si fuera necesario declararlo de *interés general estatal*" por Ley (Anexo, L27/1992). En principio, **tampoco** parece que las decisiones propias del Plan Estratégico **tengan por qué afectar per sé a la Red Ecológica Europea Natura 2000** (Art. 3.2.c)).

Sin embargo, atendiendo a lo manifestado inicialmente por la Autoridad Portuaria de Pasajes, (www.puertopasajes.com/esp/links/li/notasprensa/NP240408.pdf, abril 2008) parece que si se ha considerado ese Plan Estratégico como el *escenario marco* de decisiones con relevante trascendencia ambiental y, por tanto, potencialmente sometible a EAE. Respecto a los diversos planes necesarios para poder ejecutar los accesos de su puerto exterior, en esta web se alude a un informe de la Dirección General de Evaluación Ambiental del MMA, que aconsejaría evitar la duplicidad de evaluaciones en la planificación, y para ello, recomendando realizar únicamente la del **Plan Estratégico** de la Autoridad Portuaria de Pasajes, por entender que constituye el documento a través del cual se tomarán las decisiones más significativas que afectan a los demás planes. Se argumenta que la toma de decisiones se llevaría a cabo a través de diferentes instrumentos de planificación que requerirían al menos cinco evaluaciones, considerando oportuno racionalizar la evaluación ambiental y centrarla en el documento clave que marca la estrategia de todo el proceso. Según el artículo 6.1 de la Ley 9/2006, "cuando exista una concurrencia de planes o programas promovidos por diferentes Administraciones públicas, éstas deberán adoptar las medidas necesarias con el fin de que puedan complementarse y para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones, asegurando que todos los efectos ambientales significativos de cada unos son convenientemente evaluados". Esta remisión inicial a la figura del *Plan Estratégico*, a priori sin vocación territorial por carecer de dimensión espacial propia, se ha corregido al tramitarse de hecho la EAE del Plan Director de Infraestructuras, ya que en la Ley 48/2003 se dispone específicamente para éste el objetivo de previsión/análisis de los accesos terrestres (art. 38.1); estando regulada así mismo la evaluación ambiental de este instrumento (art. 38.2).

2.2. El Plan Director de Infraestructuras Portuarias

Obviando la comentada posible exención por territorio de ámbito reducido (dependerá de cada caso), parece que este nuevo cuerpo normativo debería ser de plena aplicación al **Plan Director de Infraestructuras** (PDI), ya que éste constituye el marco de planeamiento sectorial portuario (art.38.1 de la L48/2003) que da cobertura a futuras autorizaciones de obras que, en general, tienen "*efectos significati-*



Fig. 3. Puerto y territorio.

vos sobre el medio ambiente". Es lógico predecir que los Planes Directores habilitarán administrativamente futuros proyectos de obras que deban someterse en su momento a evaluación ambiental (Art. 3.2.b) L9/2006). En general estas grandes obras se desarrollarán fundamentalmente en el dominio público marítimo-terrestre, pero también en algún caso, y con posible incidencia ambiental, en territorio firme para garantizar la integración eficaz con el sistema de transporte terrestre (carretera y ferrocarril) Tanto es así, que la propia Ley 48/2003 se adelantó a la incorporación en la legislación española de la mencionada Directiva 2001/42 (L 9/2006, abril de 2006), señalando en su artículo 38 la necesidad de **tramitar ambientalmente los PDI de conformidad con la legislación vigente**. Sin embargo, la figura del Plan Director de Infraestructuras presenta en su génesis y maduración un déficit de auténtica participación social, tanto ciudadana como institucional, lo que contrasta con la orientación tanto de la Ley 9/2006, como, sobre todo, de la 27/2006. El procedimiento de la Ley 48/2003 no solo no cuenta con un trámite específico de información pública, sino que, descontando la esfera *intraportuaria*, la intervención institucional prevista se limita a un único informe del organismo autonómico responsable de la ordenación territorial, sin participación de administraciones locales u otros organismos que pudieran estar interesados. El alcance de esta carencia llega hasta el punto final del procedimiento, ya que tampoco está prevista la publicación en diario oficial de su aprobación definitiva para garantizar su eficacia e in-

cluso, darlo en conocimiento para habilitar su posible impugnación ante los tribunales de justicia.

En el marco normativo actualmente vigente, el objetivo de la EAE para el PDI sería analizar las repercusiones sobre el medio natural y humano (social, cultural, económico) de que se llevara a cabo la implantación de un puerto nuevo (o no, **alternativa cero**) o que se procediera (o no) al desarrollo con crecimiento significativo de un puerto ya existente. De acuerdo con los contenidos y previsiones que deben formar parte de un PDI, el análisis de los efectos ambientales **no debería limitarse a la ejecución y presencia física a largo plazo de las obras** que en sí mismas constituyen las grandes infraestructuras portuarias (con el nivel de precisión y detalle a grandes rasgos que requiera esa herramienta de planificación). Sino **fundamentalmente estudiar su condición de soporte de futuras actividades** (transporte marítimo y terrestre, almacenamiento, logística y servicios complementarios auxiliares) que se **implantarían** tras la ejecución de las obras en ese recinto, ya que es éste el objetivo último de la obra: dar eficacia y seguridad al puerto como nodo del transporte. De hecho, es este **uso finalista** de servicio público a que se destinaría la obra ejecutada en el puerto lo que determinaría generalmente el **efecto real** sobre el **entorno** a largo plazo, y no tanto (aunque también) la fase de construcción de la infraestructura. De conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la L9/2006, al tratarse de un plan promovido por una administración (la Autoridad Portuaria) integrada en la General del Estado, siendo además un instrumento propio de la planificación sectorial, no cabe duda que el órgano ambiental sería en este caso el Ministerio de Medio Ambiente.

No se conoce en estos momentos ningún plan *sectorial portuario* que haya sido evaluado ambientalmente por el Ministerio de Medio Ambiente, tras someterse al procedimiento formal completo de la Ley 9/2006. En su memoria de actividades del año 2007 aparecen los planes de Las Palmas y Avilés, y el de Pasajes en la pagina web oficial de tramitación del Ministerio, pero ninguno ha culminado con la aprobación de la *Memoria Ambiental*. Sin embargo resulta llamativo que la Comunidad Autónoma de Galicia sí haya sometido a Evaluación Ambiental Estratégica formal el Plan Director de Infraestructuras al amparo de la Ley estatal 48/2003, utilizando subsidiariamente esta figura como instrumento para tramitar el modelo de desarrollo de su propio sistema portuario de mue-

lles deportivos. En el documento denominado "Plan Director das Instalacións Náutico Deportivas de Galicia" (BOGalicia, 7-5-2008), entiende *Portos de Galicia* que su PDI está dentro del ámbito de EAE previsto en la Ley 9/2006 (supone el marco para futuras obras sujetas a DIA), por lo que simultáneamente lleva a cabo la información pública de su Informe de Sostenibilidad.

En lo que se refiere a los puertos estatales canarios, los Planes DI de Arinaga y Arrecife fueron ratificados por APLP y PPEE antes de 21 julio de 2006. Como su tramitación se había iniciado antes del 21 de julio de 2004, no le fue de aplicación la obligación de evaluación ambiental prevista en el artículo 7 de la Ley 9/2006, en virtud de la Disposición Transitoria Primera de la misma. En cuanto al PDI de Las Palmas (La Luz), el Ministerio de Medio Ambiente consideró en junio de 2007, a consultas de la Autoridad Portuaria, que no respondía a los supuestos contemplados en el artículo 3 de la Ley 9/2006, ya que no se cumpliría la premisa establecida en el artículo 1 "que puedan verse efectos significativos sobre el medio ambiente" (sic MMA). Ello sería así porque este PDI solo incluye actuaciones (proyectos de obras) ya tramitadas ambientalmente con anterioridad, sin contemplar la futura realización de proyectos que requerirían ser sometidos nuevamente a evaluación de impacto ambiental. Es decir, la evaluación de impacto ambiental realizada en 2001 (D.I.A.) sobre el Proyecto Básico de Ampliación del Puerto de La Luz, y la resolución del MMA sobre la innecesidad de sometimiento a evaluación de impacto ambiental de los proyectos previstos en las "Actuaciones terrestres e interiores el puerto de Las Palmas" (26-3-2001) abarcan la totalidad de las intervenciones reflejadas en este PDI (aunque se haya tramitado posteriormente). En consecuencia, no se presenta el principio legal descrito en el artículo 3.2.a) para considerar que un plan tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, que "...establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental", puesto que todos ya habría sido evaluados en el pasado, o declarados innecesarios.

Respecto a los puertos sectoriales autonómicos, habría que mencionar la Memoria Ambiental del "Plan de Puertos e instalaciones Portuarias de Cantabria" (resolución 4-10-2007 de su D. G. de Medio Ambiente). Esta "Memoria Ambiental" establece el marco que en términos ambientales guiará el futuro desa-

rrrollo del Plan portuario, del que forma parte. Se constituye así en el referente para llevar a cabo su necesario seguimiento a posteriori, tras la aprobación definitiva de este Plan producida en junio de 2008. Se trata del primer (y presumiblemente único por ahora) Plan sectorial portuario sometido plenamente al procedimiento de EAE establecido en la Ley 9/2006.

2.3. Relación ambiental entre Proyectos Básicos de Ampliación (PBA) y PDI

Desde la aparición de la figura del Plan Director de Infraestructuras Portuarias (L48/2003) los contenidos y objetivos del Proyecto Básico de Ampliación de puertos (PBA), obtener una D.I.A. global para todas las obras de un puerto, con independencia de si su ejecución fuese o no inmediata (en Del Nero (3) "El Proyecto Básico de Ampliación de Puertos: ¿un seudoplan?"), están ahora recogidos expresamente en el PDI. Adicionalmente, la entrada en vigor de la legislación ambiental de la Comunidad Europea sobre la evaluación ambiental de planes y programas estratégicos (L9/2006) supone que ya no tenga demasiado sentido hacer este planteamiento general de obras a largo plazo (PBA) por redundante, puesto que no se obtienen aparentemente ventajas inmediatas con el mismo y se complican y confunden los procesos.

Por otro lado, y una vez que los Planes D.I. aprobados se hubieran ocupado previamente de analizar y valorar los efectos ambientales de las futuras infraestructuras, de su ejecución, presencia permanente y condición de soporte de futuras actividades, las D.I.A. deberían estar destinadas a los Proyectos individuales para la ejecución de las obras cuando realmente se fueran a construir. Su finalidad precisa debería ser a partir de ahora valorar la afección de su construcción y repercusión directa en las circunstancias concretas del momento de ejecución real, no en un instante indefinido de un amplio periodo, así como los efectos de presencia de esa infraestructura en el medio natural y social a largo plazo. Por ejemplo, los efectos de aislamiento y transformación que conllevaría la barrera lineal artificial que supone la presencia de una autopista o una línea de ferrocarril o la deforestación del vaso o cambio del curso de un río para ejecutar una presa; pero no el ruido producido por el tráfico de aviones (actividad) o la alteración ecológica de la presencia de agua en un embalse (uso), que ya habrían debido analizarse previamente en la evaluación

Fig. 4.
Plataformas
para
prospecciones
petrolíferas.



ambiental estratégico de su Plan correspondiente. Para el caso portuario, en este trámite (D.I.A. de un proyecto constructivo) **no se debería volver a analizar los efectos ambientales de la actividad y usos** de esa infraestructura, puesto que los mismos han debido ser ya valorados, **aprobados** (en su caso) y condicionados por el PDI; en este procedimiento **solo se deberían tratar los efectos directos de las obras propiamente dichas**. Esta diferencia de tratamiento del aspecto ambiental entre el papel del Plan Director de Infraestructuras y un concreto Proyecto de Ejecución se percibe con más claridad cuando se trate de un puerto de nueva construcción. En efecto, los puertos de nueva creación deben disponer previamente de un PDI que aprueba el Ministerio de Fomento (art. 38.1 de la Ley 48/2003), pero también este órgano debe aprobar el singular proyecto de esa obra para tener capacidad de proceder a su ejecución (artículo 20 de la Ley 27/1992). Consecuentemente con lo expuesto, ambas aprobaciones deben contar con su tratamiento ambiental independiente y específico, de acuerdo

con lo prescrito por las normas antes citadas, en vigor en la actualidad las dos. Significa que finalidad y contenidos de *plan* y de *proyecto* en cada trámite ambiental deben ser diferentes, pues, *sensu contrario*, estaríamos ante una evaluación en cascada, no deseada por el legislador.

Por ello, se hace precisa una modificación legal sobre los ámbitos de las Declaraciones de Impacto Ambiental de los proyectos constructivos, para aligerar y concretar su contenido y alcance de tal manera que se cumpla con los principios que prescriben la Directiva Europea 2001/42 y la propia Ley 9/2006. Es necesario **evitar** en las D.I.A. de las obras **repeticiones** en cascada de procedimientos ambientales ya realizados (arts. 4.3, 5.2, 5.3 y 10.2 de la Directiva), así como **dar utilidad y continuidad** en los proyectos concretos de las **conclusiones y prescripciones** que se deriven de la propia evaluación ambiental del PDI (Disposición adicional tercera). Por ello parece que no han bastado las modificaciones sobre el RDL 1302/1986 que se han introducido

en las leyes 9/2006 y 27/2006 ni el reciente Texto Refundido (RD-L 1/2008), al no circunscribir rotunda y exclusivamente su objeto a la fase de ejecución y presencia física permanente de las obras, excluyendo del análisis las actividades y usos futuros a los que sirva de soporte la infraestructura que ya deberían haber sido evaluados ambientalmente con carácter previo en el correspondiente Plan.

3. El urbanismo portuario respecto a la EAE. Plan Especial

En cuanto al Plan Especial (o instrumento equivalente, como el Plan Territorial Especial) la primera cuestión que se suscita sería cuál es la administración competente para la tramitación y "aprobación" en términos ambientales del mismo. Presenta esta herramienta una **condición dual**; por un lado se trata de un **instrumento urbanístico** (4 y 5) propio del sistema de planeamiento de la **Comunidad Autónoma** (en nuestro caso, las Leyes de OTyEN de Canarias). Pero por otro, las funciones de **redacción y formulación** del mismo corresponden a **las Autoridades Portuarias** de conformidad con los arts. 18 y 37.1. e) de la L27/1992, aspecto sobre el que se pronunció la 40/98 del TC (7).

3.1. Órgano Ambiental competente y planes urbanísticos sujetos formalmente a evaluación

En efecto, existe una aparente contradicción entre los artículos 5.2 y 16 de la L9/2006. El primero remitiría la competencia a la Comunidad Autónoma, al tratarse de planes urbanísticos (o de ordenación territorial, los PTE) aprobados definitivamente por administraciones locales (Ayuntamientos en general, o Cabildos para los PTE). Mientras que el contenido del artículo 16 indica que "el Ministerio de Medio Ambiente actuará como órgano ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismo públicos", situación que se presentaría en este caso. No obstante lo anterior, puesto que estos planes son instrumentos de planeamiento propios de los sistemas de ordenación de las comunidades autónomas, y que el Tribunal Constitucional determinó, mediante la sentencia 61/1997 sobre la Ley del Suelo estatal, la exclusiva competencia de estas entidades sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, parece mas razonable

que prevalezca el artículo 5.2 por su mayor especificidad, y, por tanto, que el órgano ambiental sea el propio de la Comunidad Autónoma.

Si se aceptara esta tesis, estaría clara la necesidad de tramitación de evaluación estratégica ambiental de estas herramientas de planificación, ya que el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación de Canarias establece en su artículo 24.1 que están sometidos "la totalidad de los Planes que integran el sistema de Planeamiento de Canarias". En este sentido se ha ido mas lejos en esta Comunidad Autónoma que la sugerencia de la 1ª Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental (1) sobre la conveniencia de acotar la casuística y tipología de los planes municipales que deban ser objeto de evaluación ambiental para evitar tener que someter al procedimiento una avalancha de pequeños planes y modificaciones puntuales que puedan ser irrelevante desde el punto de vista ambiental. En tal sentido, a finales de 2006 la Consejería de Medio Ambiente publicó el borrador sobre "Documento de referencia para elaborar los informes de sostenibilidad de los instrumentos urbanísticos de desarrollo" (previsión del art. 26.6 del "Reglamento de...planeamiento de Canarias") para participación ciudadana e institucional. Este documento presentaba un escenario de prolijos contenidos para los planes especiales ordinarios que en modo alguno parecían en consonancia con la conclusión sobre supresión o simplificación de tramitación para los *modestos planes de desarrollo* se pedía desde la citada Conferencia Ambiental (en Del Nero (2)). Sin embargo, meses después se modifica el Reglamento (Decreto 30/2007) entendiendo ya innecesario someter a evaluación ambiental los planes de desarrollo (P. Especiales) en suelo urbano consolidado por sus escasas dimensiones (en general se cumpliría en los puertos canarios ya existentes); siempre y cuando los planes jerárquicamente prevalentes hubieran sido sometidos a tal procedimiento, y se justifique que el plan de desarrollo (P.E.) no introduce nuevas afecciones ambientales (art. 24.2 del Reglamento en su nueva redacción). Esta nueva disposición se referiría en exclusiva a los Planes Especiales Ordinarios (desarrollo del planeamiento general en suelo urbano consolidado) y no así a los Planes Territoriales Especiales (infraestructuras de relevancia insular derivadas de P.I.O.) para los que se mantendría la necesidad de la evaluación ambiental estratégica.

3.2 El concepto *inviabilidad* de la Disposición Transitoria para los Planes Especiales

En cuanto al planeamiento urbanístico se refiere, ninguno de los Planes Especiales portuarios aprobados en Canarias desde el momento de entrada en vigor de la Ley 9/2006 y el Reglamento canario (Decreto 55/2006), (p.e. Puerto de Arrecife y OAS 04 y 05 en Las Palmas), fue sometido a procedimiento formal de EAE. En el caso del P.E. del puerto de Las Palmas, iniciado en 2002, tras un complejo discurrir en septiembre de 2006 la Autoridad Portuaria solicitó la declaración de inviabilidad de procedimiento de evaluación ambiental a la COTMAC. En un primer informe negativo de la Consejería de Medio Ambiente apenas se referencia la clave del asunto: la procedencia jurídica de aplicación de la disposición transitoria invocada por la APLP. Dice el informe que en *"...relación con la inviabilidad de aplicar la exigencia de evaluación ambiental al referido Plan Especial de la Zona de Servicio, no parece que pueda estimarse su concurrencia, que debe ponerse en relación con aquellos supuestos en que la necesidad imperiosa de aprobación inmediata del plan o programa, aconseje u obligue a prescindir del procedimiento de evaluación ambiental"*.

Obviamente ello sería correcto si se interpreta el término "inviabile" que utiliza la Ley 9/2006 en sentido de imposibilidad absoluta, en la acepción *ejecutiva y literal* de la expresión. Así las cosas, esta situación jurídica (inviabilidad) nunca se presentaría en la realidad: siempre será materialmente posible realizar una evaluación ambiental (y cuantas sucesivamente se impusieran a posteriori) aunque no fuera exigible; pero tal interpretación conduciría a negar toda efectividad en la práctica a la disposición transitoria que permite y regula la ley. Posteriormente, el Decreto 30/2007 que modifica el *Reglamento de Planeamiento* hace un esfuerzo en su Disposición Transitoria Primera.⁵ en explicar en qué casos se entendería *inviabile la evaluación ambiental*, por resultar innecesario e ineficaz plantear nuevas exigencias de esta naturaleza. La EAE que se pretende desde la Directiva Europea habría que entenderla en el ámbito de *"la utilización del suelo"* (como se denomina en dicha norma) **exclusivamente para aquellos usos o aprovechamientos del suelo cuya transformación esté sometida per se a futura autorización condicionada por efectos ambientales**. Y en sentido contrario, nunca debería entender-

se exhaustivamente para el campo espectral de toda la actividad humana. Si interpretando literalmente el sentido de la norma comunitaria y española se llegara a entender que todo plan (territorial/urbanístico) está ya de por sí sometido a evaluación ambiental por el simple hecho de propugnar algún uso futuro del suelo, ello conllevaría un análisis cuasiinfinito de la actividad humana lo que conduciría a un absurdo. Por razón del *urbanismo*, solamente deberían ser evaluados los *usos nuevos* que proponga un plan en comparación con los ya preexistentes, vigentes legalmente o *naturales* del suelo (no considerados como transformación). Es por ello que, la modificación por Decreto 30/2007 del Reglamento entiende innecesario someter a EAE los planes de desarrollo en suelo urbano consolidado.

Los argumentos de la Autoridad Portuaria serían:

- 1.- La Declaración de Impacto Ambiental de algunos de los proyectos que comprende el Plan Especial y la exclusión de evaluación ambiental de los restantes fue resuelta por actos administrativos del Ministerio de Medio Ambiente a los que ya nos hemos referido (marzo y diciembre de 2001). Esa D.I.A., al formularse en ausencia de previa evaluación ambiental de Plan (no existía la regulación normativa española entonces), necesariamente suple a ésta y comprende desde determinaciones propias de la planificación, como la localización del objeto de proyecto, hasta otras más de detalle que se integran en el proyecto de construcción.
- 2.- El propio Plan Especial ha sido sometido a valoración ambiental conforme al Decreto 35/1995 (normativa canaria) sobre Contenido Ambiental de los Instrumentos de Planeamiento, sin que se opusiera nada a este respecto en el momento oportuno del procedimiento. Por el contrario, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio emitió en el curso del procedimiento informe favorable en los aspectos de su competencia. En consecuencia, si ahora se exigiera nueva evaluación ambiental estratégica a este Plan Especial, se estaría incurriendo reiteradamente en la duplicidad que propugnan evitar la Directiva europea (apartado 19 de preliminares y arts. 4.3 y 11.2, y la L9/2006, (art.6)).
- 3.- Tanto el Plan General de Las Palmas como el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, que establecen un marco para la ordenación de los ámbi-

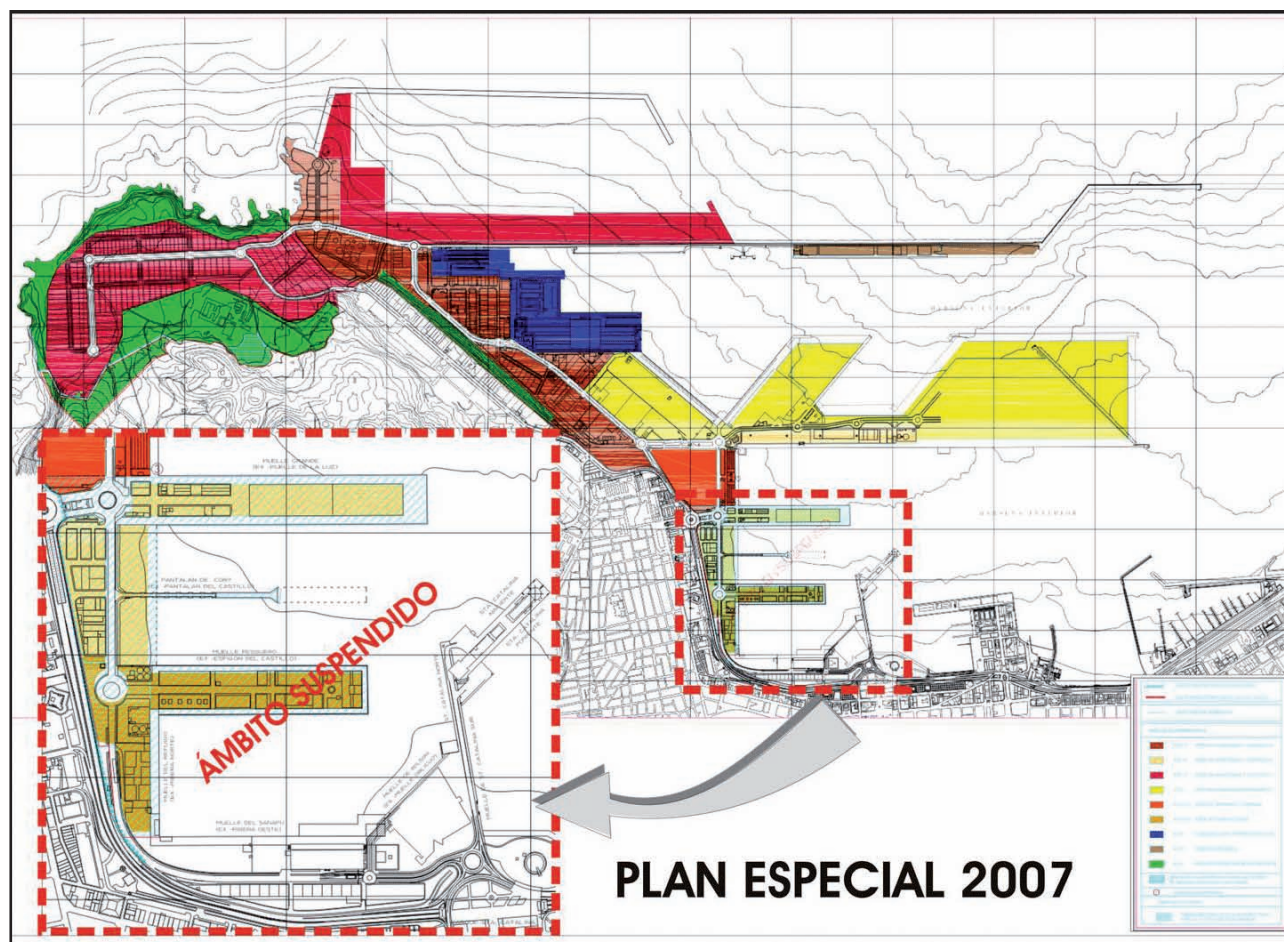


Fig 5 Planes Especiales Ordinarios del puerto de Las Palmas. OAS 04 y 05.

tos de que tratamos, fueron también objeto de la evaluación ambiental (sobre contenidos, que era la regulación vigente en ese momento) que contempla el Decreto 35/1995.

- 4.- La Ley 11/1999, (modificación puntual de la Ley 12/1994) desclasifica este sector (*La Isleta*, a la izquierda en el plano) como espacio natural protegido. Lo hace (como regula expresamente esta norma) precisamente para una finalidad portuaria y lo reclasifica como suelo urbanizable; ésta actuación presupone ya una evaluación ambiental de sus efectos, como se reconoce en su Exposición de Motivos donde llega a afirmarse que por las características físicas de la zona a que afecta "se minimizaría el impacto ambiental".

Sobre la trascendencia que se le está dando desde ya al procedimiento de *Evaluación Ambiental* en el planeamiento da muestra la reciente sentencia 230/2008, de 6 octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que anula parcialmente el Plan Insu-

lar de Ordenación de Gran Canaria en lo que a las determinaciones para futuras infraestructuras se refiere, entre las que se encuentran la ampliación del puerto estatal de Arinaga e instalaciones náutico-deportivos de interés autonómico. Lo sorprendente de la cuestión, y que resalta como indicador de la importancia que se le da al factor de la evaluación ambiental de planes, es que en la fecha de aprobación definitiva del PIO-GC, mayo de 2004, no solo no existía en el mundo del derecho la ley española 9/2006 aprobada dos años más tarde, sino que ni siquiera se había iniciado el periodo de transposición de la Directiva Europea 2001/42, que abarcaba desde el 21 de julio de 2004 hasta el 21 de julio de 2006; es decir, se estaría aplicando retroactivamente. Aún así, ante la relevancia sobre el medio natural y social que pueden tener estas potentes infraestructuras, algunas portuarias, el Tribunal ha entendido que, conforme al espíritu de la Directiva 85/337/CEE se debería haber evaluado ambientalmente el impacto del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria mediante el procedimiento

previsto en el RDL 1302/86 para proyectos y obras. Para ello se apoya en la sentencia de Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2006 que entiende por proyecto...*“todo documento técnico que define y condiciona de modo necesario, particularmente en lo que se refiere a la localización, la realización de planes y programas, la realización de construcciones o de otras instalaciones y obras”*.

3.3 La Ley 8/2007 de suelo y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Así mismo, la Ley 8/2007 del Suelo dedica especial atención a la «sostenibilidad del desarrollo urbano», sujetándolo no solo a esta evaluación ambiental que se está analizando (Ley estatal 9/2006) sino también a un nuevo informe o memoria de «sostenibilidad económica». Su objeto sería determinar el impacto en la hacienda pública de las actuaciones de urbanización (art.14.4, ejecución y mantenimiento de las obras de infraestructura necesarias o la puesta en marcha y prestación de los servicios resultantes). La materialización final de las actuaciones previstas y comprometidas en el proceso urbanizador tendrá que ser debidamente controlada por la Administración.

La Ley apuesta por considerar el suelo como un recurso natural escaso y no renovable (como así ha sido ya tratado en la vigente normativa canaria). Sólo se podrá urbanizar el suelo necesario e idóneo para hacer ciudad, obligando a la protección del resto. Las ciudades deberán tener limitado su crecimiento, no frenando su desarrollo de manera forzada, pero si controlándolo para equilibrarlo con el resto de valores en juego y primando el suelo residencial destinado a vivienda protegida. En los nuevos desarrollos urbanos los informes sectoriales de aguas, costas y carreteras serán “condición determinante” para el contenido de la memoria ambiental (art. 15.3 L8/2007). El informe de sostenibilidad debe incorporar un «mapa de riesgos naturales» (art. 15.2 L8/2007) del ámbito objeto de ordenación y la previsión de los recursos hídricos necesarios para las nuevas demandas, con informe de la administración hidrológica para este objetivo y la protección del dominio público hidráulico.

Los terrenos de los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000 sólo podrán descatalogarse cuando su transformación se haya producido por razones intrínsecas a sus valores naturales, científica-

mente demostradas, previa información pública y autorización de la Comisión Europea (art. 13 L8/2007). Es decir, no se podrá reducir la superficie total de un espacio previamente designado como protegido si la modificación, minoración o destrucción de los valores que condujeron a su catalogación en su momento ha sido como consecuencia de la acción humana. Aunque la Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por algunas Comunidades Autónomas al entender que invade sus competencias, la Disposición Transitoria otorga un plazo de un año a estas administraciones para que adapten su legislación propia al contenido de esta legislación básica del suelo.

Consecuentemente, en julio de 2008 tendría que haber una nueva normativa de ámbito regional que desarrolle estas cuestiones adaptándolas a las singularidades específicas de cada territorio autonómico, lo cual debería implicar entrar de nuevo en la dinámica de periodos transitorios de adaptación de los planes vigentes en esos momentos. En el caso de Canarias esta situación puede mezclarse con aquellos planes (la mayoría) que se encuentren en tramitación para su adaptación plena a la Ley de Directrices de Ordenación General (Ley canaria 19/2003). No olvidemos en el caso canario, la exigüidad de plazos contemplada en el art. 2 del *Reglamento de Planeamiento* (dieciocho meses los Planes Territoriales y seis meses los Planes Especiales Ordinarios!), lo que puede conducir a la caducidad de la tramitación en muchos procedimientos. Todo esto en un escenario urbanístico de suspensión generalizada en Canarias del planeamiento de desarrollo como consecuencia de la falta de adaptación de los planes insulares y generales a la normativa antes reseñada (Ley de Directrices de Ordenación e incluso algunos tienen su planeamiento pendiente de adaptación al Texto Refundido del 2000).

4. La Evaluación Ambiental Estratégica y el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP)

Visto lo expuesto en la primera parte de este estudio (en (3) *“Planes de Utilización vs. Planes Especiales. El carácter provisional y limitado...”*) la cuestión abordar sería: ¿La normativa ambiental de la ley 9/2006 afecta a los PUEP en la actual redacción de la L48/2003? ¿Sus contenidos y objetivos se correspon-

den con los de los planes y programas estratégicos sujetos a evaluación previstos en la Ley 9/2006? ¿No debería el PUEP responder al interrogante de cómo va a afectar su desarrollo a su entorno, al territorio y al medio ambiente?

Esta última cuestión no se había planteado explícitamente en el extinto artículo 15 de la Ley 27/1992. Antes de la entrada en vigor en 2006 de la legislación estatal para transposición de las Directivas europeas comentadas, podría parecer que los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios (PUEP) no requerirían evaluación medioambiental reglada, al entender que no estarían incluidos en los supuestos contemplados por la matriz europea (8). Tampoco figura referencia ambiental alguna en la Ley 48/2003 sobre contenidos o tramitación del PUEP, cuestión que sí se aborda para el PDI en el artículo 38 como ya se ha mencionado.

4.1 Finalidad y naturaleza del PUEP desde la perspectiva de la Ley 9/2006

Sin embargo, en los meses de junio y julio de 2006 se publicaron las OFOMs de aprobación de los PUEPs de siete puertos estatales (Alicante, Avilés, Bilbao, Cádiz, Ferrol, Pasajes y Sta. Cruz Tenerife) que habían sido acordadas antes del 21 julio de 2006. Cómo su tramitación se había iniciado antes del 21 de julio de 2004, en virtud de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2006 no le fue de aplicación la obligación de evaluación ambiental prevista en el artículo 7. Llama la atención esta diligencia de última hora para culminar la definición de las Zonas de Servicios de algunos puertos, cuando varios de ellos podrían haber encontrado sin delimitación de su ámbito de gestión durante más de trece años, con la consiguiente inseguridad jurídica en sus actuaciones. No se olvide que la Ley 27/1992 creó la figura de los Planes de Utilización, antes inexistentes, y que muchos puertos no contaban entonces con el instrumento equivalente para asignar el dominio público portuario: el "Proyecto de delimitación de la Zona de Servicio del puerto", también aprobado por Orden Ministerial.

Si nos detenemos en su propia denominación "Plan de utilización de los espacios portuarios" y los fines que persigue este instrumento de planificación (art. 96 de la Ley 48/2003, ya comentado al inicio), viene a significar la **previsión de usos, actividades portuarias**, a que se va a **destinar el territorio marino y te-**



Fig. 6. Grandes desarrollos portuarios.

restre que conforma la **Zona de Servicio** de un puerto, y que en gran parte, tienen carácter de dominio público natural (lámina de agua y litoral costero).

Por lo tanto,

- 1) el PUEP implica que un determinado **suelo y agua** se convierta en **demanio portuario** (integrado en el dominio público marítimo-terrestre por el art. 93 L48/2003, pero también el litoral costero y el mar *procedentes* del demanio natural, de acuerdo con la Ley de Costas),
- 2) la **asignación** de un determinado **territorio** para que se integre en la **Zona de Servicio** de un puerto tiene carácter **finalista**, porque implica desde ese momento la **conversión** de ese espacio concreto en **sistema general portuario (calificación urbanística obligatoria**, art. 18 L 27/1992) y además porque hay que **justificar** para qué **destino** específico se solicita (usos portuarios, art. 94 L48/2003), y
- 3) **suple al Plan Especial en ausencia** de éste, y su **asignación previa (PUEP)** de **usos portuarios** abre la puerta para **futuras concesiones de actividades portuarias**.

Se destacaba previamente la novedad legislativa española frente a la Directiva europea que supone el reseñar como sector especialmente sensible para la **EAE** la **ocupación del dominio público marítimo terrestre**, que es el escenario físico natural de actuación portuaria. A primera vista y por este motivo, ya parecería que el Plan de Utilización sí estaría dentro de los

supuestos de aplicación del artículo 3 de la Ley 9/2006 (sujetos a evaluación), al suponer esta adscripción de aguas y litoral costero delimitada en la Zona de Servicio una **ocupación finalista de dominio público marítimo terrestre**, ostentando su **previsión de usos** un carácter subsidiario en ausencia de **Plan Especial**. Decíamos antes que para la Directiva europea y la Ley española, se encuentran en el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica aquellos planes públicos y regulados mediante norma que tengan **efectos significativos** sobre el medio ambiente, de acuerdo con el artículo 3.2.a). Para simplificar el análisis descartemos las posibles excepciones puntuales por razón de territorio de tamaño reducido, y los casos de PUEP que pudiesen afectar a la Red Natura 2000, y que, por tanto, estarían claramente incluidos.

Así las cosas, este estudio debe centrarse en si mediante el PUEP se está estableciendo realmente el **marco de referencia para la futura autorización de proyectos o actividades (usos)** legalmente sometidos a **evaluación ambiental** en materias de:

- 1) **ocupación del dominio público marítimo terrestre** y
- 2) **ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo.**

4.2 Los planes de utilización de Espacios Portuarios desde el 21 de julio de 2006

Sin embargo, no se tiene certeza de que hasta la fecha haya finalizado el procedimiento oficial de ningún PUEP estatal sometido formal y plenamente a evaluación ambiental estratégica. Por tanto, todo este planteamiento es puramente apriorístico ya que solo ha sido posible analizar las pautas del Ministerio de Medio Ambiente para considerar los posibles efectos que tendrían éstos sobre su entorno a partir del caso explícito del puerto de Gijón. Respecto a los Planes sectoriales de puertos de titularidad autonómica, además de los mencionados casos de Galicia y Cantabria, encontramos que Andalucía ha iniciado en 2008 la tramitación ambiental conforme a las directrices de la Ley 9/2006 de al menos cuatro PUEPs de puertos autonómicos (Ley andaluza 21/2007, ver puntos 2.4 y 3.1 en (3)), para los recintos de Santi Petri, Gallineras-S. Fernando, Bonanza-Sanlúcar y Ría del Piedras (www.junta.deandalucia.es/medioambiente). Así mismo, Canarias ha aprobado el Documento de Referencia para la EAE de los Pla-

nes Territoriales de Ordenación de puertos y está tramitando ambientalmente el documento para adaptación a la Ley Directrices del Plan Insular de Ordenación de Tenerife, uno de cuyos principales ejes se relaciona con la presencia de las infraestructuras portuarias.

Un caso concreto de aprobación de PUEP posterior a 21 de julio de 2006 sería la modificación en el **puerto de Algeciras (OFOM, BOE de 28-2-2007)**. La delimitación de dominio público portuario no tiene incidencia en cuanto a EAE, ya que, en general, coincidiría con la Zona de Servicio vigente por el PUEP de 1.998, excepto dos enclaves terrestres que se desafectan. Más interés presenta este PUEP en relación con los *usos portuarios*, previstos en el art. 94 de la Ley 48/2003, que se asignan a cada una de las diferentes parcelas en que se distribuyen las 20 áreas funcionales, con la justificación de su necesidad o conveniencia. Estos *usos portuarios básicos* a su vez se pormenorizan en una serie de categorías que vienen a precisar el tipo de actividad que se llevará a cabo en las parcelas; se supone que preferentemente y con valor indicativo, puesto que se precisa "que *no tienen carácter vinculante*". Aparecen algunas denominadas "*uso no portuario lúdico-comercial*" (plataforma adosada al dique en La Línea de la Concepción en Área 1 y, Área 13, El Saladillo), "*Uso Reserva categoría protección con tolerancia recreativa*" (Área 2 Campamento, San Roque, Área 3 Guadarranque y Área 5 Acceso Norte-Playa de los Ladrillo), "*Uso no portuarios parques y paseos*" (Área 14 San García) y "*Uso no portuario equipamientos*" (Área 16 Varaderos). A pesar de ello y del **carácter sustancial de esta modificación** (aprobación por el Ministerio y no por Puertos del Estado) **no se reseña en la Orden tramitación alguna** de tipo **ambiental**, ni la propia evaluación del plan, ni su exoneración por el Ministerio, ni la justificación de esa ausencia de tratamiento de este aspecto; la publicación oficial se limita declarar escuetamente que se han cumplido todos los trámites exigidos en los artículos 96 y 97 de la L48/2003. Nos queda la incógnita si se han cubierto los previstos en la L9/2006 de evaluación ambiental de planes y programas estratégicos, ¿Estaba incluido ese PUEP en algunos de sus supuestos; se entendió no sujeto, exonerado o declarada inviable su tramitación?

En cuanto a PUEPs iniciados posteriormente, encontraríamos la Modificación del Plan de Utilización



Fig. 7. Áreas del Plan Especial del Puerto de Arrecife.

de los Espacios Portuarios del Puerto de Arrecife. Ya en el mismo anuncio de información pública (BOP 18-7-2007) proclama que se propone "...*adequar sus previsiones a lo dispuesto en el Plan Director de Infraestructuras y Plan Especial de dicho puerto aprobados ambos durante 2006*". A estos efectos conviene recordar que: 1) el *P.D.I. del Puerto de Arrecife*, fue ratificado definitivamente por Puertos del Estado el 18-7-2006. 2) El *Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicio del Puerto de Arrecife* fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de Arrecife el 21-7-2006. Y 3) cuenta además con el respaldo de la D.I.A. formulada por el M.M.A. (BOE 26-1-2007), para el *Proyecto básico "Ampliación del Puerto de Arrecife"*. En ésta determina la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático que no se observaban impactos adversos significativos sobre el medio ambiente para sus obras, que coherentemente, son coincidentes con las del Plan Director.

Por ello, a juicio de la Autoridad Portuaria, esta modificación del PUEP **no** establece un **marco** para una **futura autorización** de **proyectos** legalmente sometidos a **evaluación de impacto ambiental**; todos los proyectos, obras, cambios de usos, ordenación del territorio y ocupación del dominio público marítimo terrestre contemplados en ese PUEP se encuentran autorizados por los órganos sustantivos (Autoridad Portuaria, Puertos del Estado y Administraciones locales) y por el órgano ambiental (Ministerio de Medio Ambiente) en las correspondientes tramitaciones previas. Consecuentemente, esta Modificación del PUEP del Puerto de Arrecife no respondería a los supuestos contemplados en la Ley 9/2006, por lo que no debería ser objeto de evaluación ambiental estratégica. Dicho criterio fue ratificado meses después por el Ministerio de Medio Ambiente, tras la oportuna consulta.

En septiembre de 2007 se publica en el BOE el anuncio de inicio de la "modificación del Plan de Utili-



Fig. 8. Puerto-Ciudad. Cruceros en el muelle Santa Catalina de Las Palmas.

zación de los Espacios Portuarios de Granadilla (Tenerife), acordado por su Consejo de Administración mediante resoluciones de 2005 y 2006. En este caso, y también en el PUEP de la Coruña, de acuerdo con su página web, el MMA ha entendido que se trata de programas no sujetos a procedimiento.

Como caso más interesante sobre **EAE de PUEP estatales**, nos encontramos la resolución de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación del MMA en la que se adopta la decisión de no someter a evaluación ambiental la actualización del **PUEP de Gijón** (BOE 28-11-2007). De partida, se declara en la resolución que se trata de la incorporación de 32 Has de suelo litoral a la vigente Zona de Servicio (PUEP 1.999), por tanto, **zona de ámbito reducido y modificación menor del vigente plan**, por lo que solo se precisaría **evaluación ambiental estratégica cuando se prevean efectos significativos en el medio ambiente**, de acuerdo con los art. 4 y 17 de la Ley 9/2006. Desde la aprobación del PUEP matriz de 1999, las infraestructuras ejecutadas han sido sometidas a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con RDL 1302/1986, ahora Texto Refundido RDL 1/2008.

Ya de por sí resulta relevante que el MMA ha llevado a cabo en este caso **consultas** con Administraciones y organizaciones afectadas; por tanto, acepta como principio genérico que los **PUEP están sujetos conceptualmente a Evaluación Ambiental Estratégica, EAE**, cuestión debatida hasta ese momento. Es también significativo que el MMA señale que mediante el PUEP se **asignan usos portuarios precisos**, por lo

que este instrumento puede establecer el **marco legal para futuros proyectos y otras actividades**, respecto a su **ubicación, naturaleza, dimensiones, condiciones de funcionamiento y asignación de recursos**. Aunque la *“definición más concreta se hará ya sea en un posible Plan Especial posterior o en los proyectos de ejecución”*.

Por otro lado, la designación de un espacio litoral concreto como Zona de Servicio en el PUEP *“implica un cambio de «protección de costas» a «sistema general portuario» en los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística”*, constituyendo esta desprotección del entorno marítimo terrestre natural el principal riesgo ambiental. Finalmente, como conclusión de las consultas se resuelve no someter la actualización del PUEP del Puerto de Gijón a procedimiento formal de evaluación ambiental estratégica conforme a la Ley 9/2006 al no observarse efectos significativos en sus determinaciones. En el apartado siguiente se continuará el análisis y consecuencias de este acuerdo.

Recientemente, la Autoridad Portuaria de Las Palmas ha iniciado la Modificación de los Planes de Utilización de Las Palmas (del año 2001) y Puerto del Rosario (2004), ambos aún sin adaptarse a los contenidos propositivos de la Ley 48/2003. Básicamente, la finalidad principal de estas iniciativas se centra en la asignación de usos a las diferentes zonas portuarias conforme a los criterios y definiciones del artículo 94 de esta Ley. Al objeto de *“adecuarse al planeamiento urbanístico vigente”*, se plantea el objetivo más específico de destinar las áreas de borde limítrofes con las ciudades respectivas a actividades *“blandas”* compatibles con estos entornos, incluyendo también como autorizables aquellas actividades contempladas en dicha Ley como *“usos no portuarios”* dentro de la Zona de Servicio. De acuerdo con la documentación oficial, se pretende de entrada eximir estos planes del procedimiento formal de Evaluación Ambiental Estratégica, puesto que todas las actuaciones planteadas estarían ya previstas en planes aprobados previamente (incluidos los propios de la rama urbanística, a los que se supone se estarían adaptando), con su correspondiente valoración ambiental en regla. Desde el punto de vista formal, esta determinación apriorística no parece muy ortodoxa, ya que en rigor, las Autoridades Portuarias no son *“órganos ambientales”*, por lo que no tendrían por sí mismas capacidad para exonerar de sometimiento



Fig. 9. Puerto del Rosario. Nuevo muelle de cruceros y playa ejecutada por la APLP.

to a procedimiento reglado. Al menos debería procederse a consultas por el Ministerio de Medio Ambiente, ya que los supuesto de exención del artículo 3.3 deben ser valorados, tras ese trámite, por el *Órgano Ambiental* (art. 4.1), para determinar si existen o no efectos ambientales, de acuerdo la Ley 9/2006). Al respecto, no está de más recordar la sentencia de la Audiencia Nacional de 20-6-2008 que ha anulado la Modificación del PUEP del Ferrol, (OFOM octubre de 2005, es decir, antes de la transposición de la Directiva 2001/42 mediante la Ley española 9/2006) por haberse prescindido totalmente del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en la tramitación del susodicho plan. De hecho, ya figuran ambos en la relación de planes pendientes para el proceso de evaluación ambiental estratégica que se puede consultar en la página web oficial del MMA (9).

En cuanto al fondo del asunto, resulta, cuanto menos, discutible la afirmación vertida sobre la *adaptación a planeamiento urbanístico ya aprobado*, ya que, como es conocido, el artículo 18 de la Ley 27/1992 obliga a los Planes Generales a calificar la Zo-

na de Servicio exclusivamente como Sistema General Portuario. En lo que al puerto de Las Palmas se refiere, los usos *no portuarios* del entorno de Base Naval-Santa Catalina-Muelle Pesquero (17 Has) no cuentan con Plan Especial (la OAS 06 no está tramitada y la OAS 04 se encuentra suspendida precisamente ahí). Más aún para el caso de Puerto del Rosario, puesto que no existe ningún Plan Especial vigente que recoja la ordenación urbanística de la Zona de Servicio portuaria. Así las cosas es oportuno recordar que de acuerdo con el art. 3.2.a) de la Ley 9/2006, tanto la *ordenación del suelo urbano o uso del suelo* como la *ocupación del dominio público marítimo-terrestre* constituyen a priori materias propias de la Evaluación Ambiental Estratégica de planes.

4.3. **Ámbito de aplicación de la EAE de acuerdo con los fines del PUEP. El Puerto de Gijón**

Podemos distinguir dos tipos de obras en el dominio público portuario en cuanto a su iniciativa: las infraestructuras e instalaciones públicas y las privadas en régimen de concesión administrativa. Las **gran-**

des obras de infraestructura pública portuaria, en general en dominio público marítimo terrestre, están en el ámbito de la evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en el Real Decreto Legislativo de Evaluación del Impacto Ambiental. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley 48/2003, **el marco para la futura autorización de estas obras no lo establece el Plan de Utilización, sino cómo decíamos antes, el Plan Director de Infraestructuras** previsto en el artículo 38, provocando además, en su caso y en su momento, la modificación del PUEP si así fuese necesario para la ejecución de las obras (art. 38.3). Pero, a posteriori del PDI, **una vez aprobado éste**. Consecuentemente, el marco para la futura autorización de las grandes obras de infraestructura portuaria ya debería encontrarse previamente establecido por el PDI, con su correspondiente análisis ambiental, cuando se acometiera el PUEP (en (3) *"El orden secuencial de los distintos instrumentos de planeamiento..."*).

En cuanto a las obras de **superestructura e instalaciones** que realice la propia **Autoridad Portuaria**, en principio no requieren su reflejo expreso en el PDI ya que no es previsible que alteren significativamente la configuración exterior del puerto (infraestructuras). Por tanto, estas obras (urbanizaciones, edificaciones diversas para almacenamiento y oficinas, instalaciones específicas para actividades de carga etc.) no forman parte a priori del contenido objeto de PDI. En esta circunstancia y en ausencia de Plan Especial, la Autoridad Portuaria estaría legitimada para llevarlas a cabo mediante la previsión del PUEP, en aquellos casos que se correspondieran con actividades ligadas a usos propios del puerto (art. 19.2 de la Ley 27/1992 y sentencia 40/98 del TC (7) sobre esta cuestión). Algunas de las obras e instalaciones de que se trate, podrían estar sujetas a evaluación conforme al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de Evaluación del Impacto Ambiental (una planta de desguace de buques, un muelle deportivo en algunas autonomías p.e.); por tanto, en estas circunstancias, el PUEP que las amparara se convertiría en el *marco de referencia* para sus *futuras autorizaciones*. Pero en general, no será así para la mayoría de las obras que habitualmente desarrolla la Autoridad Portuaria que no requieren evaluación ambiental (edificios de terminales para pasajeros, oficinas, naves y tinglados, calles, redes de distribución de servicios).

Para las obras e instalaciones que lleven a cabo los empresarios privados en régimen de concesión administrativa, nos encontramos una casuística similar al caso anterior ya que, en ausencia de Plan Especial, el PUEP habilitará la autorización para aquellas cuyas actividades se encuentren ligadas a usos propios del puerto y que necesariamente deban ubicarse en el mismo (art. 106 de la Ley 48/2003). La sentencia 3028/2001 del Tribunal Supremo va más allá de esta posibilidad, admitiendo esta situación no solo en ausencia de Plan Especial, sino incluso también de PUEP. Para el régimen concesional la casuística es más amplia, pues encontraríamos una mayor variedad de obras, instalaciones y actividades cuyos proyectos podrían estar sujetos a evaluación conforme al RDL 1302/1986, de Evaluación del Impacto Ambiental (desguace de buques, refinerías, plantas energéticas de gas, muelles deportivos privados, p.e.). En consecuencia, para estos supuestos las cosas no estarían tan claras.

De lo anteriormente expuesto, no se pueden sacar conclusiones absolutas, ya que el PUEP no estaría incluido en el ámbito de los planes afectados por la Ley 9/2006 como consecuencia de la inclusión de grandes obras de infraestructura portuarias (que cuentan con instrumento específico para su definición, el PDI). En general, tampoco lo estarían por las obras de superestructura a ejecutar directamente por las Autoridades Portuarias, puesto que habitualmente no se ocupan de proyectos de instalaciones sometidas a evaluación ambiental. Pero el **carácter sustitutorio al Plan Especial en su asignación-previsión de usos** podría dar **cobertura a futuras obras e instalaciones** de privados que se desarrollarían **ocupando dominio público portuario** (incluso en el mar o el litoral costero natural). En algunos casos estos **proyectos** de intervención o las mismas actividades requerirían someterse a procedimiento formal de **evaluación ambiental**; el razonamiento de esta hipótesis llevaría implícito que **también** se debería haber evaluado previamente el PUEP por su condición de **plan marco de actuaciones con efectos ambientales**. La **dificultad** de su evaluación ambiental estratégica aparecería por **la complejidad para concretar y definir en el PUEP la asignación de usos** mediante zonificación que permitiera valorar entonces si las actividades y proyectos que a posteriori se desarrollaran sobre este soporte estarían o no dentro de los supuestos previstos para Evaluación del Im-

pacto Ambiental (ahora Texto Refundido RDL 1/2008). Lo que sí queda claro, como antes se decía para el PDI, es que al tratarse de un plan sectorial estatal, el órgano ambiental es el Ministerio de Medio Ambiente.

Retomando el caso anterior del PUEP de Gijón, además de las consideraciones ya comentadas, el Ministerio hace dos reflexiones finales muy interesantes en su resolución:

El PUEP, como instrumento de planificación de los usos del puerto debe hacer, en aplicación de la Ley 9/2006, una previsión de sus efectos ambientales acorde con la decisión que se vaya a tomar con la aprobación del mismo.

De acuerdo con el RD Legislativo 1302/86 (hoy sustituido por el Texto Refundido RDL 1/2008) corresponderá a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen, incluidos los de urbanización, la definición de los impactos concretos de las actividades que se van a localizar en el sistema general portuario (contaminación atmosférica o del agua, ruido, riesgo de accidentes)

Pero ya se comentaba en el punto anterior que ese debería ser uno de los cometidos fundamentales de la evaluación ambiental estratégica del Plan Director de Infraestructuras, ya que la legislación sectorial determina su necesidad. Antes de tomar la decisión de la aprobación de este Plan y como elemento relevante en la misma, el PDI debe analizar en términos de planificación las consecuencias de las principales obras y actividades que se prevean desarrollar para el puerto. Consecuentemente para el caso concreto del PUEP de Gijón, si se hubiera evaluado previamente el PDI conforme a los requisitos y procedimientos de la Ley 9/2006, la única duda hubiera versado sobre los efectos ambientales de transformación de usos del litoral, de la admisibilidad de pasar del vigente natural «protección de costas» al futurible «sistema general portuario».

En definitiva, conceptualmente el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios debe considerarse sujeto a evaluación ambiental estratégica. Pero en la práctica, la necesidad de someterse a procedimiento formal dependerá de que previamente se haya evaluado ambientalmente o no el Plan Director de Infraestructuras, así como del concreto alcance del PUEP en la delimitación de la Zona de Servicio, y, sobre todo, de la determinación en la asignación preliminar de usos que lleva a cabo. En



Fig. 10. Otras instalaciones portuarias. Portofino.

cualquier caso, no parece suficientemente interiorizada aun la necesidad de EAE en la planificación del Sistema Portuario Estatal, esquivándose, en general, el procedimiento formal por las instituciones.

Nota del autor: Finalizada la redacción de este artículo se tiene conocimiento de un nuevo Anteproyecto de Ley sobre Modificación de la Ley 48/2003. Como ya se hizo referencia en artículos anteriores (REDETI (2) y ROP (3)), esta novación normativa propone suprimir el Plan Director de Infraestructuras creado por las Ley 48/2003, de efímera existencia pues. Sus contenidos serían asumidos por el PUEP en aquellos casos que el Ministerio de Fomento considere preciso que se definan las directrices de desarrollo del puerto. Ya destaca su Exposición de Motivos que se incorpora "... los contenidos del Plan Director en el Plan de Utilización de los Espacios Portuario por economía de declaraciones medioambientales, ya que a ambos pudiera resultar de aplicación la Ley 9/2006". Queda claro entonces que el PUEP estará sometido a un proceso de evaluación ambiental de conformidad con dicha norma, salvo que el plan se refiera al uso de zonas de reducido ámbito territorial, en cuyo caso el "órgano ambiental competente" podrá decidir motivadamente que no se someta al mencionado proceso. Es decir, como ya se ha comentado, lo previsto en los artículos 3.3 y 4.1 de la Ley 9/2006, pero sin indicar expresamente quién es dicho "órgano ambiental".

Conclusiones

- La participación real de la sociedad en el planeamiento, más allá del mero formalismo en el procedimiento reglado, es una de las claves esenciales para alcanzar sus objetivos
- El factor ambiental debe estar presente e influir en la toma de decisiones del proceso planificador completo, incluida la Alternativa Cero, formando parte integrada del mismo desde su inicio, pero evitando la *evaluación en cascada* de cada instrumento
- Aunque conceptualmente el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios esté incluido en el ámbito de Evaluación Ambiental Estratégica, EAE, en la práctica, la necesidad de someterse a procedimiento formal dependerá de si previamente el Plan Director de Infraestructuras se ha evaluado

ambientalmente, de su específica delimitación de Zona de Servicios, y de la concreta asignación preliminar de usos que estableciera el PUEP.

- No está suficientemente interiorizada aun la EAE en la planificación del Sistema Portuario Estatal, esquivándose, en general, el procedimiento formal por las instituciones.
- Parece necesario modificar la normativa sobre la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de obras, limitando sus requisitos exclusivamente a su ejecución constructiva y presencia física permanente; pero no a la evaluación de los efectos del funcionamiento de la infraestructura, es decir, los usos y actividades, que deben analizarse previamente durante y solo en la fase de planificación. ♦

*Para Lourdes, Guiller y Luli,
que dan sentido a la vida*

Referencias:

- 1. Iª Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental. WEB Ministerio Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Madrid junio de 2006
- 2. Del Nero Benítez, E. "Incidencia de la normativa reguladora de los efectos ambientales sobre el proceso de planificación portuaria" REDETI nº 30. RDU. Septiembre 2007 y nº 31, Enero 2008
- 3. Del Nero Benítez, E. "La planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio" Revista de Obras Públicas nº 3491. Colegio Ingenieros Caminos, Canales y Puertos. Septiembre 2008

- 4. Fernández García, JF; Fernández González, FJ y Díaz Méndez E "La Evaluación Ambiental de los Planes Urbanísticos y de Ordenación del Territorio" Ed. LA LEY. TEMAS. 2006
- 5. Galera Rodrigo, S. "La evaluación ambiental de los planes y programas" Colección cuadernos de Urbanismo. Nº 14. Ed. Montecorvo 2007
- 6. Hildebrand, A. "Europa y el Urbanismo. La evaluación estratégica de planes" IV Congreso Nacional de Derecho Urbanístico. WEB Congreso. Las Palmas de Gran Canaria noviembre 2006
- 7. Jiménez de Cisneros, F.J. "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las

- sentencias del Tribunal Constitucional Num. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998", nº 160. RDUyMA. 1.998
- 8. Paz Antolí, A. "Los Puertos frente a la legislación ambiental. Exigencias ambientales y regulación de la competencia". Jornadas de Derecho Ambiental en Puertos Europeos. Alicante octubre 2004.
- 9. WEB Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Portal de consulta de la Evaluación Ambiental.
<https://servicios.marm.es/irj/portal/anonymo/consultaPlanesProgramas>