

## PROYECTOS URBANÍSTICOS SOMETIDOS A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Diez de Revenga Martínez, Emilio  
AMBIENTAL S.L. [emilio.diezderevenga@ambiental-sl.es](mailto:emilio.diezderevenga@ambiental-sl.es)

**Palabras clave:** Evaluación Impacto Ambiental; Proyectos urbanísticos; Urbanización; Suelo.

### Resumen:

La Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación ambiental de proyectos (1), no incluye ningún proyecto urbanístico en el anexo I, pero sí en el anexo II de proyectos sometidos a EIA “caso por caso”, dentro de los epígrafes “proyectos de infraestructura” y “turismo y actividades recreativas”. Se trata de proyectos de zonas industriales, proyectos de urbanizaciones, y urbanizaciones turísticas. Se repasa la evolución de estos supuestos en la legislación sobre evaluación ambiental, tanto europea como estatal, finalizando con una reflexión justificativa de la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) de las obras de urbanización y recordando que España debe cribar para decidir sobre su EIA todos los proyectos de obras de urbanización, sin excepción, al igual que se criban actualmente todos los tipos de planes urbanísticos (Evaluación Ambiental Estratégica simplificada). Los actos de aprobación de proyectos de obras de urbanización que no se hayan sometido a dicho cribado, carecen de validez, siendo pública la acción en esta materia.

### Introducción:

La Directiva 2011/92/UE incluye los siguientes proyectos en su anexo II:

- Proyectos de zonas industriales.
- Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.
- Urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas.

¿Cómo satisface España esta obligación en sus normas de trasposición?

### Material y Métodos:

Se han revisado de forma sistemática los supuestos sobre proyectos urbanísticos o asimilables en la legislación europea y española sobre evaluación ambiental desde 1985.

### Resultados:

Se presenta a continuación la evolución histórica de estos supuestos en la legislación europea y española sobre evaluación ambiental desde 1985, destacándose las referencias a proyectos de zonas industriales:

- *Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (2).*

**ANEXO I. PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 4**

(Ningún supuesto)

**ANEXO II. PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 4**

10. *Proyectos de infraestructura*

a) **Trabajos de ordenación de zonas industriales**

b) *Trabajos de ordenación urbana*

11. *Otros proyectos*

a) *Pueblos de vacaciones, complejos hoteleros*

- *Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. VIGENTE.*

**ANEXO I. PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 4**

(Ningún supuesto)

**ANEXO II. PROYECTOS CONTEMPLADOS EN EL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 4**

10. *PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA*

a) **Proyectos de zonas industriales.**

b) *Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.*

12. *TURISMO Y ACTIVIDADES RECREATIVAS (...)*

c) *Urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas. (...)*

e) *Parques temáticos.*

- *Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (3)*

**Anexo I. EIA (ahora llamada EIA ordinaria)**

*Grupo 10. Otros proyectos*

a) *Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.*

b) *Los siguientes proyectos (...) que (...) se desarrollen en zonas especialmente sensibles (...):*

4.º *Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 10 hectáreas.*

c) *Los proyectos que (...) se desarrollen en zonas especialmente sensibles (...):*

3.º *Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.*

4.º *Pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas.*

5.º *Parques temáticos.*

**Anexo II. Caso por caso (ahora llamada EIA simplificada)**

*Grupo 6. Proyectos de infraestructuras*

**a) Proyectos de zonas industriales.**

b) Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el anexo I).

*Grupo 8. Otros proyectos (...)*

i) Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo I).

- *Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyecto (4)*

**Anexo I. EIA (ahora llamada EIA ordinaria)**

*Grupo 9. Otros proyectos.*

a. Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas.

b. Los siguientes proyectos (...) que (...) se desarrollen en zonas especialmente sensibles (...):

4. Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 10 hectáreas

c. Los proyectos que (...) se desarrollen en zonas especialmente sensibles:

5. Parques temáticos

d. Todos los proyectos incluidos en el anexo II cuando sea exigida la evaluación de impacto ambiental por la normativa autonómica

**Anexo II. Caso por caso (ahora llamada EIA simplificada)**

*Grupo 7. Proyectos de infraestructuras.*

**a. Proyectos de zonas industriales.**

b. Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos.

*Grupo 9. Otros proyectos (...).*

i. Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo I).

(...)

m. Urbanizaciones de vacaciones y complejos hoteleros fuera de áreas urbanas y construcciones asociadas.

n. Los proyectos que no estando recogidos en el anexo I ni II cuando así lo requiera la normativa autonómica (...).

- *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (5). VIGENTE*

**Anexo I. EIA ordinaria (antes EIA "a secas")**

*Grupo 9. Otros proyectos.*

a) Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en [Espacios protegidos regulados por] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: (...)

10.º **Proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales** o usos residenciales que ocupen más de 5 ha; Construcción de centros comerciales y

aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha;  
Instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable.

(...)

12.º Parques temáticos

b) Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 ha.

**Anexo II. EIA simplificada (antes llamada “caso por caso”)**

*Grupo 7. Proyectos de infraestructuras.*

**a) Proyectos de urbanizaciones de polígonos industriales.**

b) Proyectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha.

*Grupo 9. Otros proyectos*

j) Parques temáticos (proyectos no incluidos en el anexo I). (...)

l) Urbanizaciones de vacaciones e instalaciones hoteleras fuera de suelo urbanizado y construcciones asociadas.

m) Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 50 ha.

*Grupo 10. Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en [Espacios protegidos regulados por] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: (...).*

c) Cualquier proyecto no contemplado en el presente anexo II que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 10 ha.

- *Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (6).*

**Anexo I. EIA ordinaria (antes EIA “a secas”)**

*Grupo 9. Otros proyectos.*

a) Los siguientes proyectos cuando se desarrollen en espacios protegidos [...]

(...)

**13.º Proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales**

o usos residenciales que ocupen más de 5 ha; Construcción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha;  
Instalaciones hoteleras en suelo no urbanizable.

(...)

15.º Parques temáticos

b) Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 ha

**Anexo II. EIA simplificada (antes llamada “caso por caso”)**

*Grupo 7. Proyectos de infraestructuras.*

**a) Proyectos de zonas industriales.**

b) Proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos.

*Grupo 9. Otros proyectos.*

k) Urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas.

l) **Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo** en una superficie igual o superior a 50 ha o igual **o superior a 10 ha** si cumple los criterios generales 1 o 2.

**Criterios generales para sometimiento a evaluación ambiental simplificada de proyectos situados por debajo de los umbrales establecidos en este anexo:** Criterio 1. Proyectos en espacios protegidos (...) Criterio 2. Proyectos solapados con elementos de infraestructura verde (...), áreas críticas de los planes (...) de especies amenazadas u otras áreas importantes para la conservación de especies en régimen de protección especial, hábitats de interés comunitario que presenten un estado de conservación desfavorable en la unidad biogeográfica (...).

### **Discusión y Conclusiones:**

Tanto los supuestos vigentes como en el Real Decreto en tramitación se limitan básicamente a reproducir con algún añadido –enrevesado y con bastante desacierto gramatical- el texto de la Directiva vigente, sin adaptación alguna a las normas sustantivas españolas en materia urbanística, lo que favorece que dichos proyectos urbanísticos con mucha frecuencia no se evalúan.

En el Real Decreto en tramitación, el supuesto " Proyectos de urbanizaciones de polígonos industriales" pasa a " Proyectos de zonas industriales", al adoptar la redacción literal de la Directiva (elimina el criterio de "urbanización", se dice, cuando eso no es un "criterio", sino una definición meramente sustantiva), lo cual dará lugar a que los Ayuntamientos con frecuencia sigan sin evaluar dichos proyectos.

La Ley 21/2013 incluye una definición de "cambio de uso del suelo", como la transformación de cualquier uso de suelo rural entre sí (...), o la transformación del uso de suelo rural en suelo urbanizable. También en esa definición se aprecian las deficiencias técnicas de la norma ambiental, ya que mezcla una "situación básica del suelo" de la norma estatal básica ("suelo rural ") con una clase de suelo ("urbanizable") según las normas legales autonómicas.

Proponemos pues una mejora de lenguaje urbanístico en las normas de EIA, sobre la base de los siguientes criterios:

- Definir los términos urbanísticos con remisión a la norma estatal básica (Texto refundido)
- Evitar términos urbanísticos de las normas autonómicas.
- Incluir los "proyectos de obras de urbanización" derivados o insertos en las "autorizaciones excepcionales por interés público".

Finalmente, ¿por qué es importante la EIA de las obras de urbanización, cuando ya ha sido aprobada e incluso evaluada ambientalmente la ordenación pormenorizada inserta en el plan de desarrollo, plan parcial o plan especial?

- Para evaluar los proyectos "complementarios" que apenas son descritos en el plan de desarrollo por situarse fuera de su ámbito: energía (línea eléctrica), depuración, etc.
- En su caso, para la comprobación de las condiciones derivadas de la evaluación del plan precedente (ya que los órganos sustantivos no lo hacen).

- En su caso, para la evaluación de las obras derivadas de planes urbanísticos no sometidos anteriormente a EAE.
- Y, sobre todo, para valorar el metabolismo urbano con relación al cambio climático global: mitigación (compensación de la huella) y adaptación. En este aspecto, puede afirmarse que la Región de Murcia es una de las comunidades más avanzadas en la EAE de planes urbanísticos (7).

En conclusión, la Comisión Europea manda un mensaje inequívoco: España debe cribar para decidir sobre su EIA (que en España llamamos “ordinaria”) todos los proyectos de obras de urbanización, sin excepción, ya sea caso por caso (que en España llamamos impropiaamente “EIA simplificada”), por tipos de proyectos (posibilidad no contemplada en la ley 21/2013), o combinando ambos métodos, al igual que se criban actualmente todos los tipos de planes urbanísticos (EAE simplificada). Los actos de aprobación de proyectos de obras de urbanización que no se hayan sometido a dicho cribado, carecen de validez (art. 9.1 LEA), pudiendo ser recurridos por ello ante los Tribunales por cualquier persona, ya que la acción es pública (art. 5.f del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

### Referencias / Bibliografía:

- (1) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1992-81200>
- (2) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1985-80553>
- (3) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-18136>
- (4) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1405>
- (5) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>
- (6) <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/IP%20MODIFICACION%20ANEXOS%20LEA.aspx>
- (7) Borrador de ordenanza tipo reguladora de la integración del cambio climático en los procedimientos de autorización y gestión del planeamiento urbanístico y en la concesión de licencias de obras y de actividad.  
[https://www.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=BorradorOrdenanza.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=176753&IDTIPO=60&RASTRO=c866\\$m9665](https://www.carm.es/web/descarga?ARCHIVO=BorradorOrdenanza.pdf&ALIAS=ARCH&IDCONTENIDO=176753&IDTIPO=60&RASTRO=c866$m9665)