



Ref.: P/2021/8271

## INFORME JURÍDICO SOBRE LA VIGENCIA DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL FORMULADA POR RESOLUCIÓN DE 30 DE JULIO DE 2007, REFERIDA AL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL PUERTO DE VALENCIA

Se emite el presente informe sobre la vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto «Ampliación del puerto de Valencia (Valencia)», formulada por Resolución de 30 de julio de 2007, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (BOE núm. 196 de 16 de agosto de 2007).

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - El Plan Estratégico 2001-2015, elaborado por la Autoridad Portuaria de Valencia (APV), contempla una ampliación de las infraestructuras del puerto de Valencia, con el objetivo de mantener el carácter interoceánico del citado Puerto. Esta ampliación está destinada a potenciar el tráfico de contenedores.

Para implementar dicha estrategia, en 2006 la APV redactó el Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Valencia en el que, tras analizar las posibilidades de expansión del puerto, optó por una alternativa en la zona norte. En julio de 2006, el Consejo Rector de Puertos del Estado aprobó el mencionado Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Valencia, de conformidad con la tramitación que exige la legislación sectorial portuaria.

**SEGUNDO.** - Las obras recogidas en el Plan Director citado fueron sometidas a la tramitación ambiental, obteniendo, con fecha 30 de julio de 2007, Declaración de Impacto Ambiental (DIA) favorable, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático sobre el proyecto «Ampliación del puerto de Valencia (Valencia)».

Avda. del Partenón, 10  
Campo de las Naciones  
28042 Madrid – España  
Tel. 91 524 55 00



**TERCERO.** – Conforme a la DIA, la actuación consiste en la creación de una nueva dársena en la zona norte del Puerto de Valencia, exterior al Dique de Levante actual, mediante la construcción de un dique exterior de dos alineaciones, dando lugar a una nueva bocana orientada hacia el sur. Adosada al Dique Norte actual se formaría una explanada portuaria de 525 m de anchura, con un frente de muelle de 1.350 m. El borde este de la explanada se prolongaría con un dique paralelo al Dique del Este actual, a 280 m de separación del mismo y de 2.165 m de longitud total, creando otra explanada de operación.

El nuevo dique partiría de la zona intermedia de la última alineación del dique de protección del canal de entrada a la Dársena Interior y se configuraría en dos alineaciones. La primera, de 2.080 m de longitud, tendría una orientación aproximada ESE. La segunda, se orientaría perpendicularmente a la anterior y tendría 1.310 m de longitud. Además, se construiría otro muelle de 100 m de anchura y 350 m de longitud, junto al primer tramo del nuevo dique. La configuración propuesta daría lugar a dos terminales de operación de contenedores y dos zonas de operación que, en conjunto, totalizarían 156 ha de superficie. La dársena resultante entre la primera alineación de dique y el muelle de la explanada tendría una anchura de 500 m en su zona más interior, y de 600 m en su entrada.

El desarrollo de la configuración final se llevaría a cabo en dos fases:

Fase 1.<sup>a</sup> que incluiría la construcción del dique exterior al completo, muelles y borde del fondo de dársena, tramo norte del dique adelantado y borde provisional, dragado de la dársena a -18 m y formación de la explanada mediante relleno, y ejecución de obras de superestructura.

Fase 2.<sup>a</sup>, que incluiría la construcción del segundo tramo del dique adelantado, relleno y formación de explanada, y ejecución de superestructura.



**CUARTO.** – La solución base considerada en el Plan Director del Puerto del año 2006, fue desarrollada en el “Proyecto Constructivo de las Obras de Abrigo de la Ampliación (2007)”, en el “Proyecto de Muelle de Cruceros en la Ampliación del Puerto de Valencia: Fase 1 (2011)” y en el “Anteproyecto de Muelle de Contenedores” (2011).

El “Proyecto Constructivo de las Obras de Abrigo de la Ampliación (2007)” fue objeto posteriormente de una modificación aprobada en el año 2011, motivada por los resultados obtenidos en los ensayos complementarios realizados en el CEDEX.

Asimismo, durante la ejecución de las obras fueron aprobados dos proyectos complementarios. El primero de ellos tuvo como objeto la construcción de un recinto que permitiera el aprovechamiento de materiales de préstamos exteriores como material de relleno y el segundo, la construcción de canalizaciones para distintas instalaciones, así como la creación de un nuevo recinto paralelo a la primera alineación del dique.

De esta solución se han construido los diques de abrigo y el contradique, conforme al “Proyecto Constructivo de las Obras de Abrigo de la Ampliación (2007)” y su modificación posterior, así como las obras complementarias aprobadas, tal y como puede también apreciarse en la ortofoto mostrada a continuación. Las obras contempladas en el proyecto correspondientes a la ejecución del nuevo dique de abrigo (diques 1, 2 y 3) y el contradique (dique 4), así como una parte de las explanadas, dieron comienzo el 2 de junio de 2008 y finalizaron el 1 de febrero de 2012.

Asimismo, entre los años 2012 y 2013, se ejecutó el denominado Muelle de Cruceros (muelles 1 y 2), con arreglo al “Proyecto de Muelle de Cruceros en la Ampliación del Puerto de Valencia: Fase 1”.





Ortofoto de la zona de la Ampliación Norte del puerto de Valencia. Año 2018

Concretamente, los trabajos que se han realizado en el proyecto constructivo de las obras de abrigo han consistido, según información de la APV, en:

- Balizamiento de las obras y sondeos de reconocimiento.
- Construcción de la explanada de instalaciones para la ubicación de oficinas, planta para fabricación de hormigón, taller de bloques, cargadero de gánguiles y acopios de escolleras.
- Completar el avance del dique en talud por vía terrestre y marítima, protegiéndolo con los respectivos mantos de escollera y bloques de hormigón.
- Construcción del espaldón del dique en talud.
- Dragado de la zanja de cimentación del dique vertical y mixto.



- Construcción de la banqueta de cimentación de los cajones de hormigón armado y su enrase.
- Construcción, transporte, fondeo y relleno de cajones de hormigón armado.
- Construcción de la viga cantil en los diques vertical y Mixto.
- Construcción del espaldón del dique vertical, tramo E-W y N-S.
- Construcción del contradique por vía marítima y terrestre protegiéndolo con los respectivos mantos de escollera y bloques de hormigón.
- Construcción del espaldón del contradique.
- Construcción de viales de acceso definitivos en los diques y contradique
- Balizamiento definitivo.

**QUINTO.** - Las incertidumbres derivadas de la fuerte crisis mundial y los dos periodos de recesión que le siguieron (en 2009 y 2013) provocaron que la convocatoria por parte de la APV del concurso para la nueva Terminal de Contenedores se pospusiese.

En 2017, la APV licitó un concurso para la elaboración del estudio de viabilidad y concreción de las obras a realizar para el desarrollo de la Terminal de Contenedores de la Ampliación Norte del Puerto.

En el estudio de la empresa adjudicataria se analizaron dos condicionantes:

1. La evolución del tamaño de la flota de portacontenedores que ha ido aumentando de los 11.000 TEUS a 24.000 TEUS, con barcos que para esa carga superarán los 420 m de eslora.
2. El incremento de la anchura de las terminales marítimas necesario para la automatización y optimización de los procesos logísticos e intermodal dentro de una terminal.



Como conclusión del estudio, y tras diversos trabajos de contraste de la APV, ésta dedujo la necesidad de adaptar el espacio disponible dentro de las aguas ya abrigadas a las condiciones reseñadas variando respecto a la solución incluida en el Plan Director la distribución interior de muelles, para poder proyectar una terminal acorde con las necesidades detectadas. Se elaboró el Estudio de viabilidad y concreción de las obras a realizar para el desarrollo de la Terminal de Contenedores de Valencia. Anteproyecto de las Obras a realizar por la APV, en julio de 2018.

**SEXTO.-** El 23 de noviembre de 2018, el Consejo de Administración de la APV aprobó el Pliego de Bases y el Pliego de Condiciones Generales y Particulares del concurso público para el otorgamiento de una concesión administrativa para la construcción y explotación de una terminal marítima de contenedores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías, abierta al tráfico general, en la Ampliación Norte del Puerto de Valencia y, mediante anuncio en el DOUE de 11 de diciembre de 2018 y en el BOE el 12 de diciembre de 2018, se convocó dicho concurso.

Según recoge el Pliego de bases del concurso para la construcción y explotación, en régimen de concesión administrativa, de la nueva terminal de contenedores de la ampliación Norte del Puerto de Valencia, la APV se compromete a ejecutar las obras contempladas en el Anteproyecto de Muelle de Contenedores de julio de 2018 y ponerlas a disposición del concesionario para que éste, a su vez, ejecute las obras a las que quede obligado en virtud de su oferta. De acuerdo con lo anterior, la APV debe ejecutar el muelle y las obras de relleno y compactación de la explanada, requiriéndose para ello de la aprobación del correspondiente proyecto constructivo, que aún no ha tenido lugar.

El 27 de septiembre de 2019, el Consejo de Administración de la APV acordó seleccionar la oferta presentada por TERMINAL INVESTMENT LIMITED SARL (TIL) (sociedad participada por la naviera MSC) y el 23 de noviembre



siguiente se publicó el anuncio del inicio del plazo del trámite de información pública de la solicitud de concesión para la construcción y explotación, en régimen de concesión administrativa, de la nueva Terminal de Contenedores de la Ampliación Norte del Puerto de Valencia, de TIL (con un corrección de errores publicada el 13 de diciembre de 2019, que inició nuevamente el computo del plazo otorgado para presentar alegaciones).

**SÉPTIMO.** - En julio de 2020 se redactó una adenda al Anteproyecto de 2018 y en septiembre y noviembre del mismo año la APV introdujo algunas modificaciones a la misma, hasta alcanzar su versión definitiva. En resumen, las variaciones más significativas con respecto a la solución base de 2006 se refieren al cambio de ubicación de la terminal de contenedores que lleva aparejada la eliminación del contradique ya ejecutado -al no aprovecharse el mismo como elemento configurador de los espacios donde inicialmente se ubicaba la terminal- y la renuncia a abordar una segunda terminal adosada al actual dique del Este, al concentrarse los espacios objeto de aprovechamiento en la zona Norte de la nueva dársena.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** – El presente informe tiene por objeto analizar si la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia, formulada por Resolución de 30 de julio de 2007, ha incurrido en caducidad en la fecha actual.

Con carácter previo, se recuerda que la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos es el procedimiento técnico y administrativo por el que se toman en consideración, en el proceso de toma de decisión de aquéllos, los aspectos relativos a la protección del medio ambiente.



Este procedimiento contribuye a la participación de las Administraciones afectadas y del público interesado, siendo de gran utilidad como cauce de participación pública para integrar y considerar adecuadamente sus preocupaciones ambientales. Desde el año 1986 está incorporado a la normativa española en lo que se refiere a la evaluación de impacto ambiental para proyectos y actividades específicas y, desde el año 2006, también para planes y programas elaborados por la Administración.

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA) remarca el carácter instrumental del procedimiento de evaluación ambiental, sea este estratégico o de proyectos. Así pues, tal procedimiento se inserta en el denominado procedimiento sustantivo o autorizador. Pero, a pesar de incluirse en el procedimiento sustantivo, el ambiental tiene identidad propia y finaliza, no con una decisión resolutoria, sino con un informe preceptivo y determinante.

Define el artículo 5.3 d) de la LEA a la Declaración de Impacto Ambiental como el: *“informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto”*. Culmina así, en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que, como se indicaba anteriormente, pretende introducir la variable ambiental en el procedimiento de toma de decisiones desde un enfoque preventivo y participativo.

Siendo así las cosas, parece evidente que la excesiva dilación en la ejecución de un proyecto desde su evaluación ambiental pudiera privar a la DIA de la posibilidad de alcanzar su finalidad protectora del medio ambiente.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2013 (rec. 5261/2009), señalaba que nos encontramos aquí *“con un problema de posible*





*frustración de los fines del procedimiento de impacto ambiental y de una actuación, en definitiva, contraria al efecto útil del Derecho comunitario; efecto útil al que entre otras muchas se refieren las SSTJUE de 18-6-98 y la de 10-2-09. Las normas internas (...) no pueden ser interpretadas de forma que se ponga en tela de juicio el efecto útil de la Directiva 85/337; al contrario, es exigible (STJUE MARLEASING, entre otras muchas) una interpretación de las normas internas conforme al Derecho Comunitario”.*

Por ello, para evitar que se pudiera comprometer ese efecto útil tuitivo de la normativa ambiental por el transcurso de prolongados periodos temporales desde que se realiza el análisis de las condiciones ambientales del entorno en el que se va a desarrollar un determinado proyecto o actividad y la evaluación de sus repercusiones sobre las mismas, hasta que se ejecuta dicho proyecto, el artículo 43.1 de la LEA prevé que *“La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente, no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años”.*

Ahora bien, para las Declaraciones de Impacto Ambiental anteriores a la entrada en vigor de la LEA, la Disposición transitoria primera. Régimen transitorio, de la referida Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en su apartado tercero dispone que:

*“Las declaraciones de impacto ambiental publicadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley perderán su vigencia y cesarán en la producción de los efectos que le son propios si no se hubiera comenzado la ejecución de los proyectos o actividades en el plazo máximo de seis años desde la entrada en vigor de esta Ley. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto conforme a lo establecido en esta Ley.”*

Considerando que la LEA entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (que tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013), el



límite máximo de vigencia de las DIAs aprobadas en virtud de normativa anterior a la vigente Ley 21/2013, concluyó el 12 de diciembre de 2019 en aquellos proyectos cuya ejecución no hubiese comenzado, perdiendo automáticamente su vigencia y deviniendo ineficaces por ministerio de la Ley. La cesación de la vigencia de una DIA (en realidad, su caducidad) lleva aparejada la de sus efectos. Por estos hay que entender los derivados del contenido de las declaraciones, es decir, la determinación sobre la procedencia, desde la vertiente ambiental, de la ejecución del proyecto, así como las medidas correctoras y compensatorias.

Aplicado cuanto antecede al caso que nos ocupa, debemos señalar, en primer lugar, que la Declaración de Impacto Ambiental favorable del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia, formulada por Resolución de 30 de julio de 2007 y publicada con anterioridad a la entrada en vigor de la LEA, no incurre en el supuesto de pérdida de vigencia previsto en el apartado tercero de la Disposición transitoria primera de esta norma, puesto que, conforme a los antecedentes de este informe, las obras del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia se iniciaron en el año 2008 con la ejecución del “Proyecto Constructivo de las Obras de Abrigo de la Ampliación” y continuaron en 2012 con el “Proyecto de Muelle de Cruceros en la Ampliación del Puerto de Valencia: Fase 1” y, aún, no han concluido.

De este modo, hasta la fecha se ha alcanzado la consecución del objetivo relativo a la creación de una nueva dársena en la zona norte exterior al Dique de Levante del puerto de Valencia, a través de la construcción de un dique exterior de dos alineaciones que la rodea y cuya bocana está orientada hacia el sur. La creación de esta nueva dársena servirá para la ubicación de las nuevas instalaciones portuarias.

**SEGUNDO.** – Al hilo de lo anterior, cabe abundar en que el proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia cuenta con la cobertura de la DIA



formulada por Resolución de 30 de julio de 2007, considerando también los antecedentes legislativos de la LEA.

Examinemos los cambios normativos producidos en materia ambiental, en el periodo de tiempo en el que se extiende la tramitación administrativa y la ejecución de este proyecto constructivo.

La DIA fue formulada al amparo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que no contemplaba, en su versión original, un plazo concreto de caducidad de las declaraciones de impacto ambiental.

No será hasta el 30 de abril de 2006 (fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos sobre determinados planes y programas en el medio ambiente; -BOE de 29 de abril de 2006-) cuando entra en aplicación una regulación concreta al respecto.

En efecto, mediante la Disposición Final Primera.1 de dicha Ley 9/2006 se da una nueva redacción al artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, modificándose en los siguientes términos:

*“4. La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará si no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado por la Comunidad Autónoma. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental del proyecto.*

*En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, dicho plazo será de cinco años.”*

Se observa que el término inicial del cómputo de esos cinco años para el inicio de las obras del proyecto aprobado y evaluado con DIA no se explicita en el citado precepto. No obstante, considerando lo que la legislación posterior sobre la materia ha regulado sobre ese término inicial del cómputo respecto de la vigencia o caducidad de las DIA, cabe entender que los cinco años comenzaban a contarse desde la entrada en vigor de la Ley 9/2006, que



introdujo en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 un apartado 4 en su artículo 4. Pues bien, habiendo comenzado las obras del proyecto de ampliación del Puerto de Valencia (correspondientes a la ejecución del nuevo dique de abrigo, el contradique, así como una parte de las explanadas) el 2 de junio de 2008, resulta que la DIA de 2007 estaría vigente.

Con posterioridad, entró en vigor en el año 2008 (el 27 de enero de 2008) el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, aprobatorio de un nuevo Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de Proyectos; su Disposición Derogatoria Única. g) derogó expresamente la Disposición Final Primera de la Ley 9/2006, que introdujo en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 el analizado artículo 4.4. El Real Decreto Legislativo 1/2008 no estableció un régimen transitorio para las DIA vigentes a su entrada en vigor.

Con fecha 26 de marzo de 2010, entró en vigor la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del mencionado Texto Refundido de 2008, estableciendo en su Disposición Transitoria Segunda un régimen sobre la caducidad de las declaraciones de impacto ambiental de proyectos, formuladas por la Administración General del Estado, anteriores a la entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente .

Esta nueva regulación estableció para las DIA subsumibles en el supuesto de hecho normativo que su vigencia lo sería por 3 años contados desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010, de 24 de marzo (entrada en vigor que aconteció el 26 de marzo de 2010), si no se hubieran comenzado las obras del proyecto evaluado. Añadía que transcurrido el plazo de tres años establecido en esta disposición sin que hubiera comenzado la ejecución del proyecto, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 14 del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero:



Pues bien, el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, establecía en su apartado 1 un plazo de caducidad de las declaraciones de impacto ambiental, al señalar de forma expresa:

*“La declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará si una vez autorizado o aprobado el proyecto no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado por la comunidad autónoma. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental del proyecto.*

*En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, dicho plazo será de cinco años.”*

Este régimen jurídico sobre la caducidad de las declaraciones de impacto ambiental de proyectos no parece aplicable al caso analizado, dado que la DIA sobre el proyecto de ampliación del Puerto de Valencia se formuló por la Administración General del Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley 9/2006 (por Resolución de 30 de julio de 2007). En el supuesto de que se entendiera aplicable, no supondría tampoco la caducidad de la DIA puesto que se establecía que las DIAs emitidas al amparo del Real Decreto Legislativo 1/2008, caducarían a los tres años desde la entrada en vigor de la Ley 6/2010, es decir, a partir del 25 de marzo de 2010, en el caso de proyectos aprobados pero cuya ejecución no se hubiera iniciado, lo que no acontecía, puesto que las obras del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia ya habían comenzado en 2008.

La Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del Texto Refundido de 2008 fue derogada implícitamente por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

En consecuencia, conforme a la normativa anterior a la LEA, la DIA favorable sobre el proyecto de ampliación del Puerto de Valencia emitida en 2007 ha de entenderse no caducada. Estando vigente y publicada antes del 12 de diciembre de 2013 (fecha de entrada en vigor de la LEA), no incurre en pérdida de vigencia según lo dispuesto en el régimen transitorio de esta última



Ley, la 21/2013, que establece que una DIA formulada y publicada antes de la entrada en vigor de la citada Ley, sigue estando vigente en tanto que la ejecución de las obras del proyecto autorizado comenzase materialmente antes del 12 de diciembre de 2019, tal y como se exponía en el apartado anterior.

**TERCERA.** – Llegados a este punto, procede analizar si la referida vigencia de la DIA del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia opera separadamente sobre cada una de las actuaciones incluidas en el citado proyecto sometido a la DIA de 2007 o si todas estas actuaciones deben considerarse manifestaciones materiales de un mismo proyecto, de tal forma que baste con el inicio de cualquiera de ellas para considerar inaplicable la causa de caducidad prevista legalmente.

Sobre el concepto de proyecto, el artículo 5.3.b) de la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, señala que *“A los efectos de la evaluación de impacto ambiental de proyectos regulada en esta ley se entenderá por: b) «Proyecto»: cualquier actuación que consista en la ejecución o explotación de una obra, una construcción, o instalación, así como el desmantelamiento o demolición o cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo así como de las aguas marinas.”*.

La noción de proyecto en la normativa ambiental vigente ha evolucionado con respecto a sus antecedentes legislativos. La definición contenida en el Anexo Técnico del Real Decreto 1131/1988 se refería a *“todo documento técnico que define o 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, así como otras intervenciones en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables”*. Tal definición no se



adaptaba a la Directiva 85/337/CE 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. En efecto, un proyecto no es un documento técnico, sino una actuación en sí misma considerada, como ahora, señala el artículo 5.3.b) de la LEA. El Tribunal Supremo se ha referido también al criterio material, y no formal, del concepto de proyecto. Por otro lado, es de destacar que la noción de proyecto no solo abarca las actuaciones de carácter positivo, sino también las negativas, caso de una demolición, siguiendo lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-50/09, Comisión v. Irlanda).

La DIA del Proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia comienza señalando que *“el proyecto a que se refiere la presente resolución se encuentra comprendido en el apartado 6.d. del anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que, de conformidad con lo establecido en su artículo 1.2, con carácter previo a su autorización administrativa se ha sometido a evaluación de impacto ambiental, y procediendo formular su declaración de impacto de acuerdo con el artículo 4.1 de la citada norma”*. A continuación, efectúa una descripción de la actuación y añade que el desarrollo de la configuración final del proyecto se llevará a cabo en dos fases:

*“Fase 1.<sup>a</sup> Incluye la construcción del dique exterior al completo, muelles y borde del fondo de dársena, tramo norte del dique adelantado y borde provisional, dragado de la dársena a -18 m y formación de la explanada mediante relleno, y ejecución de obras de superestructura.*

*Fase 2.<sup>a</sup> Incluye la construcción del segundo tramo del dique adelantado, relleno y formación de explanada, y ejecución de superestructura.”*

El Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio contenía un listado de proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El Grupo 6 se refería a “Proyectos de infraestructuras” y su apartado d) a “Puertos comerciales, pesqueros o deportivos”.



Como se puede observar tanto la normativa aplicable en el momento de formularse la DIA del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia, como la legislación actualmente vigente (la Ley 21/2013) se refieren a los “proyectos” como actuaciones unitarias, sin atender a su posible segmentación en fases o actuaciones singulares dentro de un mismo proyecto.

El legislador es consciente de que los proyectos pueden constar de varias partes, pero los considera una unidad. A este respecto, cabe mencionar como en el artículo 8.2 de la LEA se dispone que *“el órgano sustantivo podrá determinar, caso por caso, que la evaluación de impacto ambiental no se aplicará a los proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa y a los proyectos que tengan como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil, cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos”*. Pues bien, en este sentido, ninguna mención a las partes de los proyectos se contiene en el régimen jurídico sobre la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental de proyectos.

Asimismo, los artículos 7.1 y 7.2 de la Ley 21/2013, al regular el ámbito de aplicación de los procedimientos evaluatorios ordinario y simplificado admite el fraccionamiento de proyectos, para superar las dificultades de una declaración de impacto completa de ciertos proyectos por tramos (por ejemplo, los lineales: de carretera o vías ferroviarias); pero para evitar que se relativicen los objetivos de protección, el artículo 7.1 de la LEA dispone que serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria los proyectos comprendidos en el anexo I, así como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados. Y de forma semejante se establece en el artículo 7.2, para evitar que la técnica de la fragmentación limite la evaluación integral de una actuación. En definitiva, lo que se pretende es que se midan los impactos ambientales de un proyecto de una manera global y efectiva.





Por otro lado, es de destacar que la DIA de 30 de julio de 2007, por la que se aprueba la declaración de impacto ambiental del proyecto de Ampliación del Puerto de Valencia, valora la actuación como un proyecto completo, desde el inicio, es decir, desde su propia formulación.

Por consiguiente, no sería ajustado a la normativa aplicable ni a las determinaciones de la DIA analizada interpretar que la reiterada DIA no está vigente, considerando que únicamente concluyó una de sus fases y no la siguiente. Las actuaciones constituyen un único proyecto que fue sometido a DIA y cuyo objetivo final es el de ampliar un puerto de interés general. Para ser más precisos, si observamos con detenimiento las obras de este proyecto iniciadas en 2008 podemos comprobar que tampoco se ha llegado a finalizar la fase 1 descrita en la DIA, al no haberse concluido el dragado de la dársena, la formación de la explanada mediante relleno, así como la ejecución de las obras de superestructura.

**CUARTA.** – Continuando con la línea argumentativa expuesta en el apartado anterior, podemos también resaltar como la Disposición adicional décima de la LEA permite que una misma declaración de impacto ambiental se extienda a actuaciones periódicas, en las siguientes condiciones: “1. *En el caso de proyectos sometidos a evaluación ambiental que consistan en actuaciones con plazo de duración total inferior a un año que sean susceptibles de repetirse periódicamente en años sucesivos en idénticas condiciones a través de proyectos que hubiera de autorizar el mismo órgano sustantivo con idéntico promotor, el órgano ambiental podrá establecer en la declaración de impacto ambiental que la misma podrá extender sus efectos para tales proyectos por un número de años no superior a cuatro, y teniendo en cuenta los impactos de carácter acumulativo*”. Esta regulación se hace eco del asunto C-226/08, Stadt Papenburg v. Bundesrepublik Deutschland, relativo a las obras de dragado de un canal navegable. El TJUE afirmó que habida cuenta de la persistencia, de la índole o de las condiciones de realización de las obras de mantenimiento,



podía entenderse que tales obras constituían una operación única, en concreto cuando tuviesen como finalidad mantener en condiciones una determinada profundidad de un canal navegable mediante dragados frecuentes y necesarios para ello, por lo que dichas obras de mantenimiento podían considerarse un único y mismo proyecto a efectos de la Directiva.

Late en lo anteriormente expuesto, sobre los proyectos de actuaciones periódicas, la idea de que es definitorio de un proyecto, a efectos de someterse a evaluación ambiental, no solo la tipología o naturaleza del mismo, y su localización, sino también su finalidad.

Así se hace explícito, de forma clarificadora, en el Informe de la Abogacía del Estado de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, de 6 de junio de 2013 (ref.: A.E.: 343/2013), relativo a la vigencia de la DIA del proyecto «Actuaciones de mejora en accesos marítimos al puerto de Sevilla».

En este Informe se analiza la vigencia de la Resolución por la que se formulaba Declaración de Impacto Ambiental sobre el aludido proyecto de la Autoridad Portuaria de Sevilla. Conforme a lo dispuesto en el propio texto de esa DIA, ese proyecto constaba básicamente de tres actuaciones diferenciadas: la profundización y ensanche del tramo navegable del río Guadalquivir; los dragados de mantenimiento de dicho tramo por un período de veinte años y la construcción de una nueva esclusa y desmantelamiento de la antigua, con la creación de un muelle en su lugar. Se plantea la cuestión de la vigencia de la mencionada DIA en relación con la actuación consistente en el dragado de profundización, habida cuenta que en ese momento no se había iniciado su ejecución, habiéndose ejecutado únicamente las obras de la nueva esclusa y del muelle.

El Informe señala que la respuesta a la cuestión planteada viene *“claramente determinada por lo que debe entenderse por “proyecto” a efectos medioambientales. Y ello porque, referida la DIA inicial a un conjunto de tres actuaciones unidas entre sí, es preciso determinar si la caducidad opera en el caso de que las tres actuaciones no se hubieran iniciado (porque se considera*



*que cada una de ellas es un "proyecto" separado), o bien es posible entender que en realidad las tres actuaciones no son sino manifestaciones materiales de un mismo proyecto, de forma que bastaría con que cualquiera de las mismas se hubiera iniciado para considerar inaplicable la causa de caducidad".*

Para resolver la cuestión planteada y ante la insuficiencia de la definición de proyecto en la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre a los efectos de la evaluación ambiental, se acude a la jurisprudencia en torno a la idea de cuándo se estima que un proyecto debe ser considerado con carácter global, para evitar el fraccionamiento del mismo y eludir así la correspondiente evaluación ambiental preceptiva.

Se cita en el Informe de la Abogacía del Estado mencionado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de marzo de 2013, así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de julio de 2008, que recoge la doctrina relativa a la prohibición de fraccionamiento de un proyecto. En ella el Abogado General puso de manifiesto una serie de características indicativas de la existencia de un proyecto global único: *"Es obligado realizar, en especial, una apreciación global de varios proyectos cuando son interdependientes, su construcción está interrelacionada o sus repercusiones medioambientales se solapan. En el presente asunto, la cercanía espacial de los cinco proyectos, su similitud su interacción en el desarrollo del tráfico urbano y su tramitación conjunta en el procedimiento de consulta y de autorización apoyan la tesis de que sean tratados globalmente. Dado que todos los proyectos parciales afectan a sectores definidos de la red viaria urbana, es muy probable que sus repercusiones medioambientales respectivas se solapen y se acentúen, tanto en el momento de la construcción como en el de la utilización de las vías reformadas y ampliadas. Los proyectos objeto de litigio forman parte de un proyecto global cuya finalidad es la mejora y reforma de tramos urbanos de mayor tráfico."*



A ese respecto, el Informe de la Abogacía del Estado aludido sigue citando también *“la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2013, en la que se recoge de forma amplia y detallada la jurisprudencia comunitaria expuesta con anterioridad, así como sentencias anteriores dictadas por la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo, señalando la imposibilidad de un planteamiento desmembrador de proyectos de obras, debiendo de ser los proyectos tomados en consideración y evaluados desde una perspectiva integral, global y de conjunto”*.

Y, de este modo, viene a concluir que: *“Descendiendo al supuesto concreto que nos ocupa, y sin entrar en cuestiones técnicas que escapan a esta Abogacía del Estado, cabría concluir que la sustitución de una esclusa, el dragado de profundización y los dragados de mantenimiento pueden sin dificultad configurarse como subproyectos o actuaciones de un proyecto global a realizar por el mismo promotor, la Autoridad Portuaria de Sevilla, y dirigidos a un mismo fin concreto, cual es mejorar el acceso marítimo al puerto de Sevilla. En realidad, si las tres actuaciones van dirigidas a un mismo fin, si comparten un mismo objeto, de tal forma que no tienen sentido las unas sin las otras, la conclusión que parece más adecuada es calificar las actuaciones como partes integrantes de un mismo proyecto, que en definitiva consiste en mejorar la navegabilidad del Río Guadalquivir.*

*Siguiendo la filosofía que subyace en la línea jurisprudencial citada, considerar el proyecto de referencia, afectado por la DIA del 2003, de una forma integral y conjunta, nos llevaría a concluir que la Declaración de Impacto Ambiental no ha incurrido en caducidad, al haberse ejecutado una de las actuaciones, esto es; la sustitución de la esclusa y la creación del muelle. (...)*

*De lo expuesto, por tanto, ha de concluirse que el hecho de que se hayan iniciado ya las obras para la ejecución de algunas de las actuaciones contenidas en la DIA de 26 de septiembre de 2003, dictada por la Secretaría General de Medio Ambiente en relación con el proyecto denominado*



*"Actuaciones de mejora en accesos marítimos al puerto de Sevilla" es suficiente para considerar que no cabe apreciar la caducidad de la evaluación ambiental, y ello aunque no todas las partes Integrantes del proyecto hayan dado comienzo."*

En definitiva, tras el completo análisis del Informe de la Abogacía del Estado de 6 de junio de 2013, tanto desde la perspectiva normativa como jurisprudencial, no podemos sino compartir sus conclusiones, por las que se entiende por "proyecto" a los efectos de la evaluación ambiental, aquel que engloba las actuaciones que vayan dirigidas a un mismo fin, que comparten un mismo objetivo, de tal forma que no tienen sentido las unas sin las otras, constituyendo dichas actuaciones partes integrantes del mismo proyecto.

Trasladando estas consideraciones al caso que nos ocupa, cabe sostener que las actuaciones descritas en la DIA como integrantes del proyecto "Ampliación del puerto de Valencia", a desarrollar en dos Fases, han de considerarse de una manera conjunta, componentes de un único proyecto cuya finalidad es la de ampliar las instalaciones actuales del Puerto de Valencia para potenciar el tráfico de contenedores interoceánico de ese puerto, tal como se contempla en el Plan Estratégico 2001-2015 de la APV.

Tanto la ejecución de las obras de abrigo de la nueva dársena como las obras de ejecución de explanadas y superestructuras para el establecimiento de una nueva terminal de contenedores resultan elementos integrantes e indisolubles de este importante proyecto de obras estatal. Carece de sentido y funcionalidad el primer elemento sin el segundo, por ello su evaluación ambiental se ha efectuado como proyecto global.

Así pues, el hecho de haberse comenzado la ejecución del proyecto sometido a la DIA de 2007 en 2008 permite afirmar que dicha declaración de impacto ambiental se encuentra, actualmente, en vigor, al no incurrir en el supuesto de hecho previsto en el apartado tercero de la Disposición transitoria primera de la Ley 21/2013.



Este es mi parecer que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en derecho.

Madrid, 9 de abril de 2021

EL JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA

José Antonio Morillo-Velarde del Peso

- 22 -

