

Nº Expediente: 19012269

Sr. D.  
JULIO ANTONIO MOLTÓ BELENGUER  
ASSOCIACIO DE VEINS I VEINES DE  
NATZARET  
CALLE ALTA DEL MAR Nº 75  
46024 VALENCIA

Estimado Sr.:

En relación con la queja que ha presentado ante esta institución, registrada con el número arriba indicado, la Autoridad Portuaria de Valencia ha remitido un informe, que, en síntesis, indica lo siguiente:

La declaración de impacto ambiental (DIA) del proyecto "*Ampliación del puerto de Valencia*" se formuló en 2007. Por ello, pronunciarse sobre su vigencia requiere conocer los hechos desde entonces.

La Autoridad Portuaria de Valencia (APV) en su Plan Estratégico 2015, elaborado en 2001-2002, determinó, con el fin de alcanzar la especialización y complementariedad de sus puertos, que el Puerto de Valencia orientaría y potenciaría su actividad hacia el tráfico de contenedores interoceánicos. Asimismo, identificó la necesidad de expandir sus instalaciones para afrontar los crecimientos de tráfico esperados.

Para la aplicación de esta estrategia, se aprobó, en 2006, el Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Valencia, tras analizarse diferentes alternativas de expansión. Fue seleccionada la llamada "*Ampliación Norte del Puerto de Valencia*".

Dicha alternativa contempla un proyecto en cuatro fases con un horizonte hasta 2035 y supone, entre otras, la realización de las siguientes obras:

- Una nueva dársena norte, mediante la construcción de un dique de abrigo y un contradique.

Nº Expediente: 19012269

- Una terminal de contenedores (fase I) y una terminal de contenedores (fase II) adyacente a la anterior en la zona noreste del puerto, cuya construcción se abordaría una vez que la fase I se encontrara en un nivel alto de ocupación.

Las obras recogidas en el Plan Director objeto de una DIA favorable en 2007, comenzaron en junio de 2008 y finalizaron en febrero de 2012. Puesto que la ejecución de las obras evaluadas en la DIA se inició en el plazo previsto en la normativa aplicable, no cabe entender que haya perdido sus efectos, de manera que sigue estando vigente. Actualmente, están concluidas, con un afloramiento a la fecha de unas 300 hectáreas de nuevas superficies y aguas abrigadas.

La crisis económica mundial ocurrida 2007-2008 tuvo profundos efectos en España y en la Unión Europea y condujo a dos periodos de recesión en 2009 y 2013. A partir de 2010, existía una gran incertidumbre sobre las posibilidades de crecimiento económico y de incremento del tráfico de contenedores. Ello tuvo como consecuencia que la ejecución de la nueva terminal de contenedores de la Ampliación Norte (con la que se concluiría la fase I), prevista en una actuación mixta de inversión público-privada, se retrasase.

En 2017, tras dos años de crecimiento económico significativo y un florecimiento del comercio exterior español, pareció el momento oportuno para plantearse el lanzamiento de la nueva terminal. No obstante, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, los cambios acontecidos en el mundo del transporte marítimo de mercancías y las tendencias imperantes tanto en lo que respecta a las flotas como a los avances tecnológicos y las estrategias de las compañías navieras, a fin de garantizar el mayor éxito y acierto del diseño de las terminales a ubicar en los terrenos que conforman la ampliación norte, la APV licitó un concurso denominado "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 de Valencia - Fase I".

Del análisis de las previsiones de tráfico y de capacidad de las terminales actuales realizada en el estudio, se desprende un déficit de capacidad de entre 2,8 y 5,2 millones de TEU en el año horizonte fijado en el estudio en el 2052. Además, en el año 2023, el tráfico esperado representaría el 90% de la capacidad de las terminales actuales, por lo que se considera necesario abordar de manera inmediata el desarrollo de la nueva terminal de contenedores a ubicar en la Ampliación Norte.

La solución base considerada en el Plan Director del Puerto de Valencia del año 2006 contemplaba dos fases de desarrollo para las nuevas terminales de

contenedores; sin embargo, el estudio de viabilidad ha aflorado dos nuevos condicionantes a tener en cuenta:

- La evolución del tamaño de la flota de portacontenedores que ha aumentado de los 11.000 TEUS a 24.000 TEUS, con barcos que para esa carga superarán los 420 metros de eslora.
- El incremento del ancho de las terminales marítimas hasta los 600-700 metros, necesaria para la automatización y optimización de los procesos logísticos e intermodales dentro de la terminal (barco-ferrocarril-camión).

Así el estudio concluye que la terminal es necesaria y viable para dar continuidad al modelo de puerto de *hub* mixto con el que Valencia ha alcanzado una posición de liderazgo en el Mediterráneo Occidental en el tráfico de contenedores. Con la nueva terminal se espera atender los tráficos esperados en el año horizonte (2052), simultaneando el servicio a los tráficos de importación/exportación y a los de trasbordo operados a través de grandes megabuques portacontenedores actuales y futuros (de 22.000 TEU o más). Se trata de una terminal de última generación, semiautomatizada, y que dispone de las mayores dimensiones posibles en términos de longitud continua de atraque y de superficie de operación y almacenamiento, a fin de alcanzar las mayores cotas de eficiencia y competitividad.

Esta necesidad ha obligado a replantear la configuración de la dársena y la disposición de la terminal en los nuevos espacios abrigados de la dársena de la Ampliación Norte. Así, a finales de julio de 2018, se concluyó el anteproyecto para la construcción de la terminal de contenedores en la Ampliación Norte, el cual no implica una ampliación de las aguas interiores del puerto.

La APV, aplicando un criterio de prudencia en la gestión, no programó las inversiones públicas necesarias para el desarrollo de la nueva terminal - dragado, muelle, rellenos y consolidación- hasta asegurarse de que existiera un adjudicatario del concurso de concesión para la construcción y explotación de la nueva terminal.

Tras la aprobación por el Consejo de Administración de la APV aprobó el pliego de bases y pliego de condiciones del concurso para la concesión de la nueva terminal, el 2 de marzo de 2020, la APV remitió un escrito a Puertos del Estado, por el que se le comunicaba el estado de la tramitación del procedimiento de concesión y se indicaba la necesidad de recabar el parecer del órgano ambiental, de acuerdo con el artículo 85.5 del TRLPEMM, para que determinarse si las obras

Nº Expediente: 19012269

pendientes de acometer, tanto por la APV como aquellas a asumir por la concesionaria, necesitan algún tipo de tramitación ambiental.

Posteriormente, en septiembre de 2020, una vez finalizados los estudios técnicos, se remitió a Puertos del Estado una adenda al anteproyecto inicial para eliminar algunos de los elementos de abrigo y modificar la propuesta de dragado. Por último, en noviembre de 2020 se envió al citado organismo una nueva versión de la adenda que incluye pequeñas modificaciones en lo relativo al cómputo de los materiales requeridos para la ejecución de la obra, los volúmenes provenientes de las distintas fuentes y su comparación con los recogidos en el proyecto que fue objeto de DIA en el año 2007.

En abril de 2021 se recibieron sendos informes de Puertos del Estado cuyas consideraciones se incorporaron al proyecto. El 2 de diciembre de 2021 se remitieron peticiones de informe en relación con el proyecto constructivo de la obra a Puertos del Estado y a la Demarcación de Costas en Valencia. La primera emitió informe favorable pero aún se está a la espera de recibir el de la Demarcación de Costas.

En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.2.c) de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, al tratarse de la modificación de las características de un proyecto del Anexo I, distinta de las modificaciones descritas en el artículo 7.1.c), ya autorizado y en proceso de ejecución, se procedió, conforme a lo previsto en dicho precepto, a evaluar si concurría alguna de las circunstancias establecidas. Se concluyó que dichas modificaciones no cumplen los requisitos establecidos en la legislación de evaluación ambiental para que resulte preceptiva una evaluación ambiental simplificada.

A la vista de lo anterior, se exponen a continuación, las consideraciones del Defensor del Pueblo.

1. Los argumentos empleados por la autoridad portuaria para defender la vigencia de la DIA del proyecto de ampliación del puerto de Valencia son razonables si nos atenemos a una aplicación exclusivamente formal de la legislación.

No obstante, a juicio de esta institución, se trata de cumplir el mandato que el artículo 45 de la Constitución dirige a los poderes públicos, es decir, el de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. Es este un principio que informa la legislación positiva y que, por tanto, debe guiar la interpretación y aplicación de las normas ambientales.

En el presente caso no puede ignorarse el tiempo transcurrido desde que se realizó la evaluación ambiental del proyecto -en 2007-, que las obras de ampliación que motivan la queja no se han ejecutado en su totalidad y que, además, el proyecto inicialmente evaluado se ha modificado. Por tanto, dar un cumplimiento adecuado al mandato constitucional requiere un pronunciamiento concluyente sobre las siguientes cuestiones:

- 1st. Si los elementos y las condiciones en las que se efectuó la evaluación ambiental siguen siendo las mismas hoy en día, de manera que los impactos inicialmente detectados y las medidas correctoras impuestas sigan siendo válidas.
- 2nd. Si las modificaciones incluidas en el proyecto tienen una dimensión suficiente para generar nuevos impactos no detectados y entonces es preciso realizar algún tipo de evaluación reglada o bien es necesario modificar la DIA.

2. Entre la documentación aportada por la autoridad portuaria consta un escrito que ha dirigido a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental sobre este asunto, aunque la contestación de esta resulta imprecisa.

Si bien la legislación hace descansar gran parte del peso de la evaluación ambiental sobre el promotor del proyecto y sobre el órgano sustantivo, el órgano ambiental no puede permanecer pasivo a la hora de valorar el alcance de las modificaciones introducidas.

Además, el artículo 85.5 de la LPMM indica que en aquellos proyectos que, de acuerdo con la legislación vigente, deban someterse a algún tipo de evaluación de impacto ambiental, el informe de la autoridad portuaria sobre la procedencia de la concesión será posterior a la resolución del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Por consiguiente, tanto si es necesaria una evaluación reglada como si no lo es, el pronunciamiento del órgano ambiental debe ser concluyente.

3. Finalmente, ha de tenerse en cuenta que en las sucesivas normas que han regulado la evaluación impacto ambiental hay una exigencia que permanece constante que es que la aprobación de un proyecto es posterior a su evaluación ambiental, y no al revés, por lo que debe acreditarse la fecha de aprobación del Plan Director evaluado en 2007.

Nº Expediente: 19012269

En virtud de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo ha solicitado al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con esta misma fecha, un informe en el que exponga motivadamente su criterio sobre las cuestiones expuestas.

Tan pronto se reciba, se le dará cuenta de su contenido, así como de las actuaciones que procedan.

Le saluda muy atentamente,



Ángel Gabilondo Pujol  
Defensor del Pueblo