

Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Navarra

La técnica de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de tutela preventivo constituye uno de los principales institutos jurídicos de protección del medio ambiente, si no el principal, por el que se condiciona la realización de proyectos, actividades, instalaciones o industrias que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el medio ambiente, de manera que su ejecución no comprometa nuestra sostenibilidad, nuestro futuro y, en definitiva, el interés público colectivo que encarna el medio ambiente.

Como señala la propia exposición de motivos de la vigente Ley 21/2013, de evaluación ambiental, (LEA en lo sucesivo), la evaluación ambiental constituye un “instrumento indispensable para la protección del medio ambiente, que a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación”.

REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS

Para esbozar el marco jurídico general de la evaluación ambiental es necesario hacer men-

ción breve a las diferentes normas jurídicas que han abordado la evaluación ambiental de proyectos. Un marco jurídico que tiene hasta cuatro niveles, el internacional, el comunitario, el estatal y el autonómico. Un marco jurídico una vez más, profuso, difuso, pero no necesariamente confuso.

a) Normas Internacionales

El antecedente siempre citado de la regulación de la técnica de evaluación de impacto ambiental lo constituye la NEPA (*National Environmental Policy Act*) norteamericana de 1969. De esta norma derivarán en el ámbito de la Comunidad Europea las posteriores Directivas de evaluación ambiental, primero de proyectos y años después la de planes y programas, normativa comunitaria que establece la obligatoriedad de esta técnica con una aplicación homogénea en el territorio de los actuales 28 Estados miembros.

A nivel internacional, el Convenio de Espoo, de 25 de febrero de 1991, sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, supuso la primera regulación de evaluación de impacto ambiental con carácter internacional. Un año después, en 1992, la Declaración de Río introdujo entre sus principios, los relativos a la necesidad de que los Estados



sometiesen a evaluación ambiental cualquier proyecto que pudiera tener una incidencia negativa sobre el medio. El Convenio de Aarhus, de 1998, es también objeto de cita obligada, ya que ha condicionado y, de qué manera, los procedimientos de evaluación de impacto ambiental al tener que garantizarse en ellos los derechos de información y participación públicas. Igualmente, el Convenio Europeo del Paisaje, de 2000, aprobado en el seno del Consejo de Europa, exige aplicar sus mecanismos de protección del paisaje en la evaluación ambiental estratégica y en la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

b) Directivas Comunitarias

Puede afirmarse que la totalidad de la normativa española en materia de protección del medio ambiente procede de la transposición de una previa Directiva europea. La importancia del Derecho comunitario en materia de medio ambiente es total, un acervo ambiental comunitario común a todos los Estados miembros

para cumplir el objetivo de lograr un desarrollo sostenible basado en un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.

Fue la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio, la que reguló por primera vez a nivel comunitario la preceptiva evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados, previa a su autorización.¹ Desde entonces ha evolucionado continuamente, de ahí sus sucesivas modificaciones y reformas, que desembocaron en la Directiva 2011/92/UE, un texto codificado cuya última modificación ha venido dada por Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, en cuya fase de transposición se encuentra actualmente el Reino de España.

¹ De esta primera regulación de EIA de proyectos y de su transposición al ordenamiento jurídico español, por todos, Rosa Moreno, J. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, 1993; García Ureta, A. *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental*, IVAP, 1994 y Razquin Lizarraga, J.A. *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, 2000.

Baztán. Foto: Juan José Pons.

La técnica de la evaluación de impacto ambiental como instrumento de tutela preventivo constituye uno de los principales institutos jurídicos de protección del medio ambiente, si no el principal, por el que se condiciona la realización de proyectos, actividades, instalaciones o industrias que puedan tener un efecto directo o indirecto sobre el medio ambiente

La primera Directiva EIA ya estableció el esquema actual de la EIA, además de fijar el contenido de la evaluación (estudio de impacto ambiental, tramitación, resolución mediante DIA), estableció la primera relación de proyectos que debían someterse mediante un sistema de doble lista: proyectos que debían someterse a EIA obligatoria (Anexo I) y los proyectos de que debían someterse o no a tal evaluación (EIA facultativa) en función de una serie de criterios establecidos por la propia Directiva.

La posterior Directiva 97/11/CE, amplió el elenco de proyectos sujetos a evaluación de impacto obligatoria, contenidos en su Anexo I y la Directiva 2003/35/CE acentuó las exigencias de información y participación públicas reales y efectivas desde una fase temprana del procedimiento con el fin de incorporar las exigencias del Convenio de Aarhus, al igual que en los procedimientos IPPC. Finalmente, la Directiva 2011/92/CE, constituyó un texto refundido de las Directivas anteriores y de las normas que directa o indirectamente afectaban a nivel comunitario al instituto de la evaluación ambiental de proyectos.

Del mismo modo, es necesario citar la vigente Directiva “Habitats”, 92/43/CEE, 21 de mayo, que exige por mor de su artículo 6º una evaluación adecuada de los proyectos que puedan tener

efectos directos o indirectos sobre los espacios que configuran la Red Natura 2000, y a la que se refiere específicamente la normativa de evaluación de impacto ambiental.

En su revisión intermedia del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, la Comisión subrayó la necesidad de mejorar la evaluación de los impactos ambientales a nivel nacional y anunció una revisión de la Directiva EIA. Esta nueva Directiva parte de las iniciativas destinadas a aplicar la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos” y la “Estrategia Europa 2020”, en particular con la prioridad del crecimiento sostenible.

En consonancia con esta necesidad, se aprobó la última Directiva 2014/52/UE, objeto de inminente transposición al ordenamiento jurídico español. Esta Directiva está justificada por algunas deficiencias de la presente tales como la inexistencia de disposiciones que garanticen la calidad de la información y la calidad del proceso de evaluación de impacto ambiental, la existencia de lagunas en la aplicación, los elevados costes socioeconómicos que afectan negativamente a la armonización del mercado interior y los riesgos de incoherencias dentro del proceso de evaluación y en relación con otra legislación. La nueva Directiva, en relación con los proyectos del Anexo II, aclara el proceso de comprobación previa modificando los criterios del Anexo III y precisando el contenido y la justificación de tales decisiones, de manera que se sometan a EIA solo aquellos proyectos que realmente tengan efectos significativos. Se incide también en la necesidad de reforzar la calidad de la evaluación, precisando el contenido de la misma mediante la evaluación obligatoria de alternativas, la justificación clara de las decisiones finales y el seguimiento obligatorio posterior de los posibles efectos adversos, además de tener en cuenta los desafíos prospectivos tales como el cambio climático, la posibles catástrofes y la futura disponibilidad de los recursos naturales o la biodiversidad. En resumen, introduce normas más estrictas relativas a la calidad de la información, cuando esta constituye la base del procedimiento y la debida objetividad de las autoridades competentes.



c) Régimen de la EIA de proyectos en España. La Ley 21/2013, de evaluación ambiental

La transposición de la Directiva 85/335/CEE, de evaluación de impacto ambiental de proyectos al ordenamiento español, se realizó mediante el Real Decreto-legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que introdujo la técnica de la evaluación de impacto ambiental en España habiendo sido modificado posteriormente en varias ocasiones por ulteriores modificaciones, de la propia Directiva. El Real Decreto-Ley 9/2000, transformado posteriormente en la Ley 6/2001, operó los primeros cambios importantes como consecuencia de la necesaria y tardía transposición de la Directiva 97/11/CE que, como hemos visto, amplió sustancialmente el listado de proyectos que debían someterse obligatoriamente a evaluación de impacto ambiental. La posterior Ley 62/2003 que sirvió para dar una visión más global y omnicompreensiva de la EIA mediante la consideración de la interrelación entre todos los factores, además de concretar las competencias del órgano ambiental y establecer el alcance del informe de las CCAA respecto de los proyectos que realizados en su territorio debían ser autorizados y evaluados por la Administración General del Estado, desembocando finalmente en el Texto refundido aprobado por el Real Decreto-legislativo 1/2008, de 11 de enero, que fue tam-

bién modificado al poco tiempo mediante la Ley 6/2010, de 24 de marzo, con el fin de articular el procedimiento de EIA con los regímenes de comunicación previa o declaración responsable.

Entretanto, en 2007 se aprobó la también vigente Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, transponiendo las Directivas comunitarias que regulaban los dos primeros pilares y aplicando el Convenio de Aarhus, modificó también la normativa de evaluación de impacto ambiental, ahondando en los principios de información y participación, con el objeto de adecuar la EIA a las reglas sobre información y participación. La LIPJMA constituye una ley transversal que se aplica a todos los procedimientos ambientales y que en su momento ya modificó la regulación de evaluación ambiental.

Así las cosas, se llega a la vigente Ley 21/2013, de evaluación ambiental,² que además de unificar

Presa de Eugui. Foto: Juan José Pons.

² Sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, véanse en particular los siguientes trabajos, Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (Director) *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Aranzadi, 2014; Quintana López, J. y Casares Marcos, *Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica*. Tirant lo Blanch, 2014; García Ureta, A. "Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental." *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014.

El Convenio de Espoo, de 25 de febrero de 1991, sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, supuso la primera regulación de evaluación de impacto ambiental con carácter internacional. Un año después, en 1992, la Declaración de Río introdujo entre sus principios, los relativos a la necesidad de que los Estados sometiesen a evaluación ambiental cualquier proyecto que pudiera tener una incidencia negativa sobre el medio

en una sola norma la evaluación de impacto ambiental de proyectos y la de planes y programas, establece un esquema procedimental similar para ambos procedimientos (EAE y EIA) y, algo importante, unifica la terminología. La regulación que ha llevado a cabo es exhaustiva lo que dado su carácter básico limita el desarrollo legislativo de las CCAA que podrán solo introducir las modificaciones estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades, y por otra parte hace que el desarrollo reglamentario de la ley no resulte imprescindible. Se trató con ello de evitar la fragmentación del ordenamiento, de manera que en España no haya 17 procedimientos distintos de EIA lo que genera cierta confusión.

La LEA enumera todo un rosario de principios del Derecho ambiental en su aplicación tales como son el de protección y mejora del medio ambiente; acción preventiva y cautelar; prevención y corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización; simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las comu-

nidades autónomas, proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación al que, en su caso, deban someterse, colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera, participación pública, desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.

Pero, sin duda, uno de los grandes objetivos de la LEA fue el de establecer una legislación homogénea en materia de evaluación ambiental en todo el territorio nacional. Para ello, una parte importante de la ley y de todos los anexos tienen carácter de legislación básica con el fin de evitar la diversidad de procedimientos de evaluación ambiental que existen en la actualidad en España.

Como señala, el *Documento de trabajo de la Comisión sobre la revisión de la aplicación del Derecho ambiental en España*,³ considera que se ha cumplido sobre evaluación de impacto ambiental, analizando el marco jurídico y las disposiciones efectivas para cumplir las normas de evaluación de impacto ambiental y teniendo en cuenta también los compromisos contraídos por las autoridades españolas.

d) La profusa legislación autonómica de EIA

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia ambiental y particularmente en materia de evaluación ambiental, tanto de proyectos como estratégica. Ello ha dado lugar a una profusa normativa autonómica de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos. Leyes y reglamentos que en unos casos han regulado en un mismo texto normativo ambas evaluaciones (proyectos y planes), y en otros de manera separada. Las divergencias entre regulaciones

³ SWD (2017) 42 final, 03.02.2017.



Foto: Álvaro López.

no son grandes, sí en cuanto a terminología, en cuanto a plazos en algunos casos y en cuanto a ámbito de aplicación. El hecho de que algunas Comunidades Autónomas hayan hecho uso de sus competencias para establecer normas adicionales de protección, ha dado lugar a que determinadas CCAA hayan sometido determinados proyectos a esta técnica no haciéndolo así la legislación estatal. Esta aparente “disfunción” es lo que la LEA quiso erradicar con una finalidad de homogeneización que no se cohonesta fácilmente con el respeto a la autonomía y a las competencias asumidas por las CCAA en sus Estatutos, de acuerdo con la previsión constitucional establecida en el artículo 149.1.23º CE que otorga la legislación básica al Estado, lo que supone que las CCAA han podido asumir de acuerdo con sus Estatutos competencias de desarrollo legislativo, sin perjuicio de que además puedan adoptar normas adicionales de protección.

DELIMITACIÓN COMPETENCIAL. LAS RECIENTES SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La regulación operada por la LEA respecto de los procedimientos de evaluación ambien-

tal es detallada, es exhaustiva, y es algo perfectamente buscado por el legislador a pesar de los riesgos que desde el punto de vista del respeto competencial al desarrollo legislativo y ejecución de las CCAA pueda presentar. La exposición de motivos de la LEA señala sin sonrojo que tal detalle de la regulación genera dos ventajas: “por una parte, puede servir de acicate para que las comunidades autónomas los adopten en su ámbito de competencias, sin más modificaciones que las estrictamente necesarias para atender sus peculiaridades, y, por otra parte, hace que el desarrollo reglamentario de la Ley no resulte imprescindible”.

Sobre estas cuestiones ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en sus recientes sentencias 53/2017 (sobre la propia LEA) y 109/2017 (sobre la ley balear de evaluación ambiental), en relación con la competencia estatal y autonómica sobre EIA y EAE, confirma la constitucionalidad de la uniformidad y la homogeneización de la LEA 21/2013. Ambas sentencias se centran en el alcance de la capacidad normativa del Estado y de las CCAA en los aspectos procedimentales de la evaluación ambiental y de la lectura de ambas sentencias se confirma el exiguo margen que el Estado, con la confirmación ahora del TC, deja

Sin duda, uno de los grandes objetivos de la LEA fue el de establecer una legislación homogénea en materia de evaluación ambiental en todo el territorio nacional. Para ello, una parte importante de la ley y de todos los anexos tienen carácter de legislación básica con el fin de evitar la diversidad de procedimientos de evaluación ambiental que existen en la actualidad en España

para el desarrollo por parte del legislador autonómico en evaluación ambiental.

Por otro lado, declaran la inconstitucionalidad de la cláusula de supletoriedad contenida en la LEA y es que el hecho de que las CCAA puedan optar libremente por esto, a fin de cuenta la competencia de desarrollo legislativo es suya, no quita para que tal previsión de considerar *in totum* la LEA como básica y supletoria en bloque, choque con la jurisprudencia constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal. Por tanto, la cláusula de supletoriedad no puede constituirse como un título competencial alguno a favor del Estado y por tanto éste no puede dictar normas con el fin de crear Derecho supletorio ya sea en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma o en materias de competencia compartida como sería el caso de la evaluación ambiental.

LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS ESTATUIDOS EN LA LEA⁴

La LEA 21/2013, como la gran mayoría de las leyes ambientales que establecen técnicas de intervención, es una norma procedimental en la que el procedimiento regulado con cada una de sus fases es el que va a determinar el contenido de la DIA, no siendo una mera su-

cesión de trámites tendentes en concluir en una resolución más o menos ajustada a Derecho. El procedimiento aquí reviste una gran importancia, contiene una serie de elementos con sustancia propia conformadores del contenido del acto dado que nos encontramos ante una norma programática, finalista, que establece un objetivo concreto que se ha de determinar con los elementos del procedimiento. Además el procedimiento adquiere una gran relevancia como proceso de toma de decisiones y constituye una garantía de acierto e idoneidad y una forma también de legitimación democrática en la medida en que se da cabida a la información y participación públicas en la toma de decisiones con incidencia sobre el medio ambiente.

Una de las principales novedades de la LEA fue la introducción de dos tipos de evaluación de impacto ambiental de proyectos, ordinaria y simplificada, como ya venían haciendo algunas leyes autonómicas con base en el mayor o menor impacto de los proyectos sometidos, sustituyendo las anteriores denominadas obligatoria y facultativa.

La LEA, como sus predecesoras, configura los órganos sustantivo y ambiental, órganos separados y con distintas competencias pero pertenecientes a una misma Administración en el proceso de evaluación ambiental de proyectos, recordando como ya hizo el TC que la evaluación ambiental no es una competencia ejecutiva de las CCAA en proyectos de competencia sustantiva estatal. Esta separación, trata de dar los mayores visos de verosimilitud, objetividad e independencia a la evaluación ambiental realizada por el órgano

⁴ Sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos estatuidos por la LEA 21/2013, Alenza García, J.F. "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental" en *Régimen jurídico de la evaluación ambiental...*, *op.cit.* pp.366-407.



ambiental. Esta regla se exceptúa como es sabido en los casos en los que el órgano sustantivo es la Administración Local y también en el supuesto en que el proyecto se sujeta a declaración responsable comunicación previa.

En los proyectos sometidos a EIA, tiene su participación el promotor que es quien debe presentar junto con el proyecto el estudio de impacto ambiental (clave de bóveda del procedimiento), el órgano sustantivo es quien tiene la competencia para tramitar el procedimiento autorizatorio y el órgano ambiental es que el que tras realizar el análisis técnico del expediente después del trámite de información pública y a la vista de todo lo actuado, formulará la preceptiva declaración de impacto ambiental, acto de trámite determinante, no vinculante que se pronunciará a los meros efectos ambientales del proyecto que pretenda desarrollarse.

Ni que decir tiene que los principios de información y participación públicas desde una fase temprana están presentes en todo el procedimiento de manera que, no solo el público interesado, sino también el público en general en el trámite de información pública, puedan recabar información y presentar las alegaciones que estimen oportunas. La EIA constituye un procedimiento administrativo instrumental así calificado por la propia LEA y también un procedimiento de participación ciudadana. La transparencia, la información y la participación son ejes fundamentales de todo procedimiento de evaluación ambiental.

a) Evaluación ordinaria

La LEA somete a esta evaluación los proyectos del Anexo I, los de un mayor impacto, así como sus modificaciones cuando alcancen los citados

Canal de Navarra. Foto: Juan José Pons.

umbrales de este Anexo. Es un procedimiento más detallado que comienza con el trámite de consultas previas (*scoping*) sobre la base de un documento de alcance presentado por el promotor con carácter potestativo. Presentada la ulterior solicitud, ésta deberá describir el proyecto y sus alternativas, tras ser admitida a trámite, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance del estudio de impacto previa consulta preceptiva a las Administraciones afectadas y al público interesado. Con el documento de alcance que el órgano ambiental debe trasladar tanto al órgano sustantivo como al promotor, éste último elaborará el estudio de impacto ambiental, documento técnico preceptivo fundamental, que debe ser completo, con el alcance necesario, con un análisis de alternativas y de los efectos del proyecto, así como de la propuesta de medidas preventivas, correctoras y, en su caso, compensatorias. A continuación, el proyecto y el estudio deben someterse a información pública durante un plazo mínimo de 30 días, dentro del procedimiento sustantivo de autorización del que se trate, garantizado y promoviendo la participación real y efectiva, así como las consultas simultáneas a las Administraciones afectadas y al público interesado. Tras estos trámites que se sustancian en el procedimiento sustantivo es cuando realmente comienza la EIA y el verdadero protagonismo del órgano ambiental. La LEA opera, sin duda, un reforzamiento de las atribuciones del órgano ambiental frente al sustantivo, como garante de la necesaria calidad que debe tener la evaluación ambiental, primero mediante el análisis técnico del expediente para comprobar la observancia de los trámites antedichos, del resultado de la participación y sobre todo del estudio de impacto ambiental presentado por el promotor. Después, con la declaración de impacto ambiental, acto de trámite del procedimiento sustantivo, informe preceptivo y determinante a los meros efectos ambientales del proyecto sometido a evaluación, con el que culmina la evaluación ordinaria.

Pese a la exigencia de seriedad, calidad y completitud del Estudio de impacto ambiental, y pese al hecho de que la LEA prevea un procedimiento sistemático y reglado de EIA con

la garantía de la información y participación públicas adecuadas, la responsabilidad última recae en el órgano ambiental que es quien en definitiva se pronuncia sobre la compatibilidad o no del proyecto con el medio ambiente, un órgano que debe interpretar adecuadamente también los principios que la Ley contiene, especialmente el principio de precaución.

b) Evaluación simplificada

Se trata de una de las principales novedades introducidas por la LEA. A esta evaluación se someten los proyectos del Anexo II, que *a priori* presentan efectos ambientales menos significativos que los del Anexo I, y a los proyectos que no estando incluidos en ninguno de los dos Anexos, puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000. Ahora bien, cabe la posibilidad que en aplicación de los criterios del Anexo III, proyectos inicialmente sometidos a EIA simplificada, deban ser sometidos a EIA ordinaria cuando así lo decida el órgano ambiental. Las principales diferencias respecto del procedimiento ordinario son la ausencia de fase previa o preparatoria (*scoping*), no existe trámite de información pública lo que choca con los principios de la Ley 27/2006 y el propio Convenio de Aarhus, y las consultas a las Administraciones Públicas y al público interesado se realizan por el órgano ambiental, no por el sustantivo.

El inicio del procedimiento simplificado se inicia ante el órgano sustantivo junto con el denominado documento ambiental (un estudio de impacto ambiental aminorado), tras la comprobación formal por el órgano sustantivo, el órgano ambiental admitirá la solicitud y tras las consultas a las Administraciones públicas interesadas y al público interesado y tras tener en cuenta el resultado de las mismas, formulará el informe de impacto ambiental, también considerado como preceptivo y determinante que puede concluir de dos formas: ordenando que el citado proyecto deba someterse al procedimiento de EIA ordinaria de acuerdo con los criterios del Anexo III de la LEA, o bien estableciendo directamente los criterios y requerimientos ambientales a los que deberá some-



terse el proyecto de acuerdo con el documento ambiental presentado por el promotor.

LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL COMO ACTO DE TRÁMITE DETERMINANTE

Buena parte de la doctrina “iusambientalista” ha venido propugnando el carácter vinculante de la DIA, de hecho algunas leyes autonómicas otorgan este carácter que pudiera ser objeto de excepción debidamente justificada adoptada por el Consejo de gobierno correspondiente. No fue esta ni ha sido la intención del legislador estatal pese al término determinante que introdujo en la LEA.

Lo de determinante fue novedoso y lleva a cierto equívoco. No es vinculante, como ya se encarga de aclarar la propia exposición de motivos de la LEA “*El carácter determinante de los pronun-*

ciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue.

Desde el punto de vista material, esto es, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.” En definitiva, no es vinculante aunque alguna legislación autonómica resulta más exigente en este punto.

Como ya ha venido reiterando la jurisprudencia, la DIA es un informe que tiene la consideración de acto administrativo de trámite esencial, previo e integrante de la decisión que finalmen-

Parque Natural de Gata-Níjar.
Foto: Álvaro López.

Se obliga ahora al promotor a incluir en el estudio de impacto ambiental un análisis sobre la vulnerabilidad de los proyectos ante accidentes graves o catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de ocurrencia de los mismos

te se adopte, pero no es un acto de trámite cualificado al no decidir directa o indirectamente el fondo del asunto y difícilmente podría argüirse que produzca indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Por tanto, la DIA no es decisoria, no es vinculante y en consecuencia no es impugnabile. Algo que la LEA deja ya claro en su artículo 41.4 *“La declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso, sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto”*. Y es que nada obsta que se pueda impugnar la autorización del proyecto con base en la inobservancia de los trámites de EIA o las deficiencias o contradicciones en las que haya incurrido la propia declaración. Las autorizaciones de los proyectos sometidos son perfectamente impugnables con base en la inadecuación de la DIA ya sea por su contenido, sus carencias, o por no haberse respetado el procedimiento previsto en la LEA.

Obviamente, la ausencia de la DIA supone la falta de validez de la autorización que en su caso se dicte y sin perjuicio de las sanciones que en su caso se prevean. La evaluación ambiental debe calificarse como trámite esencial dentro del procedimiento aprobatorio del proyecto, por lo que su ausencia determinaría la nulidad de la autorización del proyecto. A esta conclusión se llega

aunque el resultado de la EIA no tenga carácter vinculante, pero al ser preceptivo y determinante su omisión constituiría un supuesto claro de la nulidad de pleno derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En este caso tal nulidad se podría hacer valer a través de la impugnación en plazo del acto definitivo de aprobación del proyecto o incluso instando la vía de la revisión de oficio.

Por si hubiera alguna duda al respecto y entendiéndose que tal vicio no es en caso alguno subsanable siquiera por transcurso del tiempo, el artículo 10 LEA establece que en caso alguno la falta de cumplimiento del trámite en cuestión pueda tener efectos de silencio positivo a efectos de una ulterior autorización o aprobación. En concreto, se señala que *“La falta de emisión de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable”*.

La realización de un proyecto en ausencia de evaluación de impacto ambiental determina además la responsabilidad sancionadora del promotor privado por infracción muy grave tal y como prevé el artículo 55.2, que considera como infracción muy grave *“el inicio de la ejecución de un proyecto, incluidos los sujetos a declaración responsable o comunicación previa, sometido a evaluación de impacto ambiental ordinaria sin haber obtenido previamente la correspondiente declaración de impacto ambiental.”*

UNA NUEVA MODIFICACIÓN EN CIERNES. EL ANTEPROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA VIGENTE LEA 21/2013: SUS MODIFICACIONES

La Directiva 2014/52/UE, de evaluación de impacto ambiental de proyectos obliga nuevamente a modificar la legislación estatal. Esta última modificación de la Directiva trata de reforzar las disposiciones en materia de evaluación y prevención de riesgos, incluidos los que inciden en la salud humana.



Por otro lado, la Comisión tratando de promover la racionalización de las evaluaciones ambientales para evitar los solapamientos y acelerar la toma de decisiones sin comprometer la calidad del procedimiento de evaluación ambiental, publicó en 2016 un documento de orientación respecto al establecimiento de procedimientos conjuntos y/o coordinados para proyectos sujetos a evaluaciones en virtud de la Directiva EIA, la Directiva de Hábitats, la Directiva “Marco” sobre el agua y la Directiva de emisiones industriales.

En esta tesitura y por la obligación de transposición que el Reino de España tiene de la Directiva citada, se aprobó el pasado 16 de marzo el proyecto de ley de modificación de la LEA. Un proyecto que ya se encuentra en trámite parlamentario y que en lo que concierne a la evaluación de proyectos modifica algunos de sus artículos y planteamientos.

La propia Exposición de motivos del proyecto de ley señala las principales modificaciones que se introducen respecto de la vigente LEA. Se reordenan los principios inspiradores de la evaluación ambiental, incluyendo en un mismo apartado la precaución y la acción cautelar y se establece que el órgano ambiental y el sustantivo

deberán ejercer sus funciones de manera objetiva y evitar situaciones que den lugar a conflicto de intereses. Se redefine la evaluación de impacto ambiental como el proceso consistente en la preparación por el promotor de un informe de impacto ambiental, la realización de consultas, el examen por la autoridad competente de la información, la conclusión razonada de la autoridad competente sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y la integración de la conclusión razonada de la autoridad competente en la decisión de autorización.

En cuanto a los proyectos exceptuados de EIA, el órgano sustantivo solamente podrá excluir del proceso de evaluación de impacto ambiental, en un análisis caso por caso, los proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa, sin especificar que deba ser la defensa nacional, y los proyectos que tengan como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil, cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos. Por otro lado, se suprime la posibilidad de que mediante una ley específica se excluyan proyectos específicos de evaluación de impacto ambiental. La posibilidad de exclusión de un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental en casos

Central
Térmica de
Alcudia. Foto:
Juan José
Pons.

El marco jurídico de la evaluación de impacto ambiental de proyectos sigue en continua evolución, impulsada desde instancias comunitarias, con el fin de adaptarla al progreso, a las nuevas evidencias, a los nuevos problemas y riesgos ambientales

excepcionales mediante acuerdo motivado del Consejo de Ministros, o del órgano que determine cada comunidad autónoma, se ha limitado, como hace la Directiva, a los supuestos en los que la aplicación de la evaluación de impacto ambiental tenga efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto (caso de infraestructuras críticas dañadas como consecuencia de catástrofes).

La utilización preferente de los medios electrónicos para garantizar la participación efectiva de las personas interesadas en los procesos de evaluación ambiental es otra de las novedades del proyecto de ley, modificando un buen número de preceptos relativos a los procedimientos de EIA y EAE, de la misma manera que se reitera la obligación de la difusión de la información ambiental relacionada con la aplicación de la LEA de manera que esté disponible para los ciudadanos y el público interesado.

Aunque la Ley 21/2013 ya había previsto la relación con las evaluaciones del artículo 6 de la Directiva Hábitats, se introducen modificaciones en la evaluación de proyectos sobre los espacios Red Natura 2000, con la finalidad de colmar algunas lagunas jurídicas que se habían detectado en esta regulación y solventar algunos problemas que se habían puesto de manifiesto en su aplicación práctica, de manera que ahora aunque el proyecto esté excluido de evaluación ambiental en virtud del artículo 8.5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre,

ese proyecto deberá someterse, cuando pueda afectar de forma apreciable a Espacios Red Natura 2000.

Se pone el acento como se ha señalado, en reforzar las disposiciones en materia de evaluación y prevención de riesgos, incluyéndose las definiciones de vulnerabilidad del proyecto, de accidente grave, y de catástrofe. Así, se obliga ahora al promotor a incluir en el estudio de impacto ambiental un análisis sobre la vulnerabilidad de los proyectos ante accidentes graves o catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de ocurrencia de los mismos, incorporándose al procedimiento ordinario el informe de los órganos con competencias en materia de prevención y gestión de riesgos derivados de accidentes graves o catástrofes, en su caso, informe que tiene carácter preceptivo. Para ello, las administraciones públicas competentes deberán garantizar que los órganos implicados en los procedimientos de evaluación ambiental disponen de personal con conocimientos suficientes para examinar los documentos ambientales.

Por último, en cuanto al procedimiento de EIA, se introduce un nuevo trámite de información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas si como consecuencia del trámite de información pública y de consultas, el promotor incorporara en el proyecto o en el estudio de impacto ambiental, modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente.

También se prevé ahora la obligación del órgano sustantivo de comprobar que la solicitud de EIA ordinaria incluya todos los documentos, y se prevé la inadmisión por el órgano ambiental de la solicitud cuando el estudio de impacto ambiental si el mismo no reúne la calidad suficiente. Asimismo, se establece la obligación derivada de la directiva de que el órgano sustantivo resuelva en un plazo razonable la autorización del proyecto, por supuesto teniendo



en cuenta la evaluación de impacto ambiental efectuada.

EN RESUMEN

El marco jurídico de la evaluación de impacto ambiental de proyectos sigue en continua evolución, impulsada desde instancias comunitarias, con el fin de adaptarla al progreso, a las nuevas evidencias, a los nuevos problemas y riesgos ambientales teniendo cada vez más presente la necesaria completitud y exigencia de calidad del estudio de impacto ambiental que debe presentar el promotor, con una cada vez más destacada presencia del principio de precaución o cautela antes los eventuales riesgos ambientales, que puedan derivarse de la ejecución de los proyectos que están sometidos a la técnica de evaluación ambiental, teniendo en

cuenta además su vulnerabilidad de los proyectos ante accidentes graves o catástrofes. ❁

BIBLIOGRAFÍA

- Alenza García, J.F. "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental" en *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental*. Aranzadi, 2014.
- García Ureta, A. Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, IVAP, 1994.
- "Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental". *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014.
- Quintana López, J. y Casares Marcos, Evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, Tirant lo Blanch, 2014.
- Razquin Lizarraga J.A. La evaluación de impacto ambiental, Aranzadi, 2000.
- Rosa Moreno, J. Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental, Trivium, 1993.
- Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (Director) Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Aranzadi, 2014.

La vigente *Directiva "Hábitats"*, exige una evaluación adecuada de los proyectos que puedan tener efectos directos o indirectos sobre los espacios que configuran la Red Natura 2000. P.N. Hoces del río Duratón. Foto: Álvaro López.