

Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos

Aitana De la Varga Pastor

Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili, y miembro del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Email: aitana.delavarga@urv.cat

Legal analysis of the Law 21/2013, of 9th of December, of environmental assessment and of the autonomous powers in Environmental Impact Assessment (EIA) of projects

ABSTRACT The trend to centralise the competences in the Spanish State does not escape the field of environment nor the environmental assessment. Ensuring market unity, security and other legal arguments have served as an excuse to enact legislation towards harmonization of regulation. Hence the enactment of laws of basic character with a detail of treasury of a regulation that leave little room for maneuver to the CCAA unless they decide to enact additional protective regulation. In practice, this entails a reduction in regional powers, an involution of political autonomy and in the decentralization of the Spanish State. The current basic state law 21/2013, of December 9, environmental assessment has led the involution. In this paper we analyse the consequences of this legislation in the autonomous powers on the

Artículo recibido el 30/06/2016; aceptado el 11/11/2016.

Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, para el periodo 2014-2016 (DER2013-44009-P). Asimismo, es fruto de un análisis y estudio más pormenorizado de una parte del informe sobre evaluación ambiental que se redactó en coautoría en el marco del proyecto desarrollado en la Red ECOVER, de la que la autora es miembro, «Red mercado y medio ambiente. Propuestas jurídicas para una economía verde» (ECOVER) (R/2014/040), dirigida por Francisco Javier Sanz Larruga, y otorgada por Resolución de 8 de octubre de 2014, por la que se conceden ayudas para la consolidación y estructuración de unidades de investigación competitivas del sistema universitario de Galicia, convocadas mediante la Orden de 14 de mayo de 2014.

environmental impact assessment of projects. For this we have studied the basic rule itself and the regional EIA regulations, focusing in those new aspects of the regional legislation regarding basic legislation. Finally, in conclusion, recommendations and proposals in relation to the experimental question are provided.

KEYWORDS environmental impact assessment; environmental autonomic legislation; environmental law; distribution of powers.

RESUMEN La tendencia recentralizadora de las competencias en el Estado español no escapa de la materia ambiental y tampoco de la evaluación ambiental. La garantía de la unidad de mercado, la seguridad jurídica y otros argumentos han servido de excusa para promulgar normativa en pro de la armonización de la regulación. De ahí se deriva la promulgación de leyes de carácter básico con un detalle de regulación propio de un reglamento que dejan poco margen de actuación a las comunidades autónomas (CCAA) salvo que decidan dictar normas adicionales de protección. En la práctica esto conlleva una merma en las competencias autonómicas, una involución de las autonomías políticas y de la descentralización del Estado español. La actual Ley estatal básica 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ha propiciado esta involución. En este trabajo analizamos cuáles son las consecuencias que se derivan de esta normativa en las competencias autonómicas sobre la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos. Para ello se ha estudiado la propia norma básica y las regulaciones autonómicas sobre EIA, deteniéndonos en aquellos aspectos novedosos de la legislación autonómica respecto a la legislación básica. Finalmente, a modo de conclusión, se aportan recomendaciones y propuestas en relación con la cuestión estudiada.

PALABRAS CLAVE evaluación de impacto ambiental; legislación autonómica ambiental; derecho ambiental; distribución de competencias.

1. Introducción

La evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA) es un instrumento con carácter preventivo al que se someten aquellos proyectos públicos y privados con una incidencia ambiental tal que puedan suponer un riesgo para el medio ambiente. Se trata de un procedimiento administrativo instrumental del procedimiento sustantivo de otorgamiento del permiso que corresponda —autorización ambiental integrada (AAI), licencia ambiental, o, en su caso, de la declaración responsable o comunicación previa—. ¹ Este instrumento goza de una dimensión procedimental y de otra sustancial. ²

1. Alenza García lo califica como un procedimiento de facilitación del sustantivo, y considera que sigue siendo válida su concepción como procedimiento integrado o complejo, en Alenza García, “Procedimiento de evaluación”, 303. La que encontramos aquí es de elaboración propia a modo introductorio.

2. La vigente definición legal estatal destaca el carácter procedimental de la evaluación ambiental (art. 5.1.a Ley 21/2013), y la reciente STC 106/2014 sobre fractura hidráulica (*fracking*)

En materia de EIA el Estado español ha promulgado la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA), que regula este instrumento, junto a la evaluación de planes y programas. Esta ley tiene carácter de legislación básica en tanto que se promulga, en casi su totalidad, de acuerdo con el artículo 149.1.23 CE, sobre protección del medio ambiente, por el que se otorga al Estado la competencia exclusiva de dictar la legislación básica. Todo ello, como indica el mismo artículo, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas (en adelante, CCAA) de establecer normas adicionales de protección.³ La mayoría de CCAA han regulado sobre la materia, bien de acuerdo con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución o sobre la base de las de gestión en materia de protección del medio ambiente que tienen asignadas, en este último caso, de acuerdo con el artículo 148.1.9 CE, y dictando normas adicionales de protección.

Esta ley ha propiciado una recentralización de competencias que ha afectado a la capacidad normativa de las CCAA en materia de EIA. Esta cuestión nos brinda la oportunidad de estudiar en qué términos afecta esta norma básica a la legislación autonómica y cómo afrontan en la actualidad las diecisiete CCAA la regulación de la EIA de proyectos en sus propios ordenamientos jurídicos. El minucioso análisis de estas normas se ha llevado a cabo distinguiendo entre aquellas que han adaptado su normativa a la legislación actual, es decir, después de la promulgación de la LEA, y las que aún no lo han hecho. Se ha querido destacar aquello que difiere de la legislación básica estatal y que aporta aspectos novedosos al ordenamiento jurídico. Todo ello se ha llevado a cabo con apoyo de la doctrina y de la jurisprudencia y adoptando un punto de vista crítico, en atención a la finalidad del instrumento y de toda legislación ambiental: la protección del medio ambiente.

también la destaca en su FJ 8. Por otra parte, Alenza García afirma que “esa realidad sustancial es la creación de una nueva potestad pública de naturaleza discrecional, en virtud de la cual se identifican y estiman los impactos que la ejecución de una determinada acción causa sobre el ambiente y se adoptan las medidas adecuadas para su protección”, en Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 301, aunque quien puso por primera vez de manifiesto su naturaleza como nueva potestad pública fue Rosa Moreno en *Régimen jurídico*, 154 y ss.

3. Cabe destacar la STC 102/1995, de 26 de junio, que junto a las posteriores (SSTC 156/1995, de 26 de octubre; 163/1995, de 8 de noviembre, y 196/1996, de 28 de noviembre) fijan el alcance de las competencias legislativas estatales y autonómicas sobre protección medioambiental. Más recientemente la STC 69/2013, de 14 de marzo, también ha fallado sobre el reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente.

En definitiva, este artículo pretende analizar las consecuencias de la promulgación de la LEA en clave autonómica.

2. La evolución normativa en materia de evaluación de impacto ambiental en el ámbito internacional y de la Unión Europea

Antes de abordar los aspectos clave del trabajo consideramos oportuno conocer brevemente la evolución normativa que ha sufrido la regulación de este instrumento, tanto en el ámbito internacional y de la Unión Europea como en el estatal. Cabe apuntar que, debido a que no es el objeto principal del trabajo, se realiza de forma sumaria, por ello apuntamos los distintos convenios, instrumentos y normativa relevante.

En el ámbito internacional destaca el Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, conocido como Convenio de Espoo (Finlandia). Este convenio fue suscrito por la Comunidad Europea mediante Decisión del Consejo de 15 de octubre de 1996, y ratificado por España por Instrumento del 1 de septiembre de 1992. Su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica fue ratificado el 24 de junio de 2009. Este convenio puso de relevancia en el ámbito internacional la necesidad de crear instrumentos que de forma preventiva evaluaran los proyectos que pudieran provocar riesgos significativos sobre el medio ambiente, así como los planes y programas con el mismo efecto. También es necesario citar el Convenio sobre diversidad biológica, en concreto el artículo 14, con el título “evaluación de impacto y reducción al mínimo de impacto ecológico”.⁴

Por otra parte, instrumentos de *soft law*, como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 7 de mayo de 1992, concretamente el principio 17 —que prevé la realización de EIA para cualquier actividad que pueda

4. Art. 14: Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación de impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo los efectos, y cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

producir un impacto ambiental negativo considerable y esté sometida a una autoridad nacional—, han tenido un papel importante en la exigencia de EIA.

Cabe apuntar que estos instrumentos no fueron innovadores, sino que pretendían generalizar iniciativas ya existentes y aplicadas con éxito en países como Estados Unidos de América a través de la National Environmental Policy Act de 1969, conocida como NEPA.⁵ Esta normativa también inspiró la primera directiva de la Comunidad Europea sobre la materia.⁶ También lo hizo la normativa francesa.

La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, introdujo el instrumento de la EIA en la regulación de la Unión Europea (en adelante, UE).⁷ Su finalidad, evitar los efectos negativos que sobre el medio ambiente puedan causar determinados proyectos, denota su fundamento en el principio de prevención. Con ello se pretende que en la toma de decisiones se tenga en cuenta también la vertiente ambiental. En consecuencia, reguló por primera vez la evaluación de los proyectos públicos o privados que pudieran tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Se fijó el contenido de la EIA, y la posibilidad de integrar lo ambiental en el proceso de decisión sustancial, los supuestos excepcionales de no sometimiento a EIA, las informaciones que el maestro de obras debía proporcionar en cada caso y la tramitación de la EIA. Se estableció la primera relación de proyectos que debían someterse a dicha evaluación, se concretó la necesidad de consultar al público, y en su caso a otros Estados, así como se dictaminó su carácter público.

5. Sobre esta cuestión véase, entre otros, Jay, Jones, Slinn, i Wood, “Environmental Impact Assessment”, 287-300.

6. Como plasma C.-H. Born, a pesar de que los EEMM instauraran desde hacía bastante tiempo mecanismos de autorización administrativa para controlar individualmente las actividades de construcción y de explotación e imponer condiciones dirigidas a proteger el medio ambiente, no se había previsto ningún procedimiento de ayuda a la toma de estas decisiones con la finalidad de informar a las autoridades respecto de las consecuencias ecológicas de los permisos que estaban siendo otorgados. Asimismo, destaca que la CE se apercibió de esta situación antes incluso de disponer de una competencia explícita en materia de protección del medio ambiente y desde comienzos de los años ochenta comenzaron las discusiones acerca de la oportunidad de introducir el mecanismo del estudio de impacto ecológico en los procedimientos decisorios en materia de ordenación del territorio como lo hicieron los Estados Unidos desde 1969. Born “Juez europeo”, II.

7. Para un análisis exhaustivo de esta directiva, véase García Ureta, *Marco jurídico*, 99-158.

Posteriormente, una vez observadas las deficiencias de esta primera directiva por parte de la Comunidad, plasmadas en el informe sobre la aplicación de la Directiva 85/337/CEE aprobado por la Comisión el 2 de abril de 1993,⁸ se aprobó la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modificó la Directiva 85/337/CEE, con el fin de clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación.⁹ Entre otras cuestiones, se amplió sustancialmente el listado de actividades que debían someterse a EIA de forma obligatoria (anexo I), se introdujo el procedimiento para la toma de decisión de sometimiento a EIA respecto de los proyectos del Anexo II, de acuerdo con los criterios establecidos en el Anexo III, y se incorporaron a la legislación comunitaria las principales disposiciones del apuntado Convenio de Espoo de 1991 respecto a las relaciones entre Estados miembros (en adelante, EEMM). En los años 2003 y 2009 se produjeron nuevas modificaciones en esta norma a través de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo —que adaptó el texto al Convenio de Aarhus introduciendo medidas relativas al acceso a la información ambiental, la participación pública, y el acceso a la justicia—¹⁰ y la Directiva 2009/31/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

8. Nos remitimos al mencionado informe que se refiere a estas deficiencias, a la inadecuada transposición que se hizo de la Directiva por parte de la mayoría de los EEMM y a la conflictividad de los primeros tiempos de aplicación de la EIA.

9. Como manifiesta Ruiz de Apodaca, también se unió la necesidad de adaptar el contenido de la directiva a los compromisos contraídos con la firma del ya mencionado Convenio de Espoo. Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 42.

10. Sobre estas cuestiones, destaca la STJUE de 30 de marzo de 2009 (C-75/2009), que contribuye a crear doctrina en relación con el alcance del deber de información que ha de cumplir la Administración pública para facilitar la participación pública en la EIA y, en su caso, hacer posible que los interesados puedan impugnar las decisiones administrativas de no someter cierto proyecto a EIA.

A continuación la Directiva 2011/92/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, refundió las directivas anteriores y las normas que directa o indirectamente afectaban, en el ámbito de la UE, a la EIA de proyectos. Se critica de esta norma que se desaprovechara la oportunidad de mejorar esta técnica preventiva de protección ambiental, ya que se limitó a la codificación.¹¹

Ha sido la Directiva 2014/52/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, la que ha introducido nuevas modificaciones a la regulación de la EIA en la UE aportando mejoras a la regulación de la institución de la EIA de proyectos.¹² Estas modificaciones responden a los objetivos de mejora planteados por la revisión intermedia del VI programa de acción en materia de medio ambiente llevada a cabo por la Comisión,¹³ que junto al último informe de la Comisión, de 23 de julio de 2009, sobre la aplicación y eficacia de la Directiva 85/337/CEE, subrayaron la “necesidad de mejorar los principios de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos y de adaptar la Directiva 85/337/CEE al contexto político, jurídico y técnico, que ha evolucionado considerablemente”. Asimismo, parte de las iniciativas para aplicar la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, la Estrategia Europa 2020 y los objetivos planteados en el VII Programa General de Acción en Materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

La Directiva 2014/52/UE deberá transponerse al ordenamiento jurídico español a más tardar el 16 de mayo de 2017. Por ello es pertinente realizar un análisis más exhaustivo de su contenido y dedicarle un apartado propio.

En términos generales, persigue dar más importancia a los elementos a proteger y a tener en cuenta en los procesos de evaluación y de toma de decisiones, como son la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, la protección

11. Véase Alli Auguren, “Directiva 2011/92/UE”, 127-176, y Parejo Navajas, “Evaluación ambiental”, 143-190.

12. Sobre la evolución durante estos treinta años de la directiva de EIA véase García Ureta, *Directiva de la Unión Europea*.

13. Comunicación de la Comisión de 30 de abril de 2007.

de la biodiversidad, el cambio climático, los riesgos de accidentes catastróficos, el uso sostenible del suelo y la gestión de las tierras. También pone énfasis en el fin de garantizar un alto nivel de protección del medio marino, en particular de especies y hábitats, y en la necesidad de tener en cuenta las características de los proyectos sometidos a EIA que afecten a estos ámbitos con atención particular a las tecnologías utilizadas (considerando 13). El objeto de garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente no solo se expresa en este ámbito sino en términos generales, por lo que deben tomarse medidas preventivas respecto de terminados proyectos por la vulnerabilidad del medio (considerando 15). También considera necesario tener en cuenta el impacto visual de los proyectos (considerando 16). “Tiene intención de corregir, al menos sobre el papel: el procedimiento de *screening* (selección); la calidad de las evaluaciones; la falta de una práctica armonizada en términos de participación; las dificultades con el procedimiento de evaluación transfronteriza; los problemas de articulación con otras Directivas, como la Directiva 2001/42/CE o la Directiva Hábitats”.¹⁴

En el articulado observamos que el art. 1 incluye la definición de “evaluación de impacto ambiental”, hasta entonces ausente. En ella se refiere al proceso consistente en la preparación de un informe de impacto ambiental por parte del promotor, la realización de consultas, el examen por parte de la autoridad competente de la información recibida, la conclusión razonada por parte 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 las decisiones. Parece acertada dicha incorporación en aras a la seguridad jurídica y a la armonización de qué debe comprender la EIA, también con vistas a las exigencias de qué debe comprender una EIA en la que la falta de alguno de los elementos determinará su nulidad de pleno derecho.

En relación con los proyectos que deben ser sometidos a EIA, a pesar de que no se modifican los listados de los anexos I y II la regulación de los proyectos del Anexo II, se han modificado los criterios y umbrales, su determinación y efectos, sobre los proyectos del Anexo II.

Los proyectos que tienen como único objetivo la defensa o dar respuesta a casos de emergencia civil parecen quedar excluidos de la aplicación de la

14. Born, “Juez europeo”, 14.

Directiva, o por lo menos tienen dicha posibilidad. Sin embargo, no se trata de una exclusión directa sino que los EEMM podrán decidir caso por caso y si así lo dispone el derecho nacional.

En materia de calidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se pretende adaptar las diversas etapas del procedimiento a los principios de una normativa inteligente aumentando la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión (considerando 3); se crea un organismo conjunto adecuado para coordinar y facilitar los procedimientos de evaluación para proyectos transfronterizos (considerando 4 y art. 7.4); se pretenden simplificar y armonizar los procedimientos que establece con el fin de garantizar la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión (considerando 6); se prevén los procedimientos coordinados y procedimientos conjuntos;¹⁵ se añade un artículo 8 *bis* que establece el contenido mínimo de la decisión de concesión de la autorización (deberá incluir la conclusión razonada, las condiciones ambientales establecidas en la decisión, una descripción de las características del proyecto y/o medidas para evitar, impedir o reducir y, si fuera posible, contrarrestar los efectos adversos significativos en el medio ambiente, así como, en su caso, medidas de seguimiento).

Otras cuestiones a mencionar son, por un lado, la tarea que se encomienda a los EEMM de velar por que las características del proyecto y/o las medidas previstas para evitar impedir o reducir, y si fuera posible contrarrestar, los efectos adversos significativos en el medio ambiente sean aplicadas por el promotor, así como que determinen los procedimientos relativos al seguimiento de los efectos adversos significativos en el medio ambiente (art. 8 *bis*.4). Por otro lado, se encomienda a los EEMM que velen por que la/s autoridad/es competente/s ejerzan las funciones derivadas de la Directiva de manera objetiva y no se encuentren en una situación que dé lugar a un conflicto de intereses.

Cabe citar también el apartado 5 que se añade al art. 7, en relación con los casos en los que se apruebe un proyecto mediante un acto legislativo nacional específico, ya que prevé que se pueda excluir de la consulta pública el proyecto

15. Sobre esta cuestión concreta, y en general sobre la Directiva 2014/52/UE, véase García Ureta, "Directiva 2014/52", 194-217, en especial 197-199.

en cuestión, siempre que se cumplan los objetivos de la presente Directiva. Serán los EEMM los que podrán realizar dicha exclusión. A pesar de que cada dos años (a partir de 16 de mayo de 2017) los EEMM deban informar a la Comisión de todo caso de aplicación de la excepción contemplada, sigue suponiendo una brecha, una puerta de atrás, para evitar la consulta pública, que puede llevar a abusar de esta exclusión cuando no se quiera someter a dicho tipo de participación. No obstante lo dicho, es cierto que la redacción actual no da lugar a la interpretación de excluir estos proyectos de la normativa de EIA, como sucedía anteriormente, “sino solo de sus disposiciones sobre consulta pública. Por tanto, como ya dejará determinado el TJUE, tales proyectos han de ser objeto de evaluación de trámite parlamentario. Finalmente, tales proyectos quedan también sujetos a las disposiciones sobre sus potenciales efectos transfronterizos”.¹⁶

Con el fin de mejorar la calidad de la información, la Directiva exige que la información al público en la EIA de proyectos se realice necesariamente por vía electrónica y mediante anuncios públicos u otros medios apropiados (art. 6). Se pretende así reforzar el acceso público a la información y la transparencia, dando acceso a la información medioambiental en tiempo oportuno. Por eso exige a los EEMM que establezcan al menos un portal o puntos de acceso en el nivel administrativo adecuado para que los ciudadanos puedan acceder a esta información de manera fácil y efectiva (considerando 18). También modifica el texto respecto a las consultas y en relación con los plazos.

En concreto, el art. 6.1 queda redactado de forma que se requiere a los EEMM que adopten las medidas necesarias para asegurar que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información proporcionada por el promotor y sobre la solicitud de autorización del proyecto teniendo en cuenta los casos que establece el art. 8 *bis* 3. A tal fin, la Directiva apela a los EEMM a que designen las autoridades que deban ser consultadas, ya sea con carácter general o en función del caso concreto. También encomienda a los EEMM que fijen disposiciones concretas para la consulta.

16. Así lo afirma García Ureta, *Directiva de la Unión Europea*, 201.

En segundo lugar, la parte introductoria del art. 6.2 también se ha modificado. La nueva redacción pone énfasis en la finalidad de garantizar la participación efectiva del público interesado en los procedimientos de toma de decisiones, por lo que dispone que el público será informado por vía electrónica y mediante anuncios públicos u otros medios apropiados. La redacción sigue del siguiente modo: “sobre las siguientes cuestiones en una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2, y, a más tardar, tan pronto como resulte razonable facilitar la información”.

La nueva redacción del art. 6.5 dispone que las modalidades concretas de información (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado o la publicación de anuncios en prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los EEMM. A ellos les compele a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información pertinente sea accesible por parte del público, a través de, al menos, un portal central o de puntos de acceso sencillo, en el nivel administrativo adecuado.

Los plazos de las distintas fases también se ven modificados, en concreto se habla de “plazos razonables” y se establece que debe concederse “tiempo suficiente” —cabrá interpretar qué se entiende por ello— para informar a las autoridades y al público. La finalidad es también que tanto unos como otros se preparen y participen efectivamente en el proceso de toma de decisiones sobre medio ambiente. Asimismo, se añade un apartado mediante el cual se fija un plazo para la consulta del público interesado sobre el informe de EIA, el cual no será inferior a 30 días.

En relación con las consultas, apuntar que se establece que en el procedimiento de autorización del proyecto se tendrán debidamente en cuenta los resultados de las consultas y la información recabada en virtud de los arts. 5 a 7.

En conclusión, podemos afirmar que la nueva directiva refuerza todo lo relacionado con la información pública, la participación pública y la consulta, con el fin de garantizar su efectividad.

En definitiva, los cambios se centran sobre todo en reforzar la calidad del procedimiento, que se traduce en una mayor exigencia en la calidad de la información aportada por el promotor (la documentación debe ser preparada por

expertos competentes) y una garantía de disponer del conocimiento necesario para examinar el informe de EIA por parte de la autoridad competente, así como en exigir mayor objetividad a la autoridad competente, que se traduce en evitar los conflictos de intereses; simplificar y armonizar procedimientos; y tomar en cuenta la vulnerabilidad de determinados proyectos (exposición y resiliencia) ante accidentes o catástrofes en general.¹⁷

3. La evolución normativa en materia de evaluación de impacto ambiental en el ámbito estatal

En el Estado español el primer texto legislativo propio sobre la EIA es el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que transpuso la Directiva 85/337/CEE e introdujo la técnica de la EIA en España.¹⁸ Esta norma fue desarrollada por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Esta normativa era de aplicación para la Administración del Estado y directa o supletoriamente para las CCAA según sus competencias en materia de medio ambiente. Posteriormente se aprobaron el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre; la Ley 6/2001, de 8 de mayo, y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que realizaron cambios en el Decreto legislativo 1302/1986.¹⁹

17. Otras novedades son que se introduce la noción de EIA; en relación con el anexo III destaca la necesidad de tener en cuenta la naturaleza y la localización del proyecto conjuntamente con la dimensión del mismo; la exclusión de proyectos que su aplicación fuere a tener efectos perjudiciales para la finalidad del mismo. Entre otras cuestiones, la Directiva exige la consulta y recibir, por lo tanto, la opinión no solo de las autoridades ambientales sino también de las autoridades que tengan competencias locales o regionales, lo cual supone una novedad en relación con la anterior regulación, así como que se garantice el acceso electrónico a la información por parte del público, que el plazo para la consulta del público interesado no sea inferior a treinta días, como que se tengan debidamente en cuenta los resultados de las consultas y de la información recabada, entre otras cuestiones. Véase García Ureta, “Apuntes sobre la Directiva 2014/52”, 39-57.

18. Como apunta García Ureta, con anterioridad al Real Decreto mencionado “los procedimientos de EIA no eran desconocidos en el Estado español, pero no eran objeto de utilización frecuente. Se aplicaban, en su mayoría, en el contexto del Reglamento de actividades nocivas (derivado del Código Civil)”, García Ureta, *Marco jurídico*, 355.

19. Esto fue consecuencia de la transposición tardía de la Directiva 1997/11/CE, por lo que el Reino de España fue condenado mediante STJUE de 16 de marzo de 2006, Asunto C-332/2004.

La cantidad de textos normativos distintos que regulaban sobre la misma materia dio lugar a que surgiese la necesidad de aprobar un texto refundido, en pro de la seguridad jurídica. Con este propósito, acabar con la dispersión normativa existente, se dictó el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos y por el que se derogaron todas las normas previas excepto el Real Decreto 1131/1988, que permaneció vigente hasta la aprobación de la LEA, que derogó expresamente toda la normativa anterior sobre la materia.²⁰

La LEA²¹ apuesta por una regulación unitaria de la EIA de proyectos y de la evaluación ambiental de planes y programas, también llamada evaluación ambiental estratégica (en adelante, EAE). Hasta el momento ambos instrumentos se habían abordado por normas separadas, tanto en el ámbito estatal como de la UE. Puede parecer que se trate de una norma de refundición pero no es así, puesto que, como veremos, aporta importantes innovaciones. Sin embargo, y a pesar de que transpone la Directiva 2011/92/CE, se ha cuestionado la oportunidad de esta norma en un momento en que la UE revisaba la directiva en vigor y no existía ninguna obligación formal de transponer al ordenamiento jurídico español una nueva directiva de la UE o reforma alguna, pues la Directiva 2001/42/CE y la Directiva 2011/92/CE ya estaban incorporadas.²² Además, pocos meses después de la promulgación de la LEA se aprobaría la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE. El Estado español se podría haber esperado a promulgar la legislación básica para adoptar la ley, ya que será necesaria una pronta revisión y readaptación de la LEA, debido a las novedades que esta norma sí que introduce. El plazo de transposición vence el 16 de mayo de 2017. Asimismo se ha cuestionado que la aprobación de la LEA se tramitara por el procedimiento de urgencia, ya que no existía motivo aparente para ello.²³

20. Sobre la EIA y su evolución normativa en el Estado español véase, entre otros, Granero Castro, Ferrando Sánchez, Sánchez Arango, y Pérez Burgos, *Evaluación de impacto ambiental*, y Quintana López, *Comentario*.

21. Sobre esta ley, véase, entre otros, Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*; Pernas, "Evaluación de impacto ambiental", 163-217; García Ureta, "Comentarios sobre la ley 21/2013", 317-371.

22. Quintana López, *Evaluación*, 83.

23. Dictamen del Consejo de Estado 760/2913 y debate parlamentario.

La actual normativa básica en materia de evaluación ambiental regula de forma conjunta la EAE y la EIA, lo que ha conllevado una unificación en la terminología, adaptando la de la EAE a la de la EIA por ser, esta última, más antigua. El esquema procedimental de ambos instrumentos también se configura de forma similar y se regula de forma más exhaustiva. Esta exhaustividad es la que limita el desarrollo legislativo por parte de las CCAA y también evita que necesariamente se dicte un reglamento que la desarrolle.

La nueva regulación prevé, como novedad, dos tipos de procedimientos: uno ordinario, al que se verán sometidas las actividades previstas en el Anexo I, y un procedimiento simplificado en el que se analizará si el proyecto debe someterse a EIA o simplemente a un informe de impacto ambiental (IIA). Por otra parte, la declaración de impacto ambiental (DIA) resultante de la EIA es considerada como un trámite esencial del cual no se puede prescindir, y cuya ausencia da lugar a la nulidad del procedimiento, por lo que es calificado de forma expresa por primera vez como preceptivo y determinante, con las consecuencias que ello conlleva.²⁴ El adjetivo “determinante” en lugar de “vinculante” ha conllevado algunas manifestaciones en torno a su significado y alcance. La LEA no explica por qué usa esta terminología y si esta equivale o no a “vinculante”. Sin embargo, la doctrina expresa que se habrá querido evitar la expresión “vinculante” porque no despliega una eficacia completamente vinculante sobre la resolución autorizatoria que corresponde acordar al órgano sustantivo.²⁵ En este sentido, se entiende que el hecho de que sea “determinante” supone que la vinculación de la DIA solo se produce cuando es desestimatoria o desfavorable o bien cuando es favorable imponiendo condiciones o medidas ambientales, pero esta vinculación no es absoluta, ya que el órgano sustantivo no tiene que asumir necesariamente lo que el

24. El art. 10 de la LEA prevé que la falta de emisión de la DIA en los plazos legalmente establecidos en ningún caso podrá entenderse que equivale a evaluación ambiental favorable. Por lo tanto, no juega ni el silencio positivo ni el negativo. Cabe apuntar que CCAA como Baleares, Andalucía y Canarias en su momento llegaron a dar a la ausencia de DIA un sentido positivo o favorable. La jurisprudencia se pronunció al respecto afirmando la imposibilidad de que su ausencia produjera silencio administrativo alguno, entre ellas la STS de 28 de mayo de 2012.

25. Sobre esta cuestión, véase García Ureta, “Comentarios sobre la Ley 21/2013”, 321, y Alenza García, “Procedimiento de evaluación”, 389 y ss. Por otra parte, cabe apuntar que para este último en realidad se desarrollan dos procedimientos y tres evaluaciones: la del titular del proyecto en el estudio de impacto ambiental; la del órgano ambiental, expresado a través de la DIA, y, finalmente, la manifestada en la resolución del procedimiento principal por el órgano sustantivo.

órgano ambiental determine en la DIA, puesto que se le permite discrepar; de ahí que no se le denomine “vinculante”, puesto que al fin y al cabo no lo es. Por lo tanto, el órgano sustantivo podrá discrepar de lo que proponga el órgano ambiental, lo que elevará la solución definitiva al superior jerárquico, es decir al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno autonómico correspondiente.²⁶

Asimismo, se ha aprovechado la ocasión para introducir en el cuerpo normativo lo que ya se había reiterado por la jurisprudencia y por parte de la doctrina: la imposibilidad de impugnar directamente la DIA y la necesidad, en consecuencia, de impugnar la resolución final emitida por el órgano sustantivo.²⁷

Por otra parte, el *scoping* o documento de alcance deja de ser obligatorio en el procedimiento simplificado. Otra novedad destacable consiste en la configuración obligatoria de la consulta a los órganos de las Administraciones públicas que se vean afectados, así como a las personas interesadas. Sin embargo, este trámite de consulta a pesar de ser preceptivo no es obstativo. Es decir que el procedimiento podrá continuar si pasado el plazo no se responde la consulta o la respuesta no es suficiente, siempre y cuando el órgano cuente con “elementos de juicio suficientes”. Cabrá plantearse qué se entiende como tales elementos.

El instrumento de la participación pública siempre ha estado presente en la normativa reguladora de la EIA, tanto en el ámbito internacional como en el europeo y estatal. Sin embargo, esto no se ha traducido en una aplicación efectiva y real de la misma. Por este motivo, es necesaria y se echa en falta en esta nueva ley una regulación más ambiciosa e innovadora a la hora de configurar mecanismos para lograr este fin, y garantizar una participación efectiva y real desde el primer momento en este tipo de procedimientos. Esta cuestión deberá revisarse para adecuarse a la Directiva 2014/52/UE.

26. La doctrina ha criticado esta cuestión ya que la DIA cumple la carencia técnica del órgano sustantivo y por lo tanto su discrepancia tan solo debería fundamentarse en motivos de oportunidad y, en cualquier caso, no ambientales, aunque las disfrace de razonamientos técnicos. Entre ellos Rosa Moreno, *Régimen jurídico*, 285, y Alenza García, “Procedimiento de evaluación”, 391.

27. Alenza García considera que “es un instrumento para la decisión, al servicio de la decisión y no de decisión”, en Alenza García, “Procedimiento de evaluación”, 386.

Actualmente, esta participación del público se centra exclusivamente en el trámite de información pública de la EIA ordinaria y del estudio de impacto ambiental. Asimismo, la opcionalidad del *scoping* previsto por la LEA supone un paso atrás en materia participativa, puesto que deja a la decisión del promotor la realización o no de esta consulta.²⁸ Además, los medios de difusión siguen siendo arcaicos y poco efectivos. La incorporación de la Directiva 2014/52/UE debería comportar un cambio sustancial en este ámbito en pro de una participación efectiva y real.

4. El marco jurídico de la EIA de proyectos en la normativa autonómica

La práctica totalidad de CCAA, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente y de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, han aprobado legislación específica en materia de EIA, por lo que existe abundante normativa autonómica al respecto.

Los modelos normativos elegidos por las CCAA han sido muy variados. Algunas CCAA han optado por adoptar leyes cuyo objeto específico es la regulación de la evaluación ambiental y que aúnan en un mismo texto normativo la evaluación ambiental de planes y programas y la EIA de proyectos (es el caso de *Castilla-La Mancha* —Ley 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha—, *Islas Baleares* —Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares—²⁹ y *Madrid* —Ley 2/2002 de evaluación ambiental de Madrid). Otras, en cambio, han regulado exclusivamente la EAE (*Cataluña* —Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas) o la EIA de proyectos (Comunidad Valenciana —Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de impacto ambiental).

28. En este sentido, Alenza García, “Procedimiento de evaluación”, 335; Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 82; Nogueira López, “¿Participación efectiva o quimera procedimental?”, 121-145; Nogueira López, “Participación ciudadana”, 117-156.

29. Con fecha posterior al cierre de este artículo se ha publicado la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Islas Baleares.

Sin embargo, la opción mayoritaria ha sido regular la EAE y/o la EIA de proyectos en leyes generales de protección del medio ambiente o de prevención y control ambiental, dentro de las diferentes técnicas de intervención administrativa (*Andalucía* —Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental—, *Aragón* —Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental de Aragón—, *Cantabria* —Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado—, *Castilla y León* —Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León—, *Cataluña* —Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades—, *Comunidad Foral de Navarra* —Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental—, *Extremadura* —Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura—, *Galicia* —Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia—, *La Rioja* —Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja—, *País Vasco* —Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco— y *Región de Murcia* —Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada) o, incluso, en leyes generales de protección del territorio y de los recursos naturales (*Canarias* —Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales). Alguna comunidad autónoma, aunque cuenta con una ley específica de EIA, también incluye algunas previsiones sobre EIA en su legislación de prevención y calidad ambiental (es el caso de la *Comunidad Valenciana*, a través de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, modificada por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat).

La única comunidad autónoma que no ha adoptado regulación sobre EIA de proyectos es *Asturias*, que únicamente ha incluido alguna previsión conexa en la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales de Asturias, al prever un mecanismo de evaluación específico (la evaluación preliminar de impacto ambiental), con la finalidad de evitar el efecto acumulado o sinérgico sobre el espacio natural asturiano de actividades no sometidas a evaluación de impacto ambiental.

De este marco normativo cabe destacar que la mayor parte de las normas aprobadas por las CCAA en materia de EIA de proyectos son anteriores a la LEA y no han sido modificadas para adaptarse a esta nueva Ley. Solo hay siete

CCAA que han adaptado su normativa a la LEA, que citamos a continuación por orden alfabético: *Andalucía* (Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican, entre otras, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía), *Aragón* (Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental),³⁰ *Canarias* (Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de armonización y simplificación en materia de protección del territorio y de los recursos naturales), *Castilla y León* (Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León)³¹, *Extremadura* (Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental), *Madrid* (Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modificada por la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Madrid) y recientemente *Murcia* (Decreto Ley 2/2016, de 20 de abril, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas, que modifica la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada).

En las otras nueve CCAA³² que cuentan con regulación en materia de EIA no se ha producido tal adaptación, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria única y la disposición final undécima de la LEA, transcurrido el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LEA (producida el 12 de diciembre de 2013), les son aplicables a partir de ese momento (a partir del 12 de diciembre de 2014) los artículos de la LEA, salvo los no básicos —que comprenden esencialmente las cuestiones relativas a los plazos.

30. Modificada por la Ley 2/2016 de medidas de Aragón, que suprime el apartado 2 del artículo 30, en lo que afecta a la EIA.

31. Esta norma deroga la Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modificaba la Ley 11/2013, de 8 de abril, de prevención ambiental, y también la Ley 11/2013, que adaptaba a la legislación básica estatal esta ley. El actual texto refundido vigente regula la EIA en su título VII, comprendido por los artículos 49 a 60.

32. A pesar de que la normativa de la Comunidad Valenciana ha sido modificada por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, donde sus arts. 90 y 95 respectivamente modifican dos artículos relativos a la EIA, el 21 y el 57, sería osado considerar que se trata de una norma que adapta la legislación autonómica a la legislación estatal básica, ya que no hace ninguna mención al respecto.

De acuerdo con esta disposición, en caso de no adaptación y eventual conflicto, la legislación de estas CCAA quedaría desplazada y debería aplicarse la legislación estatal básica.³³ Esta disposición ha desatado la conflictividad competencial, como ponen de manifiesto los recursos de inconstitucionalidad presentados ante el Tribunal Constitucional por las CCAA de Aragón y Cataluña, aún pendientes de resolver. El motivo de impugnación es la posible invasión de competencias. En el caso catalán se alega la vulneración de competencias que tiene asumidas Cataluña por el art. 144.1 del *Estatut d'Autonomia*. El Dictamen 6/2014, de 14 de febrero, sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, del Consell de Garanties Estatutàries así lo concluyó por unanimidad.³⁴

La disposición derogatoria única y la disposición final undécima de la LEA han sido objeto de comentario y crítica por parte de la doctrina, ya que supone una nueva técnica de aplicación supletoria de la legislación estatal. Para algunos es de dudosa legalidad, ya que “la LEA no puede tener carácter simplemente supletorio, por ser contrario al artículo 149.1.3 CE y a la concluyente doctrina constitucional”,³⁵ y “tendría que mediar una previsión de remisión expresa a la legislación estatal por parte del

33. En las páginas web de las CCAA de La Rioja y el País Vasco, por ejemplo, donde se explican los trámites de evaluación de impacto ambiental se ha incorporado expresamente la referencia a la legislación básica estatal. Véase <https://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=442541> y <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/tramitacion-del-procedimiento-de-evaluacion-individualizada-de-impacto-ambiental-de-proyectos/149-4532/es/>, respectivamente.

34. La nueva regulación no deja margen a las potestades legislativas ni reglamentarias para ejercer sus competencias de desarrollo de las bases en materia de medio ambiente que prevé el Estatuto de autonomía; deroga tanto los textos de rango legal vigentes como la norma reglamentaria donde se establecía el proceso de actuación aplicable a los supuestos en los que la EIA corresponde a la AGE. Este contenido de carácter reglamentario se ha incorporado a la ley como normativa básica, lo que vacía de contenido la competencia autonómica de establecer normas adicionales de protección; las competencias atribuidas a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente exceden las funciones propias de los órganos de colaboración como las conferencias sectoriales; establece un sistema de derogación de la legislación anterior y de entrada en vigor que hacen dudar de su adecuación al orden de distribución competencial.

35. García Ureta se refiere a las SSTC 61/1997 y 90/2012: “[e]l Estado carece de competencias para dictar normas supletorias, cubriendo la eventualidad de que las CCAA, en el ámbito de sus competencias, no legislasen”. Esta tesis se apoya en la consideración que el citado artículo constitucional no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, García Ureta, “Comentarios sobre la Ley 21/2013”, 25.

legislador autonómico”.³⁶ En cambio, para otros autores está totalmente justificada y es legal, puesto que “con ello se concreta y refuerza la cláusula de prevalencia de la legislación básica estatal en caso de leyes autonómicas, recogida en el artículo 149.3 de la Constitución” y “no entraña ningún reproche constitucional”, ya que se le deja a las CCAA libertad de legislar, remitirse en bloque a la norma básica o no hacer nada y mantener sus normas reguladoras. En este último caso, en la medida que sus preceptos constituyan normas adicionales de protección únicamente los de la legislación básica que sean más protectores podrán imponerse sobre las leyes autonómicas, transcurrido ese periodo transitorio.³⁷ Sin embargo, hay autores que consideran que esta fórmula solo se entiende si se tiene en cuenta la voluntad del legislador de que el desarrollo de dicha ley por parte de las CCAA se lleve a cabo en el marco de la concertación.³⁸ En mi opinión, coincido con el Consejo de Estado en que el planteamiento de una imposición para las CCAA no es aceptable.³⁹

Como vemos, la LEA también ofrece a las CCAA la posibilidad de optar por realizar una remisión en bloque a la propia LEA. En este caso la LEA resultaría de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria. Esta opción implica la sujeción a la LEA no solo en los aspectos básicos, sino también en los que no lo son porque expresamente se remiten a ellos.⁴⁰ Así lo han hecho varias CCAA, como son *Castilla y León*, en relación con este caso, sin embargo, con la EAE, a través de la disposición final 2ª de la Ley 8/2014, de 14 de octubre, por la que se modifica la Ley 11/2013, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León (cuestión que se mantiene en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León, que deroga

36. Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 65.

37. Lozano, *Tratado*, 491. En relación con esta libertad, Ruiz de Apodaca pone de relevancia que “el hecho de que las CCAA puedan optar libremente por esto [...] 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”, Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 65.

38. Quintana López, *Evaluación*, 86.

39. El Consejo de Estado, en su Dictamen 760/2013, de 24 de julio, también plantea sus dudas al entender que no puede plantearse como una imposición para las CCAA.

40. La mayoría de los preceptos que no tienen carácter básico consisten en el establecimiento de plazos, y son los siguientes: arts. 3.3, 8.3, 8.4, 11.1, capítulo III del título II y disposiciones adicionales 6ª, 7ª.2 y 3 y 9ª de la LEA.

la Ley 8/2014); *Madrid*, en relación con la EIA, a través de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que deroga la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental —a excepción del título IV, “Evaluación ambiental de actividades”, los arts. 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el anexo 5º— y que determina el régimen transitorio en materia de evaluación de impacto ambiental hasta que se apruebe una nueva legislación autonómica en materia de evaluación ambiental en desarrollo de la LEA, estableciendo las especialidades que de acuerdo con la habilitación estatal se aplicarán en esta comunidad autónoma, y *Murcia*, a través del Decreto-ley 2/2016, cuya exposición de motivos afirma que “se realizan remisiones a la legislación estatal y se mantienen determinaciones relativas a los órganos competentes y alguna cuestión adicional” (la nueva redacción de los artículos 83 a 85 de la Ley 4/2009 así lo contempla). Esta última comunidad autónoma ha fulminado su legislación autonómica, que comprendía sus especificidades, para copiar literalmente la LEA y convertirla en propia, lo que podría considerarse un posible retroceso en tanto que se carga el modelo autonómico construido.

5. El objetivo de homogeneidad de la legislación básica como fundamento para la limitación de capacidad normativa autonómica

La aprobación de la LEA ha tenido un impacto decisivo sobre la regulación de la EIA por las CCAA, por la limitación que supone de su capacidad normativa. El margen de actuación normativa autonómica ha disminuido considerablemente tras la LEA y la capacidad para dictar normas adicionales de protección en este ámbito y de exigir mayores niveles de protección en el ámbito autonómico se ha visto considerablemente reducida. Dos son las razones fundamentales que explican esta limitación de la capacidad normativa autonómica.

En primer lugar, el objetivo de homogeneidad entre las normas aplicables en materia de EIA en las diferentes partes del territorio y de concertación de la normativa de evaluación ambiental en todo el territorio nacional. Este objetivo que persigue la LEA lo hace con el fin de ofrecer mayor seguridad jurídica a los operadores económicos, tal y como se pone de manifiesto en el preámbulo y en el artículo 4.1. La propia asignación de funciones realizada a

la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, encargada de analizar y proponer las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en la LEA y establecer un procedimiento de evaluación ambiental homogéneo en todo el territorio nacional, y de impulsar los cambios normativos y las reformas necesarias, que podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente, o la remisión a esta ley, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas, también cumple dicho objetivo.

En segundo lugar, y como consecuencia del primero, el marcado carácter reglamentista de la LEA, que, lejos de ser una ley de mínimos, regula de forma exhaustiva y con un alto grado de detalle la EIA, con el consiguiente refuerzo de la legislación básica estatal. Aquello que antes se remitía a un desarrollo reglamentario ahora es asumido por la propia ley. Estos factores casan mal con el reparto competencial entre Estado y CCAA en materia de protección del medio ambiente, ya que dificultan enormemente que pueda llevarse a cabo un desarrollo legislativo de la LEA por parte de las CCAA.⁴¹ Esta opción otorga poco margen de maniobra de mejora a las CCAA, lo que va en contra de la doctrina del TC ya establecida en la mencionada STC 102/1995.

Estas medidas son calificadas por la doctrina como una “reducción de la intervención reguladora autonómica, a fin de ofrecer un sistema más uniforme que deje a un lado las diferencias introducidas por las CCAA”.⁴² Mientras unos lo aplauden calificando de “muy necesario” que con esta ley se lleve “ciertamente hasta el límite la voluntad de crear un marco jurídico armonizado en todo el territorio nacional”,⁴³ otros lo critican duramente, ya que “incita a las Comunidades Autónomas a no ejercer sus competencias de desarrollo normativo en aras de «incrementar la seguridad jurídica de los operadores» y, en última instancia, de garantizar la «unidad de mercado»”.⁴⁴ El redactor de la ley ha sido consciente que la competencia del Estado de legislación básica en materia de protección del medio ambiente se halla limitada por el ejercicio que hagan las CCAA de las competencias que tienen atribuidas al respecto. Con el fin de “evitar los efectos

41. La STC 102/1995 (FJ 9) manifiesta que “lo estatal ha de ser suficiente y homogéneo pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”, sin embargo en esta ocasión queda poco margen para la mejora.

42. Razquin, “Evaluación ambiental”, 124.

43. Lozano, *Tratado*, 488.

44. Santamaría, *Curso básico*, 170.

perjudiciales que para el desarrollo de las actividades sometidas a evaluación ambiental considera que ha generado en el pasado la profusa normativa autonómica en la materia”,⁴⁵ recurre a la concentración y, en su caso, la aprobación de normas adicionales de protección deberá responder a criterios homogéneos.

Todo ello deja poco margen de actuación a las CCAA y conlleva una recentralización de competencias, lo que suscita preocupación, puesto que se trata de una tendencia generalizada que supone replantearse el papel de las CCAA en materia legislativa. Otros ámbitos en los que detectamos esta recentralización son, por un lado, en materia de telecomunicaciones, donde la jurisprudencia dio un giro a la interpretación de las competencias en cuanto al establecimiento de normas adicionales de protección y de límites más restrictivos en normativa autonómica y ordenanzas municipales en materia de instalación de antenas de telefonía móvil. Se denegó esta competencia a favor del Estado entendiendo que el desarrollo reglamentario estatal ya cumple con los mínimos y que la unidad de mercado debe garantizarse, así como que prevalece el título competencial estatal sobre telecomunicaciones frente al de protección del medio ambiente.⁴⁶ Por otro lado, la transposición de la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que aboga por una simplificación de procedimientos), transpuesta al Estado español mediante la ley paraguas (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), y la ley omnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), y la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), han comportado una notable recentralización en términos generales.

Cabría plantearse si esta regulación al detalle no contradice la consolidada doctrina constitucional que recordemos que señala que el Estado al establecer la legislación básica “no puede llegar [...] a tal grado de detalle que no permita el desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (STC 156/1995, FJ4).⁴⁷ Ciertamente

45. Quintana López, *Evaluación*, 85.

46. Véase las crónicas sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la *Revista Catalana de Dret Ambiental* (RCDA).

47. Para mayor abundamiento véase, entre otros, Razquin, *Evaluación impacto ambiental*, 44 y ss.

es que no lo reduce a cero, pero sí que el margen de maniobra queda drásticamente aminorado.

En relación con la normativa anterior a la LEA, un destacado autor manifestaba que “la legislación básica estatal de EIA, dado su carácter de mínimos, ha de ser respetada por la legislación autonómica, que puede desarrollarla adicionando un régimen más riguroso y adaptándola a las particularidades propias”.⁴⁸ Entendemos que esta interpretación sigue vigente, pero no deja de ser evidente que el hecho de que la LEA entre tan en detalle en la regulación comporta una reducción considerable del margen legislativo de las CCAA y no se trata realmente de una regulación de mínimos. Además, como apuntamos, esta tendencia está siendo generalizada y no solo se ciñe a la EIA y a la normativa ambiental.

6. La adaptación de la normativa autonómica a la legislación básica estatal

Las adaptaciones a la legislación básica estatal que han realizado las siete CCAA (*Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia*) que han aprobado normativa sobre EIA con posterioridad a la LEA son poco ambiciosas, en buena medida como consecuencia de la recentralización de competencias ambientales producida con la LEA y el modelo de concertación normativa que ahora impulsa. Se ha dado un paso atrás en la “creatividad” autonómica, que hasta ahora había estado muy presente en la regulación de la EIA.

En líneas generales, las leyes de *Aragón, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia* aportan pocas novedades a la regulación de la EIA de proyectos recogida en la LEA y siguen en lo fundamental lo establecido por la legislación básica estatal. En algunos casos, constituyen un calco y una reproducción de la LEA casi en su totalidad (*Extremadura*); en otros, se incluyen abundantes remisiones a lo previsto en la normativa básica estatal (*Castilla y León*) o incluso se prevé un régimen de aplicación supletoria de los plazos establecidos en la normativa estatal en materia de EIA (*Castilla y León*); o se realiza una remisión en bloque expresa a la legislación básica

48. Razquin, *Evaluación impacto ambiental*, 84. Estas afirmaciones vienen respaldadas por la doctrina del TC, por ejemplo la STC 90/2000, de 30 de marzo, sobre la Ley canaria de prevención del impacto ecológico.

estatal, conservando tan solo la regulación de la evaluación ambiental de actividades (*Madrid*), o regulando tan solo la identificación del órgano ambiental y del órgano sustantivo autonómico y municipal (*Murcia*). En otros casos, en cambio, con la promulgación de la nueva legislación autonómica se ha pretendido conservar el modelo impulsado por la propia comunidad autónoma (*Andalucía y Canarias*).

Por otra parte, estas CCAA han desaprovechado la oportunidad de adaptar su normativa de EIA a la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, a pesar de que esta Directiva ya había sido aprobada cuando se promulgó. A ella ya nos hemos referido con anterioridad.⁴⁹ Puesto que el 16 de mayo de 2017 acaba el plazo de transposición de esta nueva Directiva y no existe ningún impedimento legal, las CCAA podrían haber aprovechado la ocasión e incorporarla en su ordenamiento jurídico.⁵⁰ De hecho, varias han sido las legislaciones autonómicas que en ocasiones se han avanzado a la legislación básica estatal de transposición.⁵¹ Además, los conflictos de competencias planteados ante el TC sobre normativa de impacto ambiental transpuesta por parte de las CCAA han confirmado la posibilidad de realizarlo, sobre todo cuando se trata de regular aspectos relacionados con la esfera de la gestión.

49. Véase también, entre otros, García Ureta, “Directive 2014/52”, 239-255.

50. Como manifiesta Nogueira López, “Un recorrido por la jurisprudencia constitucional en materia de medio ambiente prácticamente no hace referencia a discrepancias en cuanto a la competencia estatal para realizar la incorporación del derecho comunitario.” Por otra parte, y sin ir más lejos, “La evaluación de impacto ambiental y el control integrado de la contaminación han sido dos ámbitos en los que la dilación estatal en la transposición normativa dio pie a ciertas Comunidades Autónomas a anticiparse a la regulación estatal. Así el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de impacto ambiental de Illes Balears, desarrollaba la técnica de evaluación de impacto ambiental abriendo un abanico de posibilidades de evaluaciones en función del momento en que se realizaran en relación con la ejecución del proyecto o bien en el grado de complejidad requerido. Posteriormente la Ley balear 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas, que sustituye este Decreto, afirma su pertinencia «para tener una normativa moderna y adaptada a la normativa comunitaria y a la legislación básica estatal»”, Nogueira López, “Transposición de directivas”, 329.

51. Por ejemplo, Cataluña, que transpuso la Directiva IPPC mediante la Ley 3/1998, de intervención integral de la administración ambiental.

En definitiva, al Estado y a las CCAA se les plantea un reto próximo: incorporar las mejoras y los cambios de la Directiva 2014/52/CE y hacerlo dentro del plazo exigido.⁵²

7. Aspectos destacables de la legislación autonómica

En este apartado vamos a destacar aquellos aspectos de la legislación autonómica que suponen una novedad en cuanto a lo regulado por la legislación estatal y, en consecuencia, vamos a obviar aquellos aspectos que constituyen una mera reproducción de lo establecido en la legislación básica estatal.

7.1. Reducción del ámbito de aplicación. El efecto anticrisis

En cuanto al ámbito de aplicación, además de la tendencia generalizada a la reducción de la capacidad normativa autonómica y a la disminución de las normas adicionales de protección que tradicionalmente se habían proyectado con efectos ampliatorios en esta materia, se advierte también la incidencia de la normativa anticrisis y se aprecian algunas modificaciones a la baja en la legislación autonómica. Por ejemplo, se pone de manifiesto mediante la reducción de los proyectos sometidos a EIA (*Castilla y León*), que conduce a una progresiva homogeneización o nivelación del ámbito de aplicación de la normativa autonómica con la estatal.⁵³ El motivo de estas tendencias son consecuencia, en gran medida, de la promulgación y aplicación, por un lado, de la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que aboga por una simplificación de procedimientos), transpuesta al Estado español mediante la ley paraguas (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), y la

52. Como manifiesta García Morales, “Desde la perspectiva europea, cumplimos en tiempo mejor que otros países de nuestro entorno. Sin embargo, desde la perspectiva interna y desde el respeto a la distribución de competencias, la forma en la que insertamos el Derecho europeo en el ordenamiento español es claramente mejorable”, García Morales, “Prevención del incumplimiento”, 20.

53. Sobre la disminución del nivel de protección en relación con los Anexos donde se encuentran los proyectos que deben ser sometidos a EIA de proyectos y los criterios para tal fin, véase García Ureta, “Comentarios sobre la Ley 21/2013”, 329 y ss.

ley ómnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), y por el otro, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con tendencia centralizadora.

Este efecto también se aprecia en la legislación básica estatal, ya que han desaparecido de la LEA las previsiones anteriormente contempladas en la disposición adicional 3ª del Real Decreto Legislativo 1/2008 en relación con su anexo I, grupo 9, apartado d), conforme a las cuales los proyectos estatales podrían quedar sujetos a EIA cuando así lo determinase la legislación de cualquier comunidad autónoma afectada por el proyecto, lo que había recibido el beneplácito del Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de octubre de 2014, al admitir la sujeción a EIA de un proyecto estatal con arreglo a la normativa autonómica, aun no estándolo por la legislación básica estatal. Por otra parte, se ha incluido, por ejemplo, la fractura hidráulica (*fracking*) como tipo de proyecto sometido a EIA ordinaria.

A pesar de esta situación, algunas CCAA continúan incluyendo algunas ampliaciones del listado de proyectos sujetos a EIA ordinaria (*Canarias, Madrid*) o a EIA simplificada en relación con la legislación básica estatal (*Canarias, Castilla y León, Madrid*), o amplían o aportan mayores especificaciones que las contenidas en la legislación básica estatal en cuanto a cuándo debe entenderse, a efectos de someter a EIA simplificada cualquier modificación de proyectos, que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (*Extremadura* no solo se refiere a la afección a espacios protegidos de la Red Natura 2000, sino que añade otras áreas o especies protegidas; *Canarias* se refiere también a una “afección a los espacios naturales protegidos por normas internacionales o nacionales”). *Andalucía*, por su parte, no distingue en ningún momento entre evaluación ordinaria y simplificada.

En el debate que puede surgir en relación con el hecho de que la comunidad autónoma entienda que una actividad debe someterse a EIA de proyectos, a pesar de que la legislación estatal básica no lo requiera, es evidente que dicho proyecto deberá someterse a EIA, ya que la comunidad autónoma lo impone, en ejercicio de su competencia para establecer normas adicionales de protección.⁵⁴ La duda, en este supuesto, se suscita en torno al órgano

54. En este sentido, Lozano, *Tratado*, 507.

competente para realizar la EIA y el procedimiento a seguir. Esta cuestión ha conllevado un fuerte debate doctrinal y jurisprudencial en relación con si debe ser el órgano estatal o el autonómico el que deba asumir la competencia, de acuerdo con el procedimiento estatal o autonómico. Dos han sido los posicionamientos, sobre la base de distintos argumentos, que abordamos con concreción en el apartado siguiente, dedicado expresamente a los órganos competentes.⁵⁵

7.2. El órgano sustantivo y el órgano ambiental. Definición e identificación

En los procedimientos sometidos a EIA intervienen dos órganos, el órgano ambiental y el órgano sustantivo. La LEA entiende como órgano ambiental “el órgano de la Administración pública que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones estratégica y de impacto ambiental y los informes ambientales”, y como órgano sustantivo el “órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa, para autorizar un proyecto, o para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, salvo que el proyecto consista en diferentes actuaciones en materias cuya competencia la ostenten distintos órganos de la administración pública estatal, autonómica o local, en cuyo caso, se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella”.

Resulta criticable, en el caso de actividades sujetas a declaración responsable o comunicación previa, que haya CCAA que reiteren el concepto de órgano sustantivo de la LEA en sus normativas autonómicas, atribuyendo esta condición al órgano de la administración pública que ostenta las competencias para controlar la actividad de los proyectos de declaración responsable y

55. Destacamos las reflexiones que al respecto realiza Lazkano en “Normativa ambiental vasca”, 184-189: “Para el autor de la LEA no se deduce la imposibilidad de que proyectos de titularidad estatal (en su aprobación y autorización) queden sujetos a evaluación porque así lo ha dispuesto exclusivamente el legislador autonómico”. En contra de este argumento se sitúa López Ramón, “Evaluación de impacto ambiental”, 11-47.

comunicación previa (es el caso de *Aragón* o *Canarias*).⁵⁶ De todas formas, la ley aragonesa, igual que la LEA, en relación con los proyectos de competencia estatal, atribuye la responsabilidad de impulsar el procedimiento al órgano ambiental, que será el responsable de realizar la información pública y el trámite de consultas.

En cambio, debe valorarse positivamente que algunas CCAA hayan atribuido al órgano ambiental la función de impulsor del procedimiento, a través de la introducción de la información pública y de otros trámites —la LEA solo lo hace para la información pública—, cuando se trate de proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa (*Aragón* se refiere expresamente no solo a la información pública sino a la consulta a las Administraciones públicas afectadas; *Extremadura*, al trámite de información pública y los demás previstos en el art. 66), o el mayor protagonismo conferido al órgano ambiental en sustitución del órgano sustantivo a través de la atribución de competencias procedimentales (en *Andalucía* el órgano ambiental es el competente para resolver los procedimientos de prevención y control ambiental regulados en su ley autonómica, por lo que es la impulsora de todos los trámites, incorporando el contenido de aquellos en los que no es competente, como es la evaluación ambiental de proyectos de competencia estatal). *Murcia* identifica con carácter residual el órgano sustantivo con la consejería con competencias en materia de medio ambiente si el municipio en que se ubica la instalación no supera los 50.000 habitantes, por lo que puede ocurrir que el órgano ambiental sea el mismo que el órgano sustantivo. Esta doble identidad puede ser criticable, puesto que dirimirá tanto sobre la cuestión sustancial como sobre la instrumental, la ambiental, con el riesgo de no ser del todo imparcial, sobre todo en lo que atañe a las cuestiones ambientales. Por otra parte, asigna al ayuntamiento el carácter de órgano sustantivo en aquellos municipios de población superior a 50.000 habitantes —en ambos supuestos, en el caso de tratarse de una autorización ambiental autonómica (art. 85.2.c).

En los proyectos de iniciativa pública estatal será el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el órgano ambiental estatal encargado de la correspondiente evaluación. Los proyectos que se aprueben por la administración autonómica y local serán competencia de la comunidad autónoma

56. Esta opción que plantea la LEA ha sido muy criticada por Pernas, “Evaluación de impacto ambiental”, 163-217.

correspondiente. Sin embargo, y volviendo al debate apuntado, la interpretación de la evaluación ambiental como actividad de ejecución o gestión en materia de medio ambiente o, en cambio, la consideración de esta técnica como transversal que queda atraída por la competencia sustantiva dará lugar a resultados distintos a la hora de determinar el órgano competente. Esto sucederá en aquellos supuestos en los que las CCAA, haciendo uso de su competencia de dictar normas adicionales de protección en su propia legislación autonómica de evaluación ambiental, hayan sometido a EIA determinados proyectos que no lo están en la legislación básica estatal y cuya competencia sustantiva sea estatal. Si aplicamos el principio de integración por el que aboga la LEA (art. 11), y la STC 13/1998,⁵⁷ por la que los títulos de competencias sustanciales atraen a las competencias ambientales, la competencia ambiental también es estatal, si bien el procedimiento será estatuido por la legislación autonómica, por lo que el órgano ambiental estatal se convierte en aplicador de la legislación autonómica. “De esta manera se evita el posible bloqueo autonómico por motivos ambientales de determinados proyectos que compete autorizar al Estado”.⁵⁸

Esta interpretación no ha sido unánime ni por el propio TC, ya que la sentencia mencionada tuvo dos votos particulares, ni por un sector doctrinal que defiende que se trata de una competencia de gestión.⁵⁹ Este otro posicionamiento considera que en tanto que la competencia de gestión viene atribuida a las CCAA debe ser el órgano autonómico el que la lleve a cabo y no el estatal. Ante estos posicionamientos se afirma que se está ante un fuerte debate doctrinal y jurisprudencial.

En cualquier caso, el hecho de que sea el órgano estatal el competente no impide que deba garantizarse la participación de las CCAA en el procedimiento de EIA cuando le afecte territorialmente emitiendo los correspondientes informes determinantes.

57. La primera de las que seguirán en la misma línea, como las SSTC 101/2006, 1/2012, 34/2012, 149/2012, 59/2013, 104/2013 y 111/2013.

58. Ruiz de Apodaca, *Régimen jurídico*, 97.

59. Véase Arana, “Aspectos competenciales”, 151-170; Santamaría, *Curso básico*, 178; Lozano, *Tratado*, 505; Lazkano, “Normativa ambiental”, 176 y ss., entre otros.

7.3. Los procedimientos en el marco de la EIA y la atribución de responsabilidades en la elaboración de los estudios de impacto ambiental

Algunas normas autonómicas regulan, además del procedimiento de EIA ordinaria y EIA simplificada, nuevos procedimientos, como el de evaluación ambiental en zonas ambientalmente sensibles (*Aragón*), el de EIA abreviada (*Extremadura*) o el de evaluación ambiental de actividades (*Madrid*).

Otras CCAA incorporan en el procedimiento de EIA ordinaria trámites que no prevé la LEA, que logran que el procedimiento sea más garantista. En primer lugar se exigen informes no previstos en la legislación básica estatal (en el caso de *Aragón*, el del departamento competente en ordenación del territorio y el de los entes locales afectados para que se pronuncien sobre la sostenibilidad social del proyecto; en el caso de *Extremadura*, el del órgano con competencias en ordenación del territorio y urbanismo). En segundo lugar, se añaden medidas de simplificación procedimental adicionales (por ejemplo, *Aragón* prevé la acumulación de procedimientos de EIA de proyectos a desarrollar en suelo no urbanizable; *Castilla y León* amplía los supuestos incluidos en el régimen de comunicación ambiental —el más sencillo y breve de los previstos en su Ley—, ampliándolo a las actividades o instalaciones sometidas al trámite de evaluación de impacto ambiental que cuenten con la preceptiva declaración de impacto ambiental favorable siempre que no estén sujetas al régimen de autorización ambiental, y *Andalucía* aboga por la simplificación de procedimientos y la coordinación entre Administraciones integrando todos los informes en la Autorización Ambiental Integrada [AAI] o en la Autorización Ambiental Unificada [AAU]). Asimismo, nos encontramos con nuevos supuestos de inadmisión en la tramitación de la EIA (*Castilla y León*, *Extremadura*). Finalmente, *Madrid* en la última reforma añade el apartado 5 a la disposición transitoria primera con el siguiente tenor literal: “5. El procedimiento de otorgamiento, revisión y modificación de la autorización ambiental integrada incluirá, además de las actuaciones previstas en la legislación estatal de aplicación, los informes, resoluciones o autorizaciones que sean exigibles referentes a actividades potencialmente contaminadoras del suelo, evaluación de impacto ambiental o vertidos al sistema integral de saneamiento”.

La normativa autonómica no incluye expresamente la Directiva 2014/52/UE, pendiente de transposición. Sin embargo, es cierto que alguna de ella cumple

con la voluntad expresada en la Directiva de simplificar el procedimiento o de hacerlo más garantista.

En segundo lugar, cabe referirse al ámbito de la responsabilidad y destacar aspectos novedosos al respecto, como es la responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales. Algunas CCAA recogen la responsabilidad no solo de los autores de los citados documentos, como hace la LEA, sino también de los promotores (de forma solidaria con los autores en el caso de *Aragón*, o de forma subsidiaria de los redactores de estos documentos y del autor del proyecto en el caso de *Castilla y León*). Consideramos que es importante esta ampliación del abanico de posibles responsables en favor de la calidad de la documentación elaborada.

7.4. Aspectos innovadores de la legislación autonómica: el coordinador ambiental, la externalización de funciones públicas y el carácter preceptivo, esencial y vinculante en caso desfavorable de la DIA

En cuanto a los elementos realmente innovadores que aportan estas normas autonómicas, tres son los aspectos que nos han llamado más la atención. En primer lugar, la creación y regulación de la figura del coordinador ambiental (la legislación extremeña, en el caso de proyectos sometidos a EIA ordinaria, obliga al promotor a designar un coordinador ambiental con diversas funciones en las diferentes fases de ejecución del proyecto —entre otras, las de coordinar la aplicación de las medidas preventivas, correctoras o compensatorias previstas en la DIA, ejercer funciones de control y vigilancia ambiental o prestar colaboración y auxilio en las tareas de inspección y control).

En segundo lugar, la apertura en materia de EIA a la externalización de funciones públicas (en *Canarias* se ha introducido el sistema de evaluación ambiental por acreditación a través de entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental, que adquiere carácter voluntario para el promotor del proyecto. Esta recibe el nombre de “modalidad de acreditación”, en contraposición a la “modalidad pública” de evaluación de impacto ambiental de proyectos).

En tercer lugar, aun cuando se trata de una comunidad autónoma que no ha adaptado propiamente su legislación de EIA a la legislación básica estatal, la *Comunidad Valenciana*, en su Ley 6/2014, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, considera que la DIA constituye, dentro del procedimiento de autorización ambiental integrada, un trámite preceptivo y esencial y le confiere, yendo más allá de la LEA, el carácter de vinculante cuando sea desfavorable: “Será vinculante cuando sea desfavorable, así como en cuanto a los niveles mínimos de protección del medio ambiente y los recursos naturales, sin perjuicio de las facultades del órgano sustantivo ambiental para fijar en la autorización ambiental integrada condiciones más rigurosas de protección, así como los requisitos y condiciones de funcionamiento de la actividad” (art. 14.2). Más adelante prevé que “Si la declaración de impacto ambiental fuera desfavorable y, en consecuencia, impida el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano sustantivo ambiental dictará resolución motivada denegando la autorización o poniendo fin al procedimiento” (art. 32.5). Dicho carácter vinculante se fundamenta en el art. 194.1.23 y no en el 149.1.18, por lo que las CCAA pueden legítimamente primar la decisión del órgano ambiental sobre el sustantivo, lo que, a la postre, impediría al órgano sustantivo acudir al mecanismo de resolución de discrepancias.⁶⁰

7.5. Otras novedades destacables

Otros aspectos novedosos destacables y que deben valorarse positivamente en esta normativa autonómica posterior a la entrada en vigor de la LEA son la regulación en algunas normas autonómicas de los efectos entre CCAA de los proyectos sujetos a EIA (*Aragón*). En términos generales existe una deficiencia en la coordinación entre CCAA, por lo que se valora positivamente que se prevea expresamente en esta normativa. Sería conveniente que otras CCAA lo incorporasen en sus ordenamientos jurídicos de forma expresa, así como la ampliación del contenido mínimo del estudio de impacto ambiental, del documento ambiental y de la DIA (es el caso de *Extremadura*, que añade al contenido mínimo de la DIA el resumen de las alegaciones recibidas durante el periodo de información pública), y la regulación de la vigencia del informe de impacto ambiental y de la modificación de sus condiciones, aspectos que

60. García Ureta, “Comentarios sobre la Ley 21/2013”, 341.

la legislación básica estatal únicamente regula para la DIA pero no para el IIA, cosa que *Extremadura* sí hace.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de *Aragón* también ha aprovechado para incorporar los bancos de conservación de la naturaleza en su comunidad autónoma, aunque remite su regulación a una futura orden del consejero competente en materia de medio ambiente.

Debe valorarse de forma muy positiva la integración que realiza buena parte de la normativa autonómica (tanto la adaptada a la LEA como la no adaptada) de la EIA en los procedimientos de intervención administrativa ambiental, como son la AAI, la licencia ambiental e incluso la declaración responsable o comunicación.⁶¹ Esta integración, mediante la inclusión de la DIA en la resolución de AAI, se recoge en la normativa de un buen número de CCAA (*Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Madrid*). Algunas CCAA no solamente han integrado la EIA con el instrumento que regula la legislación básica estatal (AAI) —la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación—, sino que han ido más allá, integrando la EIA en los procedimientos de licencia ambiental de actividad clasificadas (*Aragón*), en los de licencia ambiental (*Cataluña, Murcia*), en los de licencia municipal de actividad clasificada con EIA (*Comunidad Foral de Navarra*) o han realizado esta integración o coordinación con las licencias ambientales y con la declaración responsable ambiental (*Comunidad Valenciana*) o con la declaración responsable (*Canarias*). Incluso hay CCAA (*Andalucía*) que la han integrado en figuras propias autonómicas, como la autorización ambiental unificada (AAU). También esta comunidad autónoma integra los trámites competencia de la Administración general del Estado en materia de evaluación de impacto ambiental en los procedimientos autonómicos de AAI y AAU y da por cumplimentados dichos trámites, lo que supone una colaboración activa entre administraciones.

En cuanto a la legislación de EIA de las CCAA que no han adaptado su normativa a la LEA destacamos algunos aspectos interesantes, cuyo mantenimiento podría ser positivo en futuras regulaciones autonómicas de la EIA: la configuración del *scoping* como obligatorio, a pesar de que la LEA lo

61. Sobre esta cuestión véase Pernas, “Integración y coordinación procedimental”, 83-107, y “Transposición de la directiva”, 1-54.

configura como voluntario para el promotor, ya que la Directiva de la Unión Europea permite que se configure como potestativo o preceptivo (*Castilla-La Mancha, Islas Baleares*);⁶² la previsión de una certificación acreditativa de la verificación documental, emitida por los colegios profesionales u otras corporaciones de derecho público con las que la *conselleria* correspondiente suscriba el correspondiente convenio (*Comunidad Valenciana*);⁶³ una regulación más amplia de la responsabilidad, incluyendo previsiones también sobre la responsabilidad del promotor (*Castilla-La Mancha* —responsabilidad solidaria del promotor y del redactor del estudio de impacto ambiental—, *La Rioja* —el promotor es el responsable del estudio y subsidiariamente lo será el redactor, respecto del promotor—, *Cantabria* —el promotor de la actividad evaluada es responsable subsidiario del redactor del estudio de impacto ambiental o sostenibilidad y del autor del proyecto sobre la información incluida en el estudio de impacto ambiental y el estudio de sostenibilidad); la inclusión de previsiones sobre los proyectos con repercusiones medioambientales que rebasen el ámbito autonómico (*Castilla-La Mancha, País Vasco, Comunidad Valenciana*)⁶⁴ y sobre coordinación entre el Estado y la comunidad autónoma en relación con proyectos que incluyan actuaciones sujetas a EIA por el Estado y por la comunidad autónoma (*Castilla-La Mancha*); la inclusión de acción pública (*Comunidad Foral de Navarra, Islas Baleares, País Vasco*); la incorporación de previsiones innovadoras en cuanto a la vigilancia y el seguimiento de la DIA (*Islas Baleares*), o la regulación de procedimientos específicos en relación con proyectos de menor incidencia en el entorno (*País Vasco*), entre otros. Por otra parte, *Galicia* prevé el carácter vinculante de la declaración ambiental para el órgano de competencia sustantiva si la declaración fuese negativa o impusiese medidas correctoras en uno de los únicos tres artículos dedicados a la evaluación de impacto ambiental de la aún no adaptada Ley 1/1995.

62. La Comunidad Valenciana ha modificado este punto recientemente, a través de la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, el art. 21 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención de la contaminación y calidad ambiental, que regula esta cuestión, sustituyendo “presentará” por “podrá” presentar, convirtiendo en potestativa la presentación del documento de alcance también llamado *scoping*.

63. Estos dos instrumentos pueden ser eficaces para garantizar la mejora en la calidad de la documentación presentada.

64. La Comunidad Valenciana así lo prevé desde 1989, en la Ley 2/1989, art. 4.3, y el Decreto 162/1990, art. 20.

7.6. El efecto anticrisis en la legislación autonómica

Por último, cabe insistir en que la evolución de la normativa autonómica en materia de EIA no ha permanecido ajena a la tendencia que impregna la normativa ambiental de inclusión de modificaciones justificadas por motivos de promoción de la actividad económica, reducción de cargas administrativas para los promotores, celeridad y simplificación de los procedimientos. Esto es debido, como ya mencionamos, a la transposición de la Directiva de servicios y la aprobación de la LGUM. Así se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, con la reducción del número de proyectos sujetos a EIA (por ej., *Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares*), la reducción de plazos (por ej., *Islas Baleares*), o la supresión de los requisitos exigidos a los equipos redactores de los estudios de impacto ambiental establecidos para asegurar un mínimo de calidad técnica y de la obligación de registro de los equipos (*Castilla y León*), entre otros.

8. Conclusiones: recomendaciones y propuestas

A la vista del análisis del marco jurídico de la EIA de proyectos en la normativa autonómica, se realizan las siguientes recomendaciones y propuestas a modo de conclusión:

- Conveniencia de que las CCAA que aún no han adaptado su normativa reguladora de la EIA de proyectos o que todavía no han aprobado normativa al respecto lo hagan, para mayor seguridad jurídica.
- Aunque se ha reducido considerablemente la capacidad normativa autonómica después de la LEA, la aprobación por parte de las CCAA de normativa propia en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo o de dictar normas adicionales de protección puede ayudar a introducir algunas peculiaridades y algunas mejoras en la regulación de la EIA en los proyectos de su competencia, como, por ejemplo, mejorar la integración procedimental entre la EIA simplificada, la EIA ordinaria y el correspondiente procedimiento sustantivo; mejorar la definición de órgano sustantivo y reforzar el papel atribuido al órgano ambiental; ampliar el número de informes preceptivos exigidos en el procedimiento —como ya han hecho algunas CCAA—; introducir previsiones destinadas a garantizar la mejora de la calidad de la documentación presentada (por ejemplo, configurando el

scoping como obligatorio o regulando los requisitos exigidos a los redactores de los estudios de impacto ambiental); regular más detalladamente los informes de impacto ambiental; regular los plazos, o mejorar la regulación de la participación, incorporando mecanismos innovadores de participación ciudadana, entre otros.

– Conveniencia de que las CCAA también incorporen a su normativa la Directiva 2014/52/UE. Desde esta perspectiva, las regulaciones autonómicas podrían aprovechar para introducir en su normativa determinados aspectos que podrían suponer una mejora de la regulación de la EIA, por ejemplo en relación con la participación pública, la exigencia de separación de funciones entre el órgano ambiental y el promotor cuando sean el mismo sujeto y la mejora de la calidad de los estudios de impacto ambiental.

– Conveniencia de mejorar, en relación con los proyectos de competencia autonómica, la integración y coordinación de los procedimientos de EIA de proyectos con otros procedimientos de autorización y evaluación concurrentes, por los indudables beneficios que puede tener en términos de simplificación administrativa y eficacia de la actuación administrativa.

– En ausencia de previsiones al respecto en la legislación básica estatal, conveniencia de que las CCAA también incluyan previsiones en su normativa —como ya han hecho algunas de ellas— en relación con los proyectos con repercusiones ambientales que rebasen el ámbito autonómico, articulando mecanismos de información y participación entre CCAA.

– Posibilidad de incorporar criterios que permitan tener en cuenta el equilibrio o desequilibrio territorial de beneficios y cargas ambientales que suponga desarrollar dicho proyecto. Es interesante desde esta perspectiva la previsión de alguna comunidad autónoma de exigir con carácter preceptivo un informe de sostenibilidad social.

Bibliografía

Alenza García, J. F. “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”. En: A. Ruiz de Apodaca Espinosa (dir.). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Pamplona: Aranzadi, 2014.

- Alli Auguren, J. C. “La Directiva 2011/92/UE, codificación del régimen de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Una ocasión perdida para mejorar el sistema”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 275 (2012): 127-176.
- Arana García, E. “Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental: Comentarios a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 32, n.º 162 (1998): 151-170.
- Born, C-H. “El juez europeo y la Directiva de impacto ambiental: balance de treinta años”. En: A. García Ureta (coord.). *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Barcelona: Marcial Pons, 2016, 9-28.
- García Morales, M. J. “La prevención del incumplimiento del Derecho europeo en el Estado autonómico: instrumentos, posibilidades y límites”. En: P. Biglino Campos, y L. E. Delgado del Rincón (dirs.). *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- García Ureta, A. (coord.). *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Barcelona: Marcial Pons, 2016.
- García Ureta, A. “Apuntes sobre la directiva 2014/52 de evaluación de impacto ambiental de proyectos”. *IeZ: Ingurugiroa eta Zuzenbidea= Ambiente y Derecho*, n.º 13 (2015): 39-57.
- . “Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental”. *Revista de Administración Pública*, n.º 194 (2014): 317-371.
- . “Directive 2014/52 on the assessment of environmental effects of projects: new words or more stringent obligations”. *Environmental Liability*, n.º 6, (2014): 239-255.
- . “Evaluación de impacto ambiental y proyectos de parques eólicos: balance de intereses, Red Natura 2000 y aspectos procedimentales”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1 de julio de 2014.
- . *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*. Bilbao: IVAP, 1994.
- Granero Castro, J., M. Ferrando Sánchez, M. Sánchez Arango, y C. Pérez Burgos. *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Fundación Confemetal, 2010.
- Jay, S., C. Jones, P. Slinn, y C. Wood. “Environmental Impact Assessment: Retrospect and Prospect”. *Environmental Impact Assessment Review* vol. 27, n.º 4 (2007): 287-300.

- Lazkano Brotons, I. “Normativa ambiental vasca y directiva europea de impacto ambiental: problemas de articulación”. En: A. García Ureta (dir.). *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Barcelona: Marcial Pons, 2016, 173-191.
- López Ramón, F. “Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado”. *Revista de Administración Pública*, n.º 160 (2003): 11-47.
- Lozano Cutanda, B. (dir.). *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: CEF, 2014.
- Nogueira López, A. “La participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental. Dogma y realidad”. En: A. García Ureta (dir.). *La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*. Barcelona: Marcial Pons, 2016, 117-156.
- . “La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico”. En: X. Arzoz Santisteban (dir.). *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del derecho de la Unión Europea en el Estado Autonómico*. Barcelona: IEA, 2013, 281-344.
- (dir.). *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*. Barcelona: Atelier, 2009.
- Parejo Navajas, T. “Comentario sobre la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”. *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 27 (2012).
- . “La evaluación ambiental inversa para la adaptación de los planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la ley de evaluación ambiental española”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 287 (2014): 143-190.
- Pernas García, J. J. “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013 luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 30 (2015): 163-217.
- . “La transposición de la directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 3 (2013): 1-54.
- . “Integración y coordinación procedimental de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada”. En: A. Nogueira López (dir.). *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*. Barcelona: Atelier, 2009, 83-107.
- Quintana López, T. (dir.). *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Civitas, 2002.

- . *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Razquin Lizarraga, J. A. *La evaluación de impacto ambiental. Estudio jurisprudencial*. Elcano: Aranzadi, 2000.
- Razquin Lizarraga, M. “La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación”. En: A. Ruiz de Apodaca (dir.). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Pamplona: Aranzadi, 2014, 117-212.
- Rosa Moreno, J. *Régimen jurídico de la evaluación ambiental*. Madrid: Trivium, 1993.
- Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (dir.). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Pamplona: Aranzadi, 2014.
- Santamaría Arinas, R. J. *Curso básico de Derecho Ambiental General*. Oñati: IVAP, 2015.