

## Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental [BOE n.º 296, de 11-XII-2013]

### Evaluación ambiental

La evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente al facilitar la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, tanto a través de la evaluación de los planes y programas como mediante la evaluación de proyectos. Mediante ella se garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generarse al tiempo que permite el que se establezcan los mecanismos eficaces de corrección o compensación de los mismos.

Pues bien, partiendo de la experiencia acumulada en los veinticinco años de aplicación, en España, de la evaluación ambiental considerando los impactos ambientales de los proyectos, primero, y de los planes y programas, posteriormente, puede decirse que la evaluación ambiental se ha revelado como un instrumento útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico. Ahora bien, en dicho espacio de tiempo, también se han apreciado importantes disfunciones y carencias técnicas que debían corregirse tales como la tardanza en la emisión de algunas declaraciones ambientales o la diversidad normativa, lo que podría llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental.

Para corregir estos defectos apuntados, la Ley 21/2013 (LEA, en adelante) pretende ser un instrumento eficaz de protección medioambiental a través de tres medidas: la simplificación del procedimiento de evaluación ambiental, el incremento de la seguridad jurídica de los operadores y mediante la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

En este sentido, el legislador entiende, con buen criterio en mi opinión, que la eficacia de la evaluación ambiental exige el que se establezca un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio, claro está, de la facultad constitucional otorgada a las comunidades autónomas para el establecimiento de normas adicionales de protección.

De esta manera, la LEA unifica en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes y programas (regulada hasta ahora por la [Ley 9/2006, de 28 de abril](#)) y proyectos (cuya regulación se contenía en el [Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero](#)), estableciendo un esquema similar para ambos procedimientos –evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental– y unificando la terminología al asimilarse la utilizada en la evaluación ambiental estratégica con la empleada en la evaluación de impacto, más antigua y ya consolidada en nuestro ordenamiento jurídico. De esta manera, el informe de sostenibilidad ambiental que regulaba la Ley 9/2006, de 28 de abril, pasa ahora a denominarse estudio ambiental estratégico, mientras que la memoria ambiental pasa a ser, en virtud de esta ley, la declaración ambiental

estratégica a semejanza del estudio de impacto ambiental y la declaración de impacto ambiental, respectivamente.

Además, estos procedimientos se regulan exhaustivamente, lo cual aporta dos ventajas: primera, que las comunidades autónomas puedan adoptarlos en su ámbito de competencias sin más modificaciones que las estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades y, segunda, que el desarrollo reglamentario de la Ley no resulte del todo imprescindible.

Asimismo, la LEA pretende que se incremente la seguridad jurídica de los operadores mediante el establecimiento de una serie de principios a los que debe someterse la evaluación ambiental y el llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente, lo que conllevará el desarrollo de una legislación homogénea en todo el territorio nacional, que permitirá a los promotores conocer por adelantado cuáles serían las exigencias legales de carácter medioambiental que se requieren para la tramitación de un plan, un programa o un proyecto independientemente del lugar donde pretendan desarrollarse. De conformidad con esos principios, debe reseñarse que todos los anexos que se incorporan a la LEA son legislación básica y, por tanto, de aplicación general.

La obligación principal que establece la LEA es la de someter a una adecuada evaluación ambiental todo plan, programa o proyecto que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente, antes de su adopción, aprobación o autorización, señalando la consecuencia jurídica que deriva del incumplimiento de dicha obligación: la ausencia de validez de los actos de adopción, aprobación o autorización de los mismos, con independencia de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder (artículo 9 LEA).

Este aspecto preventivo de la LEA se refuerza con la mención expresa de las consecuencias jurídicas de la falta de pronunciamiento en los procedimientos ambientales, señalando que la falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable (artículo 10 LEA).

Por vez primera se define la naturaleza jurídica tanto de los procedimientos como de las declaraciones ambientales. Así, en relación a los primeros, la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos (artículo 5.1, letra a) LEA). Con respecto a los pronunciamientos ambientales –declaración ambiental estratégica, informe ambiental estratégico, declaración de impacto ambiental e informe de impacto ambiental– tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante (artículo 5.2, letras d) y e) y artículo 5.3, letras d) y e) LEA). Este carácter determinante se manifiesta, desde el punto de vista formal o procedimental,

en que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue y, desde el punto de vista material, es decir, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante de un informe supone que el mismo resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere.

Para ir concluyendo, también debe destacarse que tanto para la evaluación ambiental estratégica como para la de impacto ambiental se diseñan dos procedimientos: el ordinario y el simplificado. Los motivos que han llevado al legislador a establecer esta distinción se encuentran en las propias directivas comunitarias, que obligan a realizar una evaluación ambiental con carácter previo de todo plan, programa o proyecto que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Ahora bien, para determinados tipos de planes, programas o proyectos las directivas establecen la presunción *iuris et de iure* de que, en todo caso, van a tener efectos significativos sobre el medio ambiente y, por lo tanto, deberán ser evaluados antes de su aprobación, adopción o autorización, de conformidad con el procedimiento ordinario. Pero para los restantes planes, programas y proyectos, cada Estado miembro deberá realizar un análisis, caso por caso o mediante umbrales o a través de la combinación de ambas técnicas, para la determinación de si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente. Pues bien, este análisis es lo que se ha denominado procedimiento de evaluación simplificado y si concluyese que el plan, programa o proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, deberá realizarse una evaluación ordinaria.

Y, por último, por lo que respecta a los plazos máximos, se establecen los siguientes: evaluación estratégica ordinaria: veintidós meses, prorrogables por dos meses más por razones justificadas debidamente motivadas; evaluación ambiental estratégica simplificada: cuatro meses; evaluación de impacto ambiental ordinaria: cuatro meses, prorrogable por dos meses más por razones justificadas debidamente motivadas, y evaluación de impacto ambiental simplificada: tres meses (artículos 17 y 33, respectivamente, LEA).

Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS  
*Profesor Titular de Universidad*  
*Universidad de Salamanca*  
[miguelin@usal.es](mailto:miguelin@usal.es)