

[Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero \[BOE n.º 294, de 6 de diciembre de 2018\]](#)

IMPORTANTE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE 2013

La concienciación ambiental iniciada en el siglo XX provocó que se adoptaran una serie de medidas de lucha contra la contaminación medioambiental, principalmente de carácter sectorial, como primera respuesta de los Ordenamientos Jurídicos para paliar sus consecuencias (en general, ver LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), y otros, *Medio Ambiente 2019-2020, Memento Práctico Francis Lefebvre*, Ed. Francis Lefebvre-El Derecho, Madrid, 2018; LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J.-C., *Administración y Legislación Ambiental*, 10.ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2018, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 7.ª ed. Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2018). Sin embargo, estas medidas comenzarán a ponerse en duda en los años 80 del siglo, iniciándose la adopción de instrumentos preventivos en materia ambiental, entre los que destacan las Evaluaciones de Impacto de Ambiental y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Así, según señala la STC 53/2017, de 11 de Mayo (FJ n.º 2) [<http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2017-6849.pdf>], «...la evaluación de impacto ambiental “es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva –con relación a proyectos de obras y actividades– de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa” (FJ 4 y, en idénticos términos, STC 90/2000 de 30 de marzo, FJ 4, y, más recientemente, en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4)» (ver el comentario a esta STC que realizamos en *Ars Iuris Salmanticensis-AIS*, n.º 2/2017 <http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/18037/18395>).

Este importante instrumento se preventivo se reguló en Estados Unidos, en 1969, a nivel internacional, en 1991 y 2003, y en la Unión Europea, inicialmente en 1985 y actualmente en 2011-2014 y 2001, respectivamente, en relación con las evaluaciones de impacto y con las estratégicas.

En España, sin tener antecedentes propios, la evaluación de impacto ambiental se reguló por primera vez en 1986, modificándose posteriormente (normativa que fue objeto de la STC 13/1998, de 22 de enero [<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3515>], que ratificó las competencias nacionales en la materia) y las evaluaciones ambientales estratégicas en 2006; en ambos casos con la finalidad de cumplir las Directivas europeas originales (de 1985 y 2001). Posteriormente, se aprobó la importante Ley 21/2013, de 8 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE del 11) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>] [ver QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), CASARES MARCOS, A. (coord.), y otros, *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014 <http://www.tirant.com/editorial/libro/evaluacion-de-impacto-ambiental-y-evaluacion-estrategica-tomas-quin-tana-lopez-9788490539828>], que incorpora la normativa de la Unión Europea en la materia; concretamente, además de la Directiva sobre evaluación ambiental estratégica de 2001, la Directiva 2011/92/UE, 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 (DOUE L 26, 28.1.2012) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&qid=1549824176863&from=ES>].

Posteriormente, la Directiva sobre evaluación ambiental de proyectos de 2011 fue modificada, de forma importante, por 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 (DOUE L 124, 25.4.2014) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=ES>], con la finalidad de reforzar la calidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, adaptar las diversas etapas del procedimiento a los principios de una normativa inteligente y aumentar la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados Miembros en ámbitos de competencia nacional; además, se ha 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, por lo que procede simplificar y armonizar los procedimientos establecidos.

El plazo de transposición de la Directiva por los Estados Miembros, se fijó en el 16 de mayo de 2017, por lo que el Reino de España debía cumplir la Directiva, concretamente modificando la Ley de Evaluación Ambiental de 2013. Transposición que, debido a la complicada situación política del momento, no se ha producido hasta la aprobación de la citada Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Evaluación Ambiental [<https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/06/pdfs/BOE-A-2018-16674.pdf>] [sobre esta reforma, ver GARCÍA URETA, A., «Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º

87, 11 de febrero de 2019, 46 págs. http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_11_Garcia_Ureta_Sobre_Reforma-Ley-21.pdf; LOZANO CUTANDA, B., «Ley 9/2018: Análisis de las modificaciones de la Ley de Evaluación Ambiental», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 86, 9 de enero de 2019 http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_09_Lozano_Ley-modificaciones-LEA.pdf; VICENTE DAVILA, F., «La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva», 21 de enero de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 86, 21 de enero de 2019 http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_21_Vicente_Ley-modificacion-LEA.pdf; SORIANO-MONTAGUT JENÉ, L., «Reforzado el carácter preventivo de la evaluación de impacto ambiental a través de la Ley 9/2018», *Blog Terraqui*, 9 de febrero de 2019 <http://www.terraqui.com/blog/actualidad/reforzado-el-caracter-preventivo-de-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-a-traves-de-la-ley-9-2018/>].

El objeto fundamental de la Ley es llevar a cabo una completa transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014, mediante la modificación de algunos preceptos de la Ley de Evaluación Ambiental de 2013; aunque debe tenerse en cuenta que los principios, objetivos y algunos otros mandatos de la Directiva ya fueron incorporados en la Ley de Evaluación Ambiental, dado que la tramitación de ambas normas, la de la Unión Europea y la nacional, fue prácticamente simultánea.

Entre las modificaciones más destacables de la Ley de Evaluación Ambiental de 2013 que lleva a cabo esta Ley, de acuerdo con su Preámbulo, pueden resaltarse las siguientes:

- se reordenan los principios inspiradores de la evaluación ambiental, con la finalidad de incluir en un mismo apartado los principios de precaución y de cautela;
- prevé expresamente que las Administraciones Públicas que puedan estar interesadas en un plan, programa o proyecto determinado debido a sus responsabilidades ambientales o a sus competencias específicas deban ser consultadas al respecto; y, asimismo, se establece que el Órgano ambiental y el sustantivo deberán ejercer sus funciones de manera objetiva y evitar situaciones que den lugar a conflicto de intereses;
- se precisan y modifican algunas definiciones de la LEA para adaptarlas a la Directiva (como la de evaluación de impacto ambiental, para enfatizar su consideración de proceso-procedimiento; las de vulnerabilidad del proyecto, de accidente grave y de catástrofe, y se han aclarado algunas cuestiones relacionadas con la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental, el estudio de impacto ambiental, las consultas a Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas, la declaración de impacto

ambiental, la autorización del proyecto, y la evaluación de impacto ambiental simplificada);

- se han precisado mejor los supuestos de proyectos excluidos de evaluación de impacto ambiental y de los proyectos excluibles, para adaptarlos a la Directiva;
- modifica la Ley para establecer mejor la determinación del Órgano ambiental y del sustantivo;
- la utilización preferente de los medios electrónicos para garantizar la participación efectiva de las personas interesadas en los procesos de evaluación ambiental es otra de las novedades de la Ley;
- se han introducido modificaciones en la evaluación de las repercusiones de los planes, programas y proyectos sobre los espacios de la Red Natura 2000, con la finalidad de colmar algunas lagunas jurídicas que se habían detectado en esta regulación y solventar algunos problemas que se habían puesto de manifiesto en su aplicación práctica;
- establece la obligación, por parte del promotor, de incluir en el estudio de impacto ambiental un análisis sobre la vulnerabilidad de los proyectos ante accidentes graves o catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de ocurrencia de los mismos, utilizando toda la información pertinente disponible; se establece la obligación del Órgano sustantivo de comprobar que el promotor ha incluido en el estudio de impacto ambiental, todos estos apartados específicos, y, en el análisis técnico del expediente, se han de prever las consecuencias jurídicas de la omisión de incluir tales informaciones;
- se especifica, con mayor grado de detalle, el contenido mínimo del estudio de impacto ambiental, que debe tener en cuenta los impactos del proyecto en su conjunto, incluidos, si procede, su superficie y su subsuelo, durante las fases de construcción y explotación y, si procede, de demolición; estudio que será elaborado por expertos para garantizar su calidad;
- la Ley incorpora, con el carácter de preceptivo, el informe de los Órganos con competencias en materia de prevención y gestión de riesgos derivados de accidentes graves o catástrofes, en su caso;
- en relación con el contenido de la decisión que adopten las autoridades sobre el proyecto una vez realizada la evaluación de impacto ambiental ordinaria, y la publicidad que debe darse a la decisión, se prevé que el Órgano sustantivo incluirá en la autorización la conclusión sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, las condiciones ambientales establecidas en la declaración de impacto ambiental, así como una descripción de las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir, corregir y, si fuera posible, compensar los efectos adversos significativos en el medio

ambiente, así como, en su caso, medidas de seguimiento; por otra parte, se prevé que la decisión de denegar una autorización indicará las principales razones de la denegación, y que el Órgano sustantivo publicará un extracto de esta información;

- se prevé realizar un nuevo trámite de información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas en el supuesto de que, como consecuencia del trámite de información pública y de consultas, el promotor incorpore en el proyecto o en el estudio de impacto ambiental modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente; y, como consecuencia de lo anterior, se refuerza el trámite de consultas, emprendiendo un análisis que permita examinar el fondo de la información adicional facilitada;
- prevé la obligación de concretar un plazo razonable para la autorización del proyecto, a determinar por el Órgano sustantivo, y se detalla el contenido mínimo del extracto de la autorización que ha de publicarse;
- el procedimiento de modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental se prevé que pueda iniciarse de oficio o a solicitud del promotor;
- en cuanto a la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, se prevé, para una mejor comprensión y claridad, la documentación que debe aportar el promotor, facilitándose asimismo la toma de decisión al Órgano ambiental para analizar el proyecto de que se trate; además, en relación con el informe ambiental y con la autorización del proyecto y publicidad, se incorporan nuevos elementos de información facilitados por el promotor que debe tener en cuenta el Órgano ambiental para determinar, de forma motivada, si el proyecto debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria o no tiene efectos adversos significativos sobre el medio ambiente;
- se completan determinados aspectos procedimentales de las consultas a otros Estados en los procedimientos de evaluación ambiental;
- regula con mayor precisión el seguimiento de las declaraciones de impacto ambiental y de los informes de impacto ambiental incluyendo, en su caso, el tipo de parámetros que deban ser objeto de seguimiento y la duración del seguimiento, que serán proporcionados en relación con la naturaleza, ubicación y dimensiones del proyecto y con la importancia de su impacto en el medio ambiente;
- se establece, más claramente, que las sanciones previstas han de ser efectivas, disuasorias y proporcionadas;
- finalmente, se incluyen varias Disposiciones Adicionales y Finales, p. ej., relativas a la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000; a la posibilidad de que

el Órgano ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado emita certificaciones sobre evaluaciones de impacto ambiental practicadas; a la identificación de las personas interesadas, que se modifica para mencionar la interconexión de los registros creados para la misma, con la finalidad de aumentar la transparencia y agilidad en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental; a la regulación de aquellos casos en los que, en ejecución de sentencia firme, deba realizarse la evaluación de impacto ambiental de un proyecto cuya ejecución ya se haya iniciado o finalizado; a las instalaciones militares; a las actuaciones que deba efectuar el Consejo de Seguridad Nuclear en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos que deban ser autorizados según el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 1999; a los títulos competenciales, con el fin de adecuar la LEA a la STC 53/2017, que declaró inconstitucionales algunos de los títulos competenciales invocados en la redacción originaria de la Ley; a la eliminación de la previsión de la entrada en vigor de la LEA original, en relación con la normativa autonómica de desarrollo, al considerarse que la Legislación básica es aplicable directamente a las Comunidades Autónomas desde su entrada en vigor; a la autorización al Gobierno de la Nación para modificar los Anexos de la LEA con el fin de adaptarlos a la normativa vigente, a la evolución científica y técnica, y a lo que dispongan las normas internacionales y el Derecho de la Unión Europea, y, para finalizar, se establece el régimen aplicable a los procedimientos de evaluación ambiental en curso.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es