

Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

SUMARIO: 1. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. 2. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRTR Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. 2.1. Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 23/2020, en materia de energía. 2.2. Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020. 2.2.1. El alcance de la elusión de la DIA en determinados proyectos financiados por el PRTR. 2.2.2. Las modificaciones generales operadas en la LEA 21/2013 por el Real Decreto 36/2020. 2.3. Las modificaciones introducidas por las leyes autonómicas de urgencia en materia de evaluación ambiental. 3. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS REFORMAS OPERADAS EN LA LEGISLACIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. NO ES CUESTIÓN DE PLAZOS. 4. EN CONCLUSIÓN. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La necesidad de implementar el Plan de Transformación Recuperación y Resiliencia ha llevado a una cascada de modificaciones legislativas de las que no ha quedado exento el control ambiental y particularmente el procedimiento de evaluación ambiental. En este trabajo se describen esas modificaciones a la vez que se hace una valoración crítica.

ABSTRACT: The implementation of the Recovery and Resilience Transformation Plan has driven to a cascade of legislative modifications where environmental control, and particularly the environmental assessment procedure, has not been exempted. This paper describes these modifications and offers a critical appreciation of them.

PALABRAS CLAVE: Evaluación ambiental, procedimiento administrativo, simplificación, reducción de plazos.

KEYWORDS: Environmental assessment, administrative procedure, simplification.

1. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PLAN NACIONAL DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El Plan de Recuperación para Europa (Next Generation EU), integra el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, establecido mediante el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, y la Ayuda a la Recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-EU).

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está destinado a adoptar medidas de apoyo que promuevan los objetivos políticos de importancia europea, los denominados “pilares”. Entre estos pilares emerge con fuerza la transición ecológica, hasta el punto de que los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia, en consonancia con tal objetivo, en ningún caso deben contener medidas de ejecución que puedan causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales (DNSH, *Do Not Significant Harm*). Es decir, sólo deben financiarse actividades y proyectos que respeten plenamente las normas ambientales y prioridades de la UE en materia climática y ambiental, así como el principio de “no causar un perjuicio significativo”.

En el caso de España, el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2020¹, fue aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, con un objetivo claro, la aplicación urgente de los fondos europeos con el fin de acelerar la recuperación y transformar el modelo económico español para que la recuperación sea “verde” además de digital, inclusiva y social en consonancia con lo establecido en el Mecanismo europeo. El PRTR

¹ Publicado mediante Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (BOE 30.04.2021)

dentro de la transición ecológica establece entre dos de sus ámbitos la transición energética y la economía circular, englobando proyectos muchos de los cuales están sometidos a técnicas de intervención ambiental previa, especialmente la evaluación ambiental.

De acuerdo con lo señalado, el PRTR contiene una evaluación inicial individualizada para cada medida, con el fin de asegurar el cumplimiento del principio de DNSH, con base en la metodología establecida en la Comunicación de la Comisión, por la que se aprueba la Guía Técnica sobre la aplicación el principio de “no causar un perjuicio significativo, en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”².

En este sentido debe tenerse en consideración la reciente Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en su Anexo III.B contiene un detallado análisis de riesgo sobre impactos medioambientales no deseados (DNSH) y en el anexo II.B.4 incluye un test específico de autoevaluación en relación con el cumplimiento de los requerimientos básicos.

Más recientemente y para garantizar lo antedicho se ha aprobado la Orden TED/1374/2021, de 1 de diciembre, por la que se crea la División para el Seguimiento de la Aplicación de la Normativa Medioambiental en la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, entre cuyas funciones está la de llevar a cabo el asesoramiento a los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado en el cumplimiento del principio de no causar daño significativo al medio ambiente y en el etiquetado climático.

En definitiva, y de acuerdo con el Mecanismo, el PRTR ha tenido que asumir que todos los proyectos que contiene en su ejecución deben tener en consideración el aspecto ambiental, el cumplimiento estricto de la normativa ambiental y además incluir una evaluación que garantice el criterio de DNSH, con el fin de gravitar todos ellos sobre el eje de la transición ecológica. Ello debe implicar que los procedimientos administrativos autorizatorios de los diferentes proyectos, faltaría más, deban cumplir escrupulosamente sus trámites de naturaleza ambiental, de manera ágil y concienzuda, que en ningún caso se debiera evitar la necesaria evaluación de los proyectos, garantizar que las evaluaciones tengan el plazo necesario ni más ni menos, sobre todo para facilitar la información y la participación y para que el análisis técnico de los órganos ambientales competentes sea el adecuado. Como afirma Pernas García, debería aprovecharse la aprobación de normas estatales y autonómicas para impulsar los proyectos PRTR, no

² DOUE C 58, 18.02.2021.

solo para agilizar y simplificar procedimientos, sino también para reforzar la exigencia de integración de criterios ambientales en la contratación pública, como vía para facilitar el cumplimiento del principio DNSH.³

2. EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRTR Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Pese a todo lo señalado, la urgencia ha llevado a la aprobación de disposiciones tendentes a reducir los plazos necesarios para la evaluación ambiental o el control ambiental o incluso introduciendo nuevas excepciones, aunque de poco recorrido, a la preceptiva evaluación ambiental.

Para empezar, curiosamente el PRTR no fue sometido a evaluación ambiental estratégica pese a constituir un plan estatal que en buena medida constituye el marco de una serie de proyectos, muchos de los cuales necesariamente se tendrán que someter a evaluación de impacto ambiental. Esta omisión del trámite de evaluación ambiental estratégica ha impedido el procedimiento de evaluación participativo que conlleva la EAE, quizá justificado por la premura con la que era necesaria su aprobación para poder disponer de los fondos. En cualquier caso, llama poderosamente la atención y es una cuestión que ha pasado relativamente desapercibida.⁴

El desarrollo e implementación del PRTR ha conllevado la aprobación de un buen número de disposiciones a nivel estatal y autonómico con el fin de promover, incentivar, estimular y apoyar la inversión y el desarrollo económico en una serie de ámbitos económicos que se tratan de incentivar bajo el paraguas de los fondos europeos de recuperación.

Como se ha señalado, uno de los elementos clave, algunos lo ven como un obstáculo, para la ejecución en plazo de las inversiones públicas derivadas del PRTR será la adecuada articulación de los procedimientos de intervención administrativa, contractual y de autorización o evaluación ambiental, que afectan tanto a inversiones públicas como privadas en él previstas.⁵

³ PERNAS GARCÍA, J.J., «Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, p. 207.

⁴ No así para el Instituto Internacional de Derecho y medio ambiente, que en su informe sobre el PRTR lo pone de manifiesto y lo critica. IIDMA *El Plan de recuperación, transformación y resiliencia y el Estado de Derecho: Implicaciones ambientales*, febrero de 2021, pp. 7-10.

⁵ PERNAS GARCÍA, J.J., "Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas

2.1. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO-LEY 23/2020, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS EN MATERIA DE ENERGÍA

Antes del Real Decreto-Ley 36/2020, al que nos referiremos en mayor detalle, es necesario destacar que a nivel estatal en 2020 ya se operó una previa modificación de Ley de evaluación ambiental. En concreto, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica que, además de modificar la LSE, introdujo las primeras modificaciones a la normativa de evaluación de impacto ambiental.⁶

Realmente la finalidad principal de esta norma ha sido evitar el retraso o paralización de un elevado número de proyectos solventes de energías renovables. Para ello, regula las condiciones para mantener los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad, atendiendo a la viabilidad técnica y a la solidez de los proyectos, en función del cumplimiento de los sucesivos hitos administrativos que son necesarios para su autorización y ejecución. En concreto, la obtención de la declaración de impacto ambiental favorable del proyecto, la obtención de la autorización administrativa previa, de construcción y de explotación.

Nótese, como ya se ha indicado, que una gran parte de los proyectos del PRTR está relacionado precisamente con el fomento de las energías renovables de cara a lograr la ansiada transición energética, elemento esencial de la transición ecológica y obviamente tales proyectos están sujetos a evaluación de impacto ambiental.

Estas previsiones contenidas en el Real Decreto 23/2020, se han visto afectadas por el reciente Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, que articula una extensión de los plazos de estos proyectos de energía renovable, fijando *el dies a quo* en el 25 de junio de 2020, de manera que permita realizar una evaluación ambiental garantista que pueda tener en consideración los efectos

para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas". *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. (BERNAL BLAY, M.A. y NAVARRO MOLINES, G. Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021.

⁶ Sobre este Real Decreto-Ley y su incidencia en los permisos, ALONSO MAS, M.J., "La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: el impacto sobre la normativa española", *Regulación del sector eléctrico y transición energética* (ALONSO MAS, M.J. y REVUELTA PÉREZ, I., Dirs.), Aranzadi, 2021, pp. 54-56.

acumulativos sobre el territorio de los diversos proyectos que concurren en una misma zona, evitando la caducidad de permisos de acceso por causas no imputables a los promotores. Por estos motivos, este Real Decreto-Ley 29/2021 extiende por un plazo adicional de nueve meses las fechas previstas en el Real Decreto-ley 23/2020, para los hitos intermedios relativos a la declaración de impacto ambiental y las autorizaciones administrativas previa y de construcción, sin extender en ningún caso el plazo total de cinco años para la obtención de la autorización de explotación.

En cualquier caso, además el Real Decreto-Ley 23/2020, operó una modificación de la Ley de evaluación ambiental, introduciendo nuevamente la regulación en la Ley de la prórroga de vigencia de las declaraciones de impacto, evitando así el vacío jurídico existente tras la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, que dando una nueva redacción al artículo 43 LEA suprimió las previsiones relativas a la prórroga de la DIA. La STC 53/2017 había declarado inconstitucionales el 43.2 LEA, idéntico al que ahora nuevamente se introduce, y el inciso del 43.3 "*Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto*" que también vuelve a resucitar, si bien ambos preceptos carecen de carácter básico y sólo se aplican a proyectos estatales, al igual que los plazos en ellos previstos. En cualquier caso, muchas leyes autonómicas en materia de evaluación ambiental habían previsto, y otras lo han hecho posteriormente, sus propias disposiciones relativas a la prórroga de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental, manteniendo en todo caso el plazo de 4 años de vigencia, dado su carácter básico⁷ y cuyo transcurso determina la caducidad de la DIA, conocida, como señala Sanz Rubiales, como "caducidad carga" más que como "caducidad sanción", teniendo la misma carácter declarativo y reglado.⁸

Lo que sí tiene carácter básico de esta nueva introducción de la prórroga de la DIA en la LEA es la previsión relativa a que el órgano ambiental sólo podrá acordar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron para realizar la evaluación de impacto ambiental, algo que ya había afirmado la STC 53/2017 considerándolo

⁷ La vigencia establecida en 4 años en el caso de la DIA es básica ya que "la previsión de un periodo máximo de vigencia de las declaraciones en cuestión y su extinción, una vez pasado el plazo, si no se aprueba el plan o programa, o se procede a la ejecución del proyecto evaluado, son disposiciones básicas para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en todo el territorio del Estado." STC 53/2017.

⁸ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 220-225.

“un requisito mínimo aplicable en todo el territorio para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en aquellos supuestos en que se solicite la prórroga de las declaraciones ambientales estratégicas o de las declaraciones de impacto ambiental, sin perjuicio de aquellos otros que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en aras de la protección del medio ambiente en su ámbito territorial para el caso de los planes, programas o proyectos cuya evaluación les compete”.

Curiosamente, la posibilidad de prórroga de la vigencia de la DAE en las evaluaciones ambientales estratégicas prevista para dos años, no fue en su día objeto de reforma, previéndose la estimación de la misma en caso de que el órgano ambiental no conteste en el plazo de seis meses a la solicitud del promotor. Lo que no se prevé, quizá porque no sea necesario, es la prórroga de la vigencia del Informe Ambiental Estratégico cuya vigencia es de nada menos que cuatro años, el doble que de la vigencia de la DAE.

Esta primera reforma de la LEA operada en junio de 2020, también se detiene en el Informe de Impacto Ambiental, el que recae sobre proyectos del Anexo II. En concreto, introduce un tercer posible pronunciamiento del órgano ambiental en el Informe. Como es sabido, el Informe Ambiental bien puede determinar que el proyecto deba someterse a EIA ordinaria de acuerdo con los criterios del Anexo III o bien que el proyecto no tenga efectos adversos significativos, indicando las medidas necesarias para que sea así. Ahora se introduce la posibilidad de que el Informe Ambiental establezca que no es posible dictar resolución fundada con base en la falta de elementos de juicio suficientes, procediéndose al archivo de actuaciones. Es de imaginar que la falta de elementos de juicio debiera ser imputable al promotor y no a la incapacidad del órgano ambiental. Esta amplia potestad que permite al órgano ambiental valorar el carácter esencial o no de la información obrante en el expediente, deberá ejercerse, como señala Sanz Rubiales, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, que lleva a evitar los efectos obstativos de la omisión de trámites que no afecten realmente a la capacidad de evaluación del órgano ambiental.⁹ Esta previsión no se contiene en cambio respecto del Informe Ambiental Estratégico de planes y programas, que sólo sigue previendo las dos primeras alternativas: que bien se someta a EAE ordinaria o que el plan carezca de efectos adversos (artículo 31 LEA).

⁹ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp.163-64.

La otra modificación radica en la resolución de la solicitud de prórroga sobre la vigencia del Informe Ambiental de proyectos solicitada por el promotor, cuyo silencio pasa de ser positivo a ser negativo, ya que la falta de resolución tendrá efectos desestimatorios. Y es que admitir el silencio positivo de la prórroga de un Informe Ambiental supondría admitir, sin saberlo a ciencia cierta, que no ha habido cambio posterior alguno de las circunstancias ambientales. Nuevamente es necesario señalar que esta previsión no se contiene respecto del Informe Ambiental Estratégico de planes y programas, que carece de la posibilidad de prórroga, si bien su vigencia es de nada menos que cuatro años.

Del mismo modo, se introducen modificaciones con el fin de agilizar el procedimiento para la determinación de alcance del estudio de impacto ambiental, teniendo por desistido al promotor caso de no subsanar en el plazo de 10 días la documentación inicial presentada junto con la solicitud si ésta careciera de la información exigible o fuera insuficiente para poder efectuar las consultas a las Administraciones Públicas afectadas. Así mismo, si transcurrido el plazo de diez días hábiles otorgado al efecto, el órgano ambiental no ha recibido los informes de las Administraciones públicas afectadas que resulten relevantes para la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance haciendo constar la ausencia de los informes solicitados para conocimiento del promotor y del órgano sustantivo. Con ello se trata de que se pueda determinar en todo caso el documento de alcance en el plazo establecido.

Finalmente, se introduce por este Real Decreto-Ley un plazo de 2 años de vigencia para el documento de alcance, perdiendo su vigencia transcurrido este plazo si el promotor no hubiera presentado el estudio de impacto ambiental.

2.2. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL REAL DECRETO-LEY 36/2020

2.2.1. EL ALCANCE DE LA ELUSIÓN DE LA EIA EN DETERMINADOS PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PRTR

La primera previsión en materia de evaluación ambiental contenida en este Real Decreto-Ley es la referida a la innecesariedad de someter a evaluación de impacto ambiental determinadas modificaciones de proyectos. Es decir, prevé que en determinados supuestos se pueda excepcionar la realización de la evaluación ambiental requerida.

Ello se hace a través del Capítulo VI del Título IV, que cuenta con un solo artículo, el artículo 66, bajo el título "Especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos del Plan Recuperación, Transformación y Resiliencia" que señala se entenderá que concurren circunstancias excepcionales en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente.

Para entender de qué estamos hablando es necesario traer a colación el artículo 8.3 LEA, que prevé de manera excepcional la elusión de la EIA de determinados proyectos cuando así lo acuerde el Consejo de ministros y en determinados supuestos singulares que debieran ser objeto de interpretación restrictiva, de análisis caso por caso y únicamente en aquellos proyectos que tengan como único objetivo la defensa o la respuesta a supuestos de emergencia civil y siempre que además la evaluación ambiental requerida pudiera tener efectos negativos o perjudiciales para la finalidad del proyecto o en supuestos de reparación o mejora de infraestructuras críticas dañadas por acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional. Del carácter restrictivo y excepcional de estos supuestos da buena muestra el hecho de que la reforma de la LEA operada por la Ley 9/2018¹⁰, suprimiera la posibilidad de que mediante ley singular se excluyeran proyectos específicos de evaluación de impacto ambiental, en consonancia con la Directiva EIA que sólo permite excluir en tales casos la consulta pública y siempre que los objetivos relativos a la consulta pública se consiguen mediante el proceso legislativo. Esta reforma suprimió también la posible exclusión de la EIA de los centros penitenciarios.¹¹

¹⁰ Sobre esta reforma, LOZANO CUTANDA, B. "[Ley 9/2018: análisis de las modificaciones de la Ley de evaluación ambiental](#)" *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, 2019; GARCÍA URETA, A. "[Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental](#)" *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, 2019.

¹¹ Sobre esta exclusión, puede señalarse la STS de 9 de octubre de 2012, en relación con la cárcel de Pamplona. El Tribunal Supremo estimó el recurso contra el acuerdo del Consejo de Ministros que había excluido del procedimiento de evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción del nuevo centro penitenciario en la ciudad de Pamplona.

Por tanto, para aplicar esta excepción se debe demostrar que la aplicación de la evaluación del impacto ambiental resultaría contraproducente, es decir tuviera efectos perjudiciales para alcanzar algunos de los objetivos en cuestión (defensa, emergencia civil, reparación de infraestructuras críticas derivadas de acontecimientos catastróficos), precisión ésta inconcreta que bien pudiera dar lugar a interpretaciones amplias, en contra de lo que ha venido sosteniendo la jurisprudencia.

De hecho, la propia Comisión Europea en su Comunicación Documento orientativo relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental realiza una interpretación muy restrictiva de las excepciones previstas en el artículo 2.4 de la Directiva EIA. A nuestro legislador de urgencia no parece haberle suscitado muchas dudas la interpretación de casos excepcionales con la cláusula general del artículo 66.

Sobre la interpretación que ha hecho la jurisprudencia de estas excepciones, destacar, la STS 1075/2019, de 16 de julio, que anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de mayo de 2006 por el que excluía del trámite de evaluación de impacto ambiental los proyectos de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado sita en Mugardos. Esta sentencia anula el acuerdo de exención porque el art. 8 LEA solo preveía tal posibilidad en supuesto excepcionales y previa motivación, concluyendo el Tribunal Supremo que, si bien el Acuerdo cumplía con el requisito de la motivación legalmente exigida, no se adaptaba, por el contrario, al supuesto habilitante de la norma, esto es, que concurra un supuesto de excepcionalidad, no considerando como tal lo aducido por el Consejo Ministros.

En un sentido contrario y haciendo una interpretación amplia a mi juicio del artículo 8 LEA, estimando que la excepción es correctamente interpretada por el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 17 de mayo de 2017 y de 29 de noviembre de 2018, por la que se resuelven sendos recursos contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014, por el que se declaraba excluido del procedimiento de EIA el proyecto "Protección del frente litoral de San Andrés", consistente en la construcción de un espigón exento para la defensa de la costa ubicado en aguas que forman parte de la zona de servicio del puerto de Santa Cruz de Tenerife. En el mismo sentido de entender justificada la excepción del sometimiento a EIA de una serie de parques eólicos en Canarias, la sentencia del TSJ de Canarias, de 11 de febrero de 2019, admite como curiosa causa de excepción la demora que supone el procedimiento y la consiguiente pérdida de rentabilidad para los promotores al quedar fuera de plazo para

aplicar las tarifas a territorios extrapeninsulares.¹² A juicio de la Sala canaria, dados los complicados trámites de obtención de la DIA, y a fin de conseguir el objetivo en relación a la política de promoción de energías alternativas, antes del vencimiento del plazo legal, el Gobierno de Canarias optó por simplificar tal trámite aprobando el Decreto impugnado, en el que eximía de la DIA mediante la sustitución de la DIA por informes menos complicados de obtener, señalando que tal Decreto se sustentaba en la Ley 3/2015, mediante la declaración formal de "inversiones de interés estratégico" para Canarias, y, en concreto, la medida exoneratoria de la DIA se sustentaba normativamente en el artículo 8.3 LEA. Por tanto, no atisba en la exclusión de la EIA prevista en el Decreto reproche jurídico.

Haciendo un análisis de la nueva exclusión introducida por el artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, debemos afirmar que no supone la exclusión de evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos financiados por el Instrumento Europeo de Recuperación, sino solo de meras modernizaciones o mejoras, se supone que de proyectos o instalaciones preexistentes. Además del texto de esta modificación debe inferirse lo siguiente:

En primer lugar, ha de tratarse de proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación. No se determina qué porcentaje debe entenderse como mínimo en la financiación parcial para que se pueda incluir como excepción del artículo 8.3 LEA de sometimiento a evaluación de impacto. Esto no deja de generar cierta inseguridad, dado que pudiera excluirse de evaluación cualquiera de los supuestos aquí previstos con que contase con alguna financiación del citado instrumento, aunque fuese mínima. Por consiguiente, debiera concretarse.

En segundo lugar, como se ha señalado, se elude el carácter singular, de caso por caso, de aplicación de las excepciones de sometimiento a evaluación de impacto ambiental. Esto no parece compatible con la Directiva EIA, ni con la propia regulación del 8.3 LEA. Y es que ahora se excluye toda una categoría de proyectos, bien es cierto que a priori de poca envergadura ambiental, con el simple requisito de estar financiados total o parcialmente con fondos de recuperación. Como señala el Documento de la Comisión

¹² Sobre la misma cuestión, véase la STSJ 333/2020, de Canarias de 11 de noviembre de 2020 que estima el recurso contra el Decreto planteado por una empresa eólica por no haber sido incluido. Curiosamente la Sala entiende carente de motivación el Decreto no en cuanto a la exclusión de la EIA, sino en cuanto a la motivación de porqué esas 19 empresas solicitantes (y no el resto) cumplen esos criterios; es éste el elemento que deviene decisivo para concluir la falta de motivación del Decreto: falta la aplicación de esos criterios, uno a uno, a las empresas beneficiadas, una a una y a las empresas excluidas, una a una.

sobre la interpretación del artículo 2.4, esta exención podría aplicarse únicamente en función de cada caso particular y no permitiría, por ejemplo, excluir a toda una categoría de proyectos, algo que en cambio ha hecho nuestro legislador.

Ahora bien, en el supuesto del artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, debemos poner de manifiesto su ámbito escasamente relevante desde un punto de vista ambiental o de cumplimiento de las finalidades de la normativa de evaluación ambiental. Nótese que, en su enunciado, ni siquiera se emplea el término “modificaciones” sino el de meras modernizaciones o mejoras que no entrañen nueva construcción, ni ampliación, ni afección alguna y que lejos de tener un impacto lo que conllevan sea una mejora de las condiciones ambientales, realmente es difícil de casar con los supuestos de modificación de proyectos de los Anexos I y II LEA que requieren evaluación ambiental ordinaria o simplificada. Sinceramente creo que sobre estos supuestos estaba excluida su evaluación ambiental antes y ahora.

Curiosamente, pese a lo señalado y a la interpretación que de estas excepciones ha hecho la Comisión, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el anteproyecto de Real Decreto-Ley *“valora positivamente esta previsión, en la medida en que aporta seguridad jurídica y facilita, al mismo tiempo, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 8.3 de la Ley 21/2013. No obstante, debe revisarse la redacción de este precepto, especialmente de la parte final relativa a los requisitos que deben concurrir para considerar que existen circunstancias excepcionales, a fin de dotarla de mayor claridad.”*

Realmente, a mi juicio, esta modificación era innecesaria por varias razones ya que su alcance es limitado o nulo, porque tal y como está redactado este precepto, cumpliendo sus prescripciones, realmente tales modificaciones en pocos casos requerirían de evaluación ambiental siquiera simplificada.

Y es que es necesario preguntarse qué modificaciones respecto de proyectos ya evaluados y autorizados requieren de una nueva evaluación de impacto ambiental. El artículo 7 LEA arroja luz sobre este extremo.

La modificación del proyecto no implica la modificación de la DIA, sino una nueva DIA, siempre que dicha modificación sea sustancial, es decir, conllevará una nueva autorización sustantiva y en consecuencia una nueva DIA. De esta manera, la LEA en su artículo 7.1c exige nueva EIA ordinaria a *“Cualquier modificación de las características de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, cuando dicha modificación cumple, por sí sola, los umbrales establecidos en el anexo I.”*

Es decir, ha de tratarse de una modificación sustancial que, de manera autónoma, esté dentro del anexo I LEA. Difícilmente bajo mi punto de vista, de acuerdo con la redacción del artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, las modificaciones a las que hace referencia son susceptibles de ser consideradas como las aquí exigidas para requerir una evaluación ordinaria, aunque el órgano ambiental disfruta de un amplio margen en la valoración sobre si tal modificación del proyecto es o no sustantiva para exigir una nueva DIA.¹³

Cuando la modificación no supere los umbrales del Anexo I, el artículo 7.2c) LEA exige el sometimiento a evaluación de impacto ambiental simplificada de cualquier modificación de las características de un proyecto del anexo I o del anexo II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Nótese que la evaluación se exige sólo cuando la misma tenga efectos ambientales adversos, concepto jurídico indeterminado basado en una serie de criterios de amplia apreciación¹⁴. *A sensu contrario*, si no tuviera esos efectos significativos, no será necesaria esa evaluación ambiental simplificada requerida para la modificación del proyecto, supuesto que se dará a la vista de la redacción del artículo 66 ya que tales modificaciones de proyecto, según su redacción, serán siempre beneficiosas para el medio ambiente.

Por consiguiente, el procedimiento que se eludiría con base en las excepciones previstas en el artículo 66 del Real Decreto-Ley sería el procedimiento simplificado regulado en los artículos 45-47 LEA que, como es sabido, es más sencillo y que lo normal es que culmine con informe ambiental. No gran cosa.

Algo muy importante a destacar es que tales excepciones no aplican en caso alguno cuando el proyecto pueda afectar a espacios Red Natura 2000, en cuyo caso deberá realizarse en todo caso la correspondiente evaluación adecuada. Así lo señala el propio apartado 5 del mismo artículo 8 LEA,

¹³ SANZ RUBIALES, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p.213.

¹⁴ El mismo precepto señala que se entenderá que una modificación puede tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando suponga:

- 1.º Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
- 2.º Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
- 3.º Incremento significativo de la generación de residuos.
- 4.º Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.
- 5.º Una afección a Espacios Protegidos Red Natura 2000.
- 6.º Una afección significativa al patrimonio cultural.

introducido por la modificación de la LEA, mediante Ley 9/2018, en relación a los espacios Red Natura 2000 y a los que no se aplican las excepciones del artículo 8.3 de ninguna manera en lo que se refiere a la evaluación ambiental adecuada que exige el artículo 6.3 de la Directiva de Hábitats transpuesta a nuestro ordenamiento a través del artículo 46 de la Ley 42/2007, de Patrimonio natural y biodiversidad. Este artículo, si bien admite su realización posterior en casos de fuerza mayor, catástrofes o accidentes graves.

Por consiguiente, en el hipotético caso de que un proyecto de los que enumera el artículo 66 del Decreto-Ley tuviera efectos sobre Red Natura 2000, no eludiría en caso alguno la evaluación ambiental adecuada exigida que, de acuerdo con el 7.2 LEA, sería la evaluación ambiental simplificada a la que se someten *los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000*.

En resumen, esta exclusión de la EIA, ya sea ordinaria o simplificada, sobre mejoras de proyectos que vayan a ser financiados con los fondos de recuperación a mi juicio tiene nula o escasa relevancia, caso de que vaya realmente a aplicarse, dado que de cumplirse los requisitos que por la propia normativa de los fondos se exige, no será necesaria en caso alguno.

Como señala Blanca Lozano es paradójico que una norma cuya principal finalidad es dar facilidades para ejecutar un plan cuyo eje principal es la transición ecológica prevea excepciones al principal instrumento de control ambiental a tales proyectos y además aproveche para reducir los plazos de tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental y de autorización ambiental integrada¹⁵.

No se entiende que si el Plan lo que pretende es financiar proyectos que redunden en el eje principal de la transición ecológica, se trate de obviar en su tramitación en algunos casos el instrumento de evaluación ambiental, teniendo en cuenta que, si tales proyectos contribuyen de manera decisiva a la protección ambiental, probablemente ni siquiera sea necesario su sometimiento a tal instrumento. En cualquier caso, la excepción que opera el artículo 66 particularmente se me antoja inaplicable.

¹⁵ LOZANO CUTANDA, B. "[Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia](#)" *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, 2021 p. 340

2.2.2. LAS MODIFICACIONES GENERALES OPERADAS EN LA LEA 21/2013 POR EL REAL DECRETO-LEY 36/2020

La otra gran modificación introducida por el Real Decreto-Ley 36/2020 en relación con la evaluación ambiental, ha sido la establecida en su Disposición Final 3ª. Esta modificación que afecta tanto a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos como a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, estén o no en el PRTR, se han circunscrito a una reducción de plazos en varios de sus trámites. Esta reducción en algunos casos es importante, en otros casos menor y en otros se circunscribe a suprimir la posibilidad de prórroga de tales plazos.

En ambos procedimientos de EAE y de EIA prácticamente se lleva a cabo la misma reducción de los citados plazos. Todo ello, como señala la propia exposición de motivos, en aras a dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica a los procedimientos de evaluación ambiental, y facilitar así la tramitación de proyectos que permitan impulsar la reactivación económica, especialmente en el marco de los planes de inversión en las áreas de las tecnologías limpias, el uso de energías renovables y de eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.¹⁶

Desde luego creer que todos los loables fines descritos se consiguen con una simple reducción de plazos en algunos trámites de los procedimientos de evaluación es cuando menos ingenuo. La agilidad no viene de una reducción en diez días hábiles de un plazo, ni mucho menos la seguridad jurídica que deviene de que tales plazos, sean mayores o menores, realmente se cumplan.

Esta reducción de plazos se aplica respecto de los procedimientos iniciados a partir de la entrada en vigor de esta modificación, tal y como señala la Disposición Transitoria del Real Decreto-Ley, es decir, a partir del 31 de diciembre de 2020.

A. Modificaciones introducidas en los plazos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica

La reducción de los plazos que se opera sobre este procedimiento presume una mayor agilidad en la tramitación y debemos suponer que para que sea así, se cumplirán tales plazos, más teniendo en cuenta que en tales procedimientos de EAE es la propia Administración siempre la promotora de los mismos.

¹⁶ Las modificaciones introducidas en el Real Decreto-Ley 36/2020, en materia ambiental, han sido objeto de análisis en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. "[La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia. Retrospectivas de futuro](#)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.114, 1 de julio de 2021.

Veamos sobre qué trámites y en qué dimensión se aplica esta reducción de plazos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria.

En la realización de las consultas previas y formulación del documento de alcance, el órgano ambiental pasa a disponer de un plazo de dos meses, desde la recepción de la solicitud de inicio del procedimiento de EAE. En este caso el plazo se reduce un mes frente al anterior que era de tres meses (artículo 17.2 LEA).

Esta reducción se opera acortando de 45 a 30 días hábiles el plazo de consultas previas, es decir, el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico (artículo 19.1 LEA).

Bien es cierto que en muchos casos las consultas previas, lamentablemente, no son objeto de respuesta.

Donde sí se opera una importantísima reducción de los plazos es en el plazo fijado para elaboración del estudio ambiental estratégico, para la realización de los trámites de información pública, consulta a las Administraciones afectadas y al público interesado y propuesta de plan o programa a la vista del resultado de estos trámites. Si el plazo fijado era de quince meses, pasa a reducirse a un plazo de nueve meses (artículo 17.3 LEA). Ello exigirá sin duda un cambio importante de mentalidad por parte de las Administraciones promotoras de los planes que necesariamente tienen que someterse a esta evaluación. A ello coadyuva el hecho de que la información pública también se reduce.

Esta importante reducción se opera en parte reduciendo el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para emitir los informes y alegaciones a la versión inicial del Plan o Programa y al Estudio Ambiental Estratégico, que de 45 días pasa a 30 días hábiles (artículo 19.1 LEA). Misma reducción del plazo, de 45 a 30 días hábiles, se opera respecto al plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para emitir informes y alegaciones, en el caso de modificación de la Declaración Ambiental Estratégica (artículo 22.2 LEA).

En cuanto al plazo del que dispone el órgano ambiental para realizar el análisis técnico del expediente y formular la Declaración Ambiental Estratégica, sigue siendo de 4 meses desde la recepción del expediente completo. No obstante, se suprime la posibilidad de prórroga que contenía la regulación anterior de dos meses más por razones debidamente justificadas

(artículo 25.1 LEA). El legislador entiende que ya no hay razones que justifiquen una prórroga de dos meses respecto de los cuatro meses iniciales para formular la Declaración Ambiental Estratégica en tiempo y forma.

La publicación de la DAE se debe realizar en el Boletín Oficial en el plazo de diez días hábiles en lugar de quince (artículo 25.3 LEA), misma reducción se opera también respecto de la publicación del Plan o Programa una vez aprobado.

En los supuestos de modificación de la Declaración Ambiental Estratégica, se reduce el plazo para la misma de tres a dos meses desde el inicio del procedimiento de modificación (artículo 28.5 LEA).

Finalmente, en lo que concierne a la Evaluación Ambiental Estratégica simplificada, se operan reducciones similares. Se reduce de 45 a 30 días hábiles el plazo del que disponen las Administraciones públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el borrador del plan o programa y el documento ambiental estratégico (artículo 28.4 LEA).

En cuanto al plazo para formular el Informe Ambiental Estratégico se reduce el plazo de 4 a 3 meses, desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar (artículo 31.1 LEA). Respecto a la publicidad del citado Informe Ambiental Estratégico, fruto de la evaluación ambiental estratégica simplificada, también se reduce de 15 a 10 días hábiles el plazo para su publicación en el Boletín Oficial que corresponda (artículo 31.3 LEA), al igual que con la publicidad de la posterior aprobación del plan o programa de que se trate (artículo 32 LEA).

B. Modificaciones introducidas en los plazos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos

A imagen y semejanza de las reducciones de plazos operadas en cuanto a la tramitación de la evaluación ambiental estratégica, se introducen tales modificaciones en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos tanto ordinaria como simplificada, si bien ha de decirse que son menos y de menor calado ya que en lo sustantivo los plazos siguen siendo los mismos como veremos.

En el caso del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, las modificaciones son las siguientes:

En primer lugar, el plazo para la emisión del documento de alcance en caso de que el promotor lo solicite para redactar el estudio de impacto ambiental, se reduce de tres a dos meses contados a partir de la recepción de la solicitud del documento de alcance (artículo 34.1 LEA). Tal reducción

opera también un acortamiento del plazo de consultas previas de 30 a 20 días hábiles para que las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas se pronuncien al respecto (artículo 34.4 LEA).

Debe destacarse que no se opera reducción alguna en cuanto a los plazos de información pública y menos mal, dado que difícilmente se cohonestaría con los principios de información y participación públicas que la propia LEA prevé en concordancia con el Convenio de Aarhus de 1998 y la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El plazo para llevar a cabo el análisis técnico del expediente y formular la declaración de impacto ambiental sigue siendo el mismo, 4 meses, contados desde la recepción completa del expediente (artículo 33.4 LEA), si bien al igual que en el procedimiento de EAE, se suprime la posibilidad de prorrogar dicho plazo por dos meses más en los supuestos en que concurran razones justificadas debidamente motivadas. Sea cual sea la complejidad del expediente, el órgano ambiental ahora dispone de 4 meses, no más.

Nótese que el *dies a quo* de 4 meses para realizar el análisis técnico del expediente y formular la declaración de impacto ambiental viene determinado por la recepción del expediente completo. Si tal expediente no está completo generalmente por carencia de informes, el órgano ambiental solicitará la complitud del expediente (artículo 40.2 LEA). Pues bien, la siguiente modificación viene dada por la reducción del plazo de tres a dos meses de carencia para la remisión de los informes solicitados por el órgano ambiental al órgano sustantivo de cara a realizar el análisis técnico del expediente, caso de que se haya requerido la subsanación del expediente. En caso de transcurrir esos dos meses, el órgano ambiental podrá requerir al órgano superior jerárquico del que debía emitir el informe para que le requiera en el plazo de diez días tal emisión. La falta de tales informes suspenderá el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental.

Finalmente, se reduce el plazo para la publicación de la declaración de impacto ambiental en el Boletín Oficial de 15 a 10 días hábiles, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental (artículo 41.3).

En lo que respecta a la evaluación ambiental simplificada, a la que someten los proyectos del Anexo II LEIA, las modificaciones introducidas son escasas y apenas relevantes en cuanto al acortamiento de los plazos de determinados trámites del procedimiento.

Lo más destacado es que se reduce de 30 a 20 días hábiles el plazo del que disponen las Administraciones Públicas afectadas y el público interesado para pronunciarse sobre el proyecto (artículo 46.2 LEA). El plazo para la formulación del Informe de Impacto Ambiental no se altera y sigue siendo de tres meses desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar, si bien se suprime la posibilidad ampliar el plazo para formular el Informe que antes se preveía de hasta 45 días hábiles adicionales por causas excepcionales (artículo 47.1 LEA). Al igual que en las demás evaluaciones, se reduce de 15 a 10 días hábiles el plazo para la publicación del informe ambiental en el Boletín Oficial correspondiente (artículo 47.3 LEA).

C. Carácter no básico de los preceptos modificados en la LEA

Después de todo lo expuesto, no obstante, debe destacarse en primer lugar que el artículo 66 del Real Decreto-Ley 36/2020, al igual que el artículo 8 en sus apartados 3 y 4, no tienen carácter básico y por tanto sólo serán de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos, es decir sólo se aplican a los proyectos estatales en los que corresponde autorizar o aprobar y formular la DIA o la DAE al Estado.

Tampoco tienen carácter básico los preceptos que reducen los plazos de tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental, de acuerdo con la Disposición Final 8ª LEA¹⁷. Por consiguiente, tales previsiones sólo afectan en principio a los proyectos estatales, si bien, como veremos al final muchas CCAA al calor de la legislación del Estado se han aventurado a realizar las mismas modificaciones.

Estamos por tanto ante una modificación de disposiciones no básicas que sustituyen a normas previas también no básicas, dándose como señala Velasco Caballero, la paradoja de que, para la gestión de los mismos fondos europeos, el Estado dispone de reglas de gestión más favorables que las comunidades autónomas y las entidades locales, requiriendo respuesta diferenciada la cuestión sobre su aplicación supletoria en las CCAA.¹⁸ En el ámbito de la LEA debe recordarse que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 53/2017, anuló la disposición final undécima in fine, en la que se establecía que *“las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria”*, estimando que la expresión

¹⁷ En concreto, los plazos establecidos en los artículos 12, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y en la disposición adicional décima de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹⁸ Lo que hace detalladamente VELASCO CABALLERO, F. “Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales” *REALA*, núm.16, 2021, pp.46 y ss.

“y supletoria” no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE. El TC señaló que corresponderá a los aplicadores del Derecho resolver cualquier laguna que pueda persistir en la legislación autonómica, las cuales deberán integrarse de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, in fine, CE. Lo cual así es con independencia de que medien o no remisiones recepticias por parte del legislador autonómico a la normativa estatal.

En cualquier caso, prácticamente todas las CCAA han aprobado sus propias normas de evaluación ambiental copiando en muchos casos la LEA y tras su modificación ahora operada, muchas han hecho las mismas modificaciones en cuanto a plazos.

2.3. LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LAS LEYES AUTONÓMICAS DE URGENCIA EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Aunque será objeto de cada uno de los capítulos autonómicos de este [Observatorio](#), es necesario señalar que, tras esta normativa estatal, numerosas CCAA han aprobado normas similares en materia de evaluación ambiental tendentes a reducir plazos de sus procedimientos, so pretexto de la necesidad de agilizarlos para una recuperación económica.

En Galicia, a través de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, en su artículo 27 establece la tramitación conjunta de los distintos procedimientos relativos a una misma iniciativa empresarial incluido el trámite de evaluación ambiental. A renglón seguido, en su capítulo II bajo el título “Racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental” regula en detalle los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos y de evaluación ambiental simplificada, así como las evaluaciones de proyectos que puedan afectar a Red Natura 2000.

En Navarra, el Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación de Navarra, introduce algunas especificaciones desde un punto de vista ambiental en lo que se refiere a proyectos de energía renovable y en particular para las instalaciones fotovoltaicas se establecen medidas para coordinar los procedimientos de evaluación ambiental y de autorización en suelo no urbanizable, con el trámite de autorización administrativa.

En Castilla-La Mancha, la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación, prevé en su disposición final decimocuarta la modificación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha.

En el País Vasco, la reciente Ley 10/2021, de Administración Ambiental del País Vasco, ha incluido unos plazos propios distintos de los previstos en la LEA, en algunos casos más prolongados, en otros menos. Así por ejemplo en materia de EAE prevé un plazo de 3 meses para formularlo y una vigencia de 4 años para el documento de alcance. El trámite de información pública de la EAE ordinaria se mantiene en 45 días hábiles, en la EIA ordinaria es de 30 días. Ahora bien, el plazo del que dispone el órgano ambiental para formular la DAE y la DIA es menor, 3 meses, si bien prorrogables motivadamente por 2 meses más. La vigencia de DAE y DIA es de 4 años, y la caducidad es automática. No se prevé prórroga. El Informe Ambiental se debe formular en el plazo de 3 meses y su vigencia es también de cuatro años. Del mismo modo, además de las excepciones de evaluación ambiental de proyectos en términos similares al artículo 8 LEA, prevé un artículo de exclusión caso por caso (artículo 67).

En Castilla y León, se aprobó el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León, modificando los Anexos I y III del texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, estableciendo un traslado en masa de actividades sujetas a licencia ambiental, ahora pasan a comunicación que, cuando estén sujetos a evaluación ambiental, ésta se convierte en acto autorizador.

En el Principado de Asturias, se aprueba la Ley 4/2021, de medidas administrativas urgentes, una vez más con *“la finalidad y con el objetivo inmediato y urgente de eliminar o reducir trabas administrativas”* En materia de evaluación de impacto ambiental establece una serie de criterios de determinación de qué se entiende por modificación de un proyecto lo que implicaría la necesaria redeterminación de su evaluación ambiental. Para ello, se recurre en todo caso a un porcentaje idéntico, el del 15%. No alcanzo a entender la elección de esta cifra porcentual en todo caso como umbral para entender si la modificación es o no significativa. Del mismo modo, se contiene una referencia específica, también cómo no circunstanciada al porcentaje del 15%, en relación a los parques eólicos, proyectos estrella de la transición energética.

En la Comunidad de Extremadura, el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su capítulo IX introduce especialidades en materia de evaluación ambiental en los proyectos que vayan a estar financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, en términos idénticos a los introducidos por la legislación estatal (artículo 40).

En la Región de Murcia se opera una importante modificación mediante el Decreto-ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental.

Mediante esta norma se opera una profusa modificación de la Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada, mediante un artículo único, dividido en trece puntos, para adecuar los plazos de la normativa autonómica a las modificaciones de procedimiento y a los plazos establecidos por el Decreto-Ley 36/2020 en materia de evaluación ambiental, además de regular en detalle la evaluación ambiental adecuada en lo que concierne a las afecciones a espacios que integran la Red Natura 2000 en la Región de Murcia.

Finalmente, Andalucía, mediante el reciente Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, adopta medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, ha llevado a cabo importantes modificaciones, en materia de evaluación y autorizaciones ambientales previstas en la Ley 7/2007 de Andalucía.

3. REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS REFORMAS OPERADAS EN LA LEGISLACIÓN DE EVALUACIÓN AMBIENTAL. NO ES CUESTIÓN DE PLAZOS

Parece cuando menos curioso que se quiera garantizar la protección del medio ambiente, pilar fundamental del PRTR, y promover proyectos que coadyuven a ello, reduciendo los plazos de tramitación y resolución de los procedimientos ambientales que exigen de un análisis concienzudo y detallado sobre la compatibilidad de tales proyectos con el interés público ambiental que corresponde tutelar a la Administración en cada caso.

Algo advierte al respecto el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto-Ley al afirmar que

“Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del proyecto de Real Decreto-ley identificado en el preámbulo es fomentar la transición hacia una “economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural y eficientes en el uso de recursos”, preocupa que la significativa reducción de los plazos para evacuar algunos trámites de las evaluaciones ambientales (por ejemplo, el plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégico se reduce de quince a nueve meses) produzca, precisamente, un resultado contrario a aquel que pretende el proyecto normativo consultado.”

La simplificación administrativa no es un fin en sí mismo, sino que se justifica en tanto y cuanto se ponga al servicio de los intereses generales, en este caso ambientales, que la Administración debe tutelar.

Tratar de simplificar al máximo el procedimiento administrativo, reducir sus plazos porque sí, viéndolos como una carga o demora, más que como algo necesario, es una tendencia a mi juicio peligrosa. Se habla de optimizar la intervención de la Administración, en esto estaremos todos de acuerdo, en simplificar, acelerar y abaratar el conjunto de trámites administrativos, pero no en que estos se reduzcan a unos plazos de imposible cumplimiento.

A mi juicio, la solución a todos los males que se imputan a los procedimientos y cargas administrativas, quizá sea ingenuo, reside en algo tan sencillo como el estricto cumplimiento de los plazos establecidos en un procedimiento administrativo. No más, una ley que reduzca los plazos de resolución no va a solucionar nada por sí misma. La reducción de los plazos no es el bálsamo de Fierabrás que cura la falta de celeridad.

Bien, sin duda es un objetivo loable por parte del legislador reducir los plazos de tramitación para formular la DIA, la DAE o para otorgar una autorización ambiental integrada, pero cómo va a ser esto posible si los medios siguen siendo los mismos o menores. Para formular una DIA o DAE u otorgar una autorización ambiental integrada por parte del órgano ambiental competente es necesaria la previa admisión del estudio de impacto ambiental, ver si está completo, someterlo a información pública con una posición proactiva a la participación y después proceder al análisis técnico del expediente y a la formulación de la citada declaración. Ni que decir tiene que si se quiere reducir los plazos de emisión y que ésta sea realmente una declaración ambiental que parta del análisis exhaustivo del estudio de impacto ambiental, la empresa se me antoja difícil. A duras penas los órganos ambientales competentes llegan a cumplir los plazos actuales previo análisis

de los estudios de impacto ambiental o de las solicitudes de autorización ambiental presentados por los promotores. Si además se reducen los plazos, misión imposible.

Como señala Pernas García, reducir plazos

“se trata de la clásica medida normativa, que es aplicada en cada crisis económica, pero que no sirve para transformar la tozuda y precaria realidad de las administraciones públicas, con escasos recursos humanos y técnicos, para afrontar las reducciones progresivas de los plazos de tramitación de los procedimientos que se han producido en la última década.”¹⁹

Quizá el legislador esté pensando en suavizar y ¡de qué manera! las técnicas de control como la descrita. Me explico. Si realmente la Administración tiene que emitir un informe como la DIA o la DAE o un acto autorizador en un plazo reducido sobre una actividad importante y de cierta complejidad en la que se ven afectados múltiples intereses particulares y difusos, tendrá que confiar ciegamente en la propuesta presentada por el promotor y presumir de su legalidad y solvencia técnica. Con esto lo que trato de decir es que la DIA será una especie de fotocopia del estudio de impacto ambiental presentado por el promotor o que una autorización ambiental integrada seguirá a pies juntillas la propuesta presentada por el promotor en cuanto a valores límite de emisión y mejores tecnologías disponibles respecto de la explotación que se pretenda llevar a cabo.

En definitiva, estaríamos convirtiendo las autorizaciones u otras técnicas preventivas de control *ex ante* de determinadas actividades en declaraciones responsables encubiertas con forma de autorización, previo procedimiento en el que la perentoriedad de los plazos obligaría a la Administración a tener una confianza importante en la legalidad y solvencia de la solicitud y propuesta del solicitante. Quizá sea esta la solución en un futuro. Confiar en la solicitud y en la existencia de medios indirectos que obliguen de facto al promotor de cualquier proyecto o actividad a cumplir escrupulosamente la legalidad vigente, más aún en procedimientos en los que el silencio administrativo es obviamente negativo.

¹⁹ PERNAS GARCÍA, J.J. “Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas”. *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. (BERNAL BLAY, M.A. y NAVARRO MOLINES, G. Eds.), Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021, pp.201-202.

Reducir legalmente los plazos de resolución o los plazos para emitir determinados informes preceptivos de poco o nada sirve si luego estos plazos no se van a cumplir. Se estará nuevamente en las mismas o peor.

4. EN CONCLUSIÓN

Llama poderosamente la atención que a la vez que la transición ecológica sea el eje sobre el que gravita la ejecución de los Fondos *Next Generation*, el PRTR no se sometiera a evaluación ambiental estratégica y que las previsiones contenidas en la legislación de urgencia para aplicación de estos fondos prevea excepciones a la evaluación de impacto ambiental de proyectos o con carácter general se haya aprovechado esta legislación para operar una simple reducción de plazos en la tramitación de procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos o en la autorización ambiental integrada. El hecho de que algunas de estas previsiones no tengan carácter básico ha llevado a muchas CCAA a adoptar disposiciones similares.

La búsqueda de la eficacia en la tramitación de los procedimientos administrativos a través de la celeridad en su tramitación ha sido una obsesión constante del legislador, no es nueva. Las leyes, por sí solas no solucionan nada, su efectiva aplicación con los medios y medidas necesarias es lo que las hace útiles o simple papel mojado. Reducir los plazos de los procedimientos administrativos no soluciona por sí solo el problema, al contrario, puede agrandarlo más aún en los procedimientos administrativos en los que rige el silencio negativo o en los que determinados informes son preceptivos. Si con los plazos actuales en muchos casos no llega el informe o la resolución en plazo, es difícil imaginar que estas nuevas previsiones solucionen el problema.

Igualmente, debe señalarse que los procedimientos ambientales requieren un tiempo de tramitación que hagan posible que la información y participación del público sean reales y efectivas, además del tiempo necesario para que las Administraciones interesadas puedan emitir sus informes sobre aspectos ambientales muy relevantes.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M.J. La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: el impacto sobre la normativa española. En: ALONSO

MAS, M.J. (Dir.); REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.) *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2021.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. La importancia de las consideraciones medioambientales en la ejecución del plan de recuperación transformación y resiliencia. Retrospectivas de futuro. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 1 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-importancia-de-las-consideraciones-medioambientales-en-la-ejecucion-del-plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia-retrospectivas-de-futuro/> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

IIDMA (Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente). *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el Estado de Derecho. Implicaciones Ambientales*, 2021. Disponible en: www.idima.org, (Fecha de último acceso 20/07/2022).

LOZANO CUTANDA, B. Ley 9/2018: análisis de las modificaciones de la Ley de evaluación ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-ley-92018-analisis-de-las-modificaciones-de-la-ley-de-evaluacion-ambiental/> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

- Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, 2021, pp. 332-360. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=332> (Fecha de último acceso 05/08/2022).

PERNAS GARCÍA, J.J. Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 55, 2020.

- Comprar rápido y estratégicamente en la ejecución de los fondos *Next Generation*. Análisis y valoración de las medidas estatales y autonómicas para la agilización de procedimientos de contratación pública y para la utilización estratégica de las compras públicas. En: BERNAL BLAY, M.A. (Ed.); NAVARRO MOLINES, G. (Ed.). *Fondos europeos para la recuperación, transformación y resiliencia: ejecución y auditoría*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 2021.

SANZ RUBIALES, I. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

VELASCO CABALLERO, F. Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 16, 2021.