

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

AMBIENTAL*

LEGAL SYSTEM OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT

ASSESSMENT

*María Andrea Pérez Auil**

Resumen: El trabajo analiza la Evaluación de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta los principios del Tratado de la Unión Europea en cuanto al Medio Ambiente, la política y legislación de la Unión Europea y la legislación específica del Estado Español, para finalizar con el análisis de la Evaluación de Impacto Ambiental en la Comunidad Autónoma de Murcia.

Palabras claves: medio ambiente – evaluación de impacto ambiental – régimen legal en España y Murcia.

Abstract: The work analyzes the Environmental Impact Assessment, considering the principles of the European Union Treaty as regards the environment, the European policies and legislation and the specific legislation of the Spanish State, to finish with the analysis of the environmental impact assessment in the Autonomous Community of Murcia.

Key – words: environment – environmental impact assessment – legal regime in Spain and Murcia.

CAPÍTULO I: EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN COMO FUNDAMENTO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL DERECHO COMUNITARIO

* Proyecto de fin de carrera realizado y evaluado en la Universidad de Murcia, España, el día 21 de julio de 2009. Tutora de la tesis: Profesora Blanca Soro Mateo.

1. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN COMUNITARIA AMBIENTAL

En el ámbito europeo, el protagonismo en el establecimiento de políticas de protección del medio ambiente, corresponde a la Comunidad Europea, aunque con varias organizaciones internacionales que se mueven en ese campo, como el Consejo de Europa, cada uno lo hace en su zona de actuación o en función de los estados implicados.

A la protección del medio ambiente le corresponde un reconocimiento concreto que surge de la consolidación de una conciencia colectiva en torno a la necesidad de proteger el medio ambiente como bien jurídico colectivo. Esta toma de conciencia se ve plasmada en el Tratado de la Unión Europea en su Artículo I-3, cuando la Unión define sus objetivos y establece como uno de ellos “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

El contenido del Tratado en relación al medio ambiente se refiere a tres puntos principales: establecimiento de objetivos y principios; distribución de competencias y procedimiento de actuación.

1.1. Objetivos de la Política Comunitaria de la Protección de Medio Ambiente

El Tratado de la Comunidad Europea define los objetivos de la política comunitaria de protección del medio ambiente con una gran amplitud, de la cual surge su legitimación para actuar en cualquier ámbito geográfico para proteger el medio ambiente. De este modo, en el Capítulo III de “Políticas en otros ámbitos”, Sección quinta sobre “Medio Ambiente”, artículo III – 233.1 se establece que:

“La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;
- b) Proteger la salud de las personas;
- c) Utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional;
- d) Promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.”

El “medio ambiente” como objeto de la política comunitaria no se encuentra definido en el Tratado, pero de declaraciones de las instituciones comunitarias y del Derecho derivado podríamos decir que este concepto abarca todos los elementos o recursos naturales necesarios para preservar la calidad de vida del hombre, así como ciertos elementos del medio urbano, siempre y cuando formen parte del medio físico o entorno en el cual se desarrolla la vida humana.

1.2. Principios Generales del Derecho Comunitario en materia de Medio Ambiente

El Tratado de la Comunidad Europea determina asimismo, aquellos principios que han de regir la actuación comunitaria en lo relativo al medio ambiente. Se trata de

principios rectores que, si bien no poseen una eficacia normativa directa, pueden servir de parámetro jurídico para interpretar o enjuiciar la legislación. Estos principios también fueron definidos por el Primer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de los años 1973-1976.

En cuanto a los Estados miembros, éstos deben respetar los principios en la legislación que adopten en desarrollo del derecho ambiental comunitario.

El artículo III - 233.2 del TUE, establece que “la política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un nivel elevado de protección, tendiendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de quien contamina paga.”

En cuanto a los principios en particular, el principio de acción preventiva, supone que la Comunidad ha de adoptar medidas de protección del medio ambiente aún antes que se haya producido algún daño o lesión al mismo. Es decir que la Unión puede adoptar alguna medida aún cuando el problema ambiental no se haya manifestado. Este es uno de los principios fundamentales de la política comunitaria ambiental y, además, ha sido incluido en numerosos Tratados Internacionales obligando a los Estados a prevenir daños ambientales.¹

Cuando en materia de políticas ambientales se establece que deben evaluarse ciertas consecuencias de la ejecución de una obra o proyecto y ante indicios concretos de que aquel emprendimiento pueda provocar daños o cambios irreparables en el medio ambiente, nos encontramos ante políticas de prevención, ante la necesidad de aplicar medidas de protección. Entre estas podemos destacar las autorizaciones para las actividades potencialmente lesivas del medio ambiente, y la Evaluación de Impacto Ambiental.²

El principio de precaución o cautela, fue introducido por el Tratado de Maastrich, con finalidad de reforzar la acción preventiva, buscando excluir la necesidad de que haya certeza absoluta científica sobre el riesgo que puede llegar a suponer para el medio ambiente una determinada actividad, producto o fenómeno, y de este modo, reducir los posibles y potenciales daños ambientales. Justamente la falta de certeza jurídica representa un impedimento para la regulación ambiental en todos los gobiernos. Este principio de precaución intenta servir de guía para la aplicación del derecho internacional de medio ambiente, en esos casos que no existe certeza científica.

Por otro lado nos encontramos con el principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la misma fuente. Responde también a la prevención y exige dar prioridad a las medidas que atajan la contaminación antes de su emisión al ambiente, frente a aquellas otras medidas que actúan sobre la contaminación ya producida. Un ejemplo de aplicación de este principio sería el del Tribunal de Justicia que ha aplicado este principio para afirmar que los residuos, por su especial implicación en el medio ambiente, deben

¹ Por ejemplo en el Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Art 194.1, o el Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo de Finlandia del año 1991, Art.2.1.

² De ahora en adelante EIA. *Vid. Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, sobre la Evaluación de los Efectos de ciertos Planes en el Medio Ambiente.

gestionarse lo más cerca posible del lugar de su producción, para limitar al máximo su traslado.

Finalmente, se ha de resaltar el principio “quien contamina paga”. De acuerdo al mismo, los costes de la contaminación deben imputarse al agente contaminante, entendiendo por éste, a la persona física o jurídica, privada o pública, que de manera directa o indirecta deteriora el medio ambiente; o bien, crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro.³

Se le imputan el coste de las medidas necesarias para eliminar la contaminación o reducirla. La técnica que se utiliza consiste en la imposición del pago de cánones o las exigencias del cumplimiento de límites, debiendo el agente soportar siempre las indemnizaciones procedentes por daños y el coste de las medidas a adoptar. Incorpora el principio económico de que los precios de los productos y servicios deben reflejar los costes totales de su producción, incluyendo los de aquellos daños que pueda ocasionar.⁴

A su vez, la aplicación de este principio exige establecer un régimen de responsabilidad por los daños provocados a su entorno⁵.

1.3. Condiciones de la Política Medioambiental Europea

El Tratado de la Comunidad Europea en su artículo III-233. 3 establece ciertas condiciones para elaborar su política en el área de medio ambiente.

En primer lugar, se debe tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles. Esto implica que las instituciones comunitarias deben basar sus decisiones ambientales en el análisis de los datos científicos y técnicos disponibles sobre la materia. Esto no implica, sin embargo, que todas las actuaciones ambientales de la Comunidad deban siempre estar respaldadas por bases científicas indiscutibles, esto cede ante el principio de cautela, como se explicó anteriormente. Por otro lado nos encontramos con daños ambientales de los cuales poco se sabe acerca de las causas que los producen, por lo que tampoco hay una certeza científica acerca de las medidas y la eficacia para su prevención. Por lo tanto, podríamos decir que esta condición exige “tener en cuenta” aquellos datos que resulten disponibles en el sector del que se trate. A estos datos científicos y/o técnicos los brinda la Agencia Europea de Medioambiente⁶. Este organismo debe brindar informaciones fiables y objetivas que permitan tomar medidas para la protección del medio ambiente. Esto crea un sistema de información y observación del medio ambiente europeo permanente.

³ El primer instrumento internacional que se refirió a este principio de manera expresa fue la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios Directrices relativos a Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales de 1972*. Esta Recomendación expresa de manera textual: “El contaminador debe soportar los costes de llevar a cabo las medidas decididas por los poderes públicos para alcanzar un estado aceptable del medio ambiente. En otras palabras, el coste de dichas medidas debería reflejarse en el coste de los bienes y servicios que causen la polución a través de su producción y/o consumo”.

⁴ Este principio fue adoptado como principio del derecho comunitario de medio ambiente en el Primer Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente en 1973, que luego fue introducido en el Acta Única Europea en 1987. A su vez varias Directivas Europeas incluyen este principio: Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, Directiva 1999/31/CEE, relativa al vertido de los residuos, entre otras.

⁵ Su regulación a nivel europeo se ha introducido por la *Directiva 2004/35/CE sobre Responsabilidad Ambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Ambientales*.

⁶ Esta Agencia fue creada por el Reglamento de Consejo 1210/90/CEE de 7 de mayo de 1990, que a su vez creó la EIONET o Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente.

También se debe tener en cuenta las condiciones medioambientales en las diversas regiones de la Unión. Es decir al momento de tomar medidas de prevención y de protección del medio ambiente, estas deben adaptarse a cada región o Estado miembro y a sus características particulares.

La necesidad de tomar en cuenta las ventajas y las cargas que pueden derivarse de la acción o de la falta de acción, para elaborar la política medioambiental. Según Blanca Lozano Cutanda⁷ aquí se “remite a la realización previa a cualquier acción ambiental de un análisis que calibre sus efectos positivos para el medio ambiente, con sus posibles costes o repercusiones negativas para la economía o un sector de la misma, en atención a la consecución de un desarrollo sostenible”, como uno de los fines de la Unión Europea.

Finalmente, como última condición se debe atender a “el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones”. Esta condición es de contenido económico, es decir, para la elaboración de la política medioambiental, se deben considerar los presupuestos económicos de toda la Comunidad, así como también las diversas situaciones en las que se pueden encontrar los Estados Miembros, promoviendo un desarrollo económico en conjunto y equilibrado.

2. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

2.1. Los Antecedentes de la Evaluación de Impacto Ambiental

Los primeros antecedentes a nivel internacional de la Evaluación de Impacto Ambiental los encontramos en la National Environmental Policy (NEPA), es decir, la Ley de Medio Ambiente de Estados Unidos, publicada en el año 1969, que entro en vigor el 1 de enero del año 1970. En una de sus secciones establecía “Cuando una agencia federal se proponga llevar a cabo una acción importante, que tenga un efecto significativo sobre la calidad del medio ambiente humano, debe preparar una estimación detallada de los efectos ambientales y ponerla a disposición del Presidente, del Congreso y de los ciudadanos americanos”. De este modo nacen los Estudios de Impacto Ambiental, y con ellos, la Evaluación de Impacto Ambiental (Environmental Impact Statement - EIS - o Environmental Impact Assessment).

Según la interpretación que se le ha dado a la norma, estaría sujeto a la EIA, todo proyecto o propuesta federal, ya sea de programas o proyectos de los servicios federales, incluidos los llevados a cabo en su totalidad por autoridades federales, como los financiados total o parcialmente por estas, o sometidos a su autorización o licencia.

Estos proyectos habrían de someterse a la EIA siempre que afecten de forma significativa la calidad del medio humano, entendido este en un sentido amplio.

De este modo, en virtud de esta ley estadounidense, cuando una Agencia Federal desee realizar una actuación que pueda producir efectos ambientales, luego de estudiar y elaborar un informe de constatación previa de impacto, debe ver la posibilidad de someter tal actuación a la EIA. Si el resultado es positivo, la propia Agencia procede a la realización del EIS, a través de un complejo procedimiento donde participan otros organismos afectados y que requiere también de la aplicación de diversas ciencias y conocimientos. El Procedimiento es el siguiente: la Agencia Federal responsable procede,

⁷ LOZANO CUTANDA B., “Derecho Ambiental Administrativo”, Dykinson, Madrid, 2008, pág. 198.

en primer lugar, a elaborar un estudio provisional de impacto ambiental llamado “Draft Environmental Statement”, luego de una fase denominada “Scooping”, donde se abre una consulta pública e institucional limitada a la identificación de los temas que deben ser tratados en el estudio. Este estudio provisional se somete a una audiencia pública articulada en base a debates y reuniones donde intervienen todas las partes afectadas: ciudadanos, Administración, así como el propio promotor si se trata un proyecto de iniciativa privada. En esta fase de consulta también dan su opinión dos administraciones ambientales muy importantes como son el Consejo para la Calidad Ambiental (Council on Environmental Quality o CEQ) y la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency o EPA). Los informes que emitan carecen de fuerza vinculante para la Agencia, pero sí actúan condicionando a la misma, a través de diferentes medio de presión (por ejemplo de hacer pública su apreciación negativa del proyecto). Finalmente la Agencia procede a la redacción del EIS definitivo, estudio que también estará abierto a consulta pública antes de la decisión final.

La técnica de Evaluación de Impacto Ambiental ya ha sido adoptada por numerosos Estados de los Estados Unidos, y su éxito allí propicio su adopción en Europa.

Por otro lado es necesario destacar que en España ha existido un precedente muy importante de la EIA que es el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado por el conocido Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. El RAMINP somete a intervención todas aquellas actividades que, a efectos del mismo, sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en su art. 3. De este modo, conforme al Reglamento, serán “actividades molestas” aquellas actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan, o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión, o sustancias que eliminen.⁸ Son “insalubres” las que den lugar a desprendimientos o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.⁹ Son “nocivas” las actividades que por las mismas causas puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria, o piscícola.¹⁰ Son “peligrosas” las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o bienes.¹¹

Esta es una norma claramente avanzada para esa época que exige que, junto con la solicitud para obtener la correspondiente licencia municipal, se deba presentar, entre otra documentación, una memoria descriptiva donde se detallen las características de la actividad y su posible repercusión sobre la sanidad ambiental, así como los sistemas correctores que se propongan utilizar. Según lo que establece el RAMINP estos documentos deben presentarse al Alcalde, que será la autoridad competente. Una vez recibidos los mismos podrá proceder denegando motivadamente la solicitud por razones de competencia municipal basadas, por ejemplo, en los planes de ordenación urbana, o incumplimiento de Ordenanzas municipales, o bien, admitirá a trámite la solicitud, informando de ello en un plazo de 30 días. Si este último es el caso, luego de realizadas las pertinentes observaciones y reclamaciones propias de la fase de información pública, se

⁸ *V.gr.*, fabricación de muebles de madera y recogida de basuras, vaquerías, conservación de pescados en escabeche.

⁹ *V.gr.*, mataderos en general, fabricación de raticidas, de medicamentos biológicos, extracción de turba.

¹⁰ Son las mismas que las insalubres.

¹¹ *V. gr.*, extracción de gas natural, fabricación y rectificación de alcoholes y elaboración de bebidas espirituosas, fabricación de calzado de goma.

someterán a informe del Jefe local de Sanidad y de los técnicos municipales competentes. En caso de admitirse a trámite la solicitud de establecimiento de una nueva actividad, el expediente completo se remitirá, una vez finalizado el trámite de información, a la Secretaria de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Dentro del mes siguiente a la recepción del expediente por la Comisión emitirán sus informes los Servicios Provinciales, a quienes se les haya solicitado. La Comisión, en el plazo de 15 días, procederá a realizar la calificación y, en su caso, aceptara o rechazara las medidas, examinando la garantía de los sistemas correctores propuestos y su grado de eficacia y seguridad. Finalmente, el expediente será devuelto al Ayuntamiento para que, en el plazo de 15 días, otorgue o deniegue la licencia solicitada. Trascurridos 4 meses desde la fecha de solicitud sin que se hubiese notificado la resolución, se entenderá otorgada la licencia por silencio positivo.

El RAMINP establece que una vez otorgada la licencia, la actividad quedara sometida a control. Es decir, antes del inicio de la actividad, el funcionario técnico competente realizara una visita de comprobación de la misma. En caso de incumplimiento de las condiciones de la licencia, ésta podrá ser revocada.

Es necesario mencionar que el RAMINP fue derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, en su disp.derog.única. No obstante la Ley establece que el reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades que no tengan normativa aprobada en la materia, hasta que no se dicte esa normativa.

2.2. Recepción de la Evaluación de Impacto Ambiental por la Unión Europea

Los primeros países en incorporar esta técnica e incorporar una regulación legal y específica sobre el tema fueron Francia e Irlanda¹². Más tarde la Comunidad Europea la recepto a través de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985¹³, sobre Evaluación de las incidencias de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta Directiva, conocida como Directiva sobre Evaluación de Proyectos¹⁴, incorporó uno de los principios básicos que debe tener toda política ambiental, como es el de la prevención, e integró la evaluación de impacto ambiental en la programación y ejecución de los proyectos de los sectores económicos de mayor importancia, acorde a lo que establece el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según el cual las exigencias de protección del medio ambiente deben incluirse en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad Europea con el objeto de fomentar el desarrollo sostenible.

Esta norma comunitaria manda a los Estados a que adopten las disposiciones necesarias para que, antes de otorgarse la autorización que, según la normativa nacional sea necesaria para realizar un proyecto que pueda tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, sea sometido a una evaluación de las mismas. Según la Directiva en su art. 1.2 se entiende por proyecto la realización de trabajos de construcción o de otras

¹² A través de la Ley francesa de Protección de la Naturaleza y la Ley irlandesa de Planificación y Desarrollo, ambas del año 1976.

¹³ De ahora en adelante Directiva EIA de 1985.

¹⁴ Si bien el objeto de este trabajo es la Evaluación de Impacto Ambiental de ciertos proyectos, se debe mencionar la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente*, que introdujo la denominada Evaluación Ambiental Estratégica.

instalaciones u obras, así como intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos naturales del suelo¹⁵.

Según esta Directiva, cualquier efecto directo o indirecto del proyecto sobre “el ser humano, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural”¹⁶ se considera relevante y deberá estimarse en la Evaluación de Impacto Ambiental, así como los efectos del proyecto sobre la interacción entre todos estos factores. Es decir que el fin último de la Evaluación de impacto Ambiental será el de identificar, describir y evaluar esos posibles efectos que pueda tener el proyecto sobre esos factores.

Por otro lado, analizando la Directiva EIA de 1985 podemos decir que deja a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad en aspectos importantes relacionados al procedimiento de EIA, como es el de la intervención que han de tener los órganos con competencias ambientales en la autorización de los proyectos sometidos a la Evaluación, estableciendo solo la exigencia de que respecto de las autoridades con específicas competencias medioambientales “tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información suministrada, por el promotor y sobre la solicitud de autorización de desarrollo del proyecto”¹⁷, con lo que permite de este modo la creación de procedimientos ad hoc en los que sea la autoridad ambiental quien apruebe el proyecto.

Es necesario destacar que esta Directiva Comunitaria tuvo un largo proceso de gestación, donde fue difícil lograr el consenso de todos los miembros de la Unión. El resultado de la negociaciones fue un limitado ámbito de aplicación de la Directiva, que a diferencia del modelo de Estados Unidos, no preveía que la técnica de Evaluación Ambiental se aplicase a toda actuación pública, ya fuese un proyecto o un plan, que pudiese tener un impacto importante en el medio ambiente, si no que reducía su ámbito obligatorio de aplicación (con la posibilidad de ser ampliado por los Estados Miembros) a proyectos concretos (los incluidos en el Anexo I de modo obligatorio¹⁸ y los proyectos del Anexo II¹⁹ “Cuando los Estados Miembros consideren que sus características lo exijan”). La confusa redacción del Art. 4 de esta Directiva dio lugar a diversas interpretaciones. Por un lado, podía entenderse que los proyectos incluidos en el Anexo II estarían sometidos a la EIA si sobrepasaban ciertos umbrales establecidos por los Estados miembros. Por otro lado, podía entenderse que los Estados estaban facultados para exigir la EIA a todos, alguno o ninguno de los proyectos enunciados en dicho Anexo II, sin hacer depender dicha cuestión del establecimiento de umbral alguno. Respecto de esta cuestión el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas estableció que “los criterios y/o umbrales mencionados en el apartado 2 del Art. 4 están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto para determinar si está sujeto a la obligación de evaluación, y no a

¹⁵ Como sería el caso de las explotaciones mineras.

¹⁶ Art. 3 de la Directiva EIA de 1985.

¹⁷ Art. 6.1 de la Directiva EIA de 1985.

¹⁸ El Anexo I de la Directiva habla de nueve proyectos que obligatoriamente deben someterse a EIA: aquellos relacionados con refinerías de petróleo crudo, centrales térmicas, fábricas integradas de primera fusión de hierro fundido y de acero, instalaciones químicas integradas o construcción de autopistas.

¹⁹ Aquí los Estados pueden especificar ciertos tipos de proyectos sometidos obligatoriamente a una evaluación o establece criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles de los proyectos enumerados en el Anexo II deberían ser objeto de una EIA (art. 4 de la Directiva). Entre los proyectos que enumera la Directiva en este Anexo podemos nombrar proyectos de agricultura, industria extractiva, industria energética, proyectos que impliquen elaboración de metales, fabricación de vidrios, industrias químicas, entre otros.

eximir por anticipado de esta obligación a ciertas clases enteras de proyectos enumerados en el Anexo II que puedan realizarse en el territorio de un Estado Miembro²⁰”.

Respecto de este tema en particular, se debe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2002 “Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España” Asunto C- 474/99, en virtud de que el Estado español hace una adaptación incompleta de la Directiva 85/337/CEE al derecho interno. En cuanto al trámite administrativo previo, la Comisión solicitó al Gobierno Español en febrero de 1990 que comunicase sus observaciones respecto a que la legislación española no se ajustaba a la Directiva, en particular respecto a su art. 4, apartado 2, ya que excluía la mayor parte de los proyectos que figuraban en el anexo II de la Directiva de la obligación de someterse a una evaluación de repercusiones ambientales. El Gobierno español respondió a esto que la Directiva concede un amplio poder discrecional para decidir si las clases de proyectos que se enumeran en el anexo II deben o no someterse a la evaluación de impacto ambiental; e indicaron a la Comisión las disposiciones legales que, en su opinión, constituían las medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva. La Comisión respondió que esas disposiciones no cubrían todos los proyectos que figuran en el Anexo II de la Directiva y le pidió al Reino de España que cumpliera sus obligaciones comunitarias en un plazo de dos meses. Mediante diversos escritos, la Representación Permanente de España ante la Unión Europea transmitió a la Comisión copia del anteproyecto de ley de EIA, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y diversos textos normativos que habían adoptado algunas Comunidades Autónomas. La Comisión concluyó, luego del estudio pertinente, que sólo una pequeña parte del incumplimiento había dejado de existir e interpuso recurso ante el Tribunal de Justicia. El Tribunal estableció que el Real Decreto Legislativo 1302/1986 (a través del cual se incorporó la normativa de la Directiva al Derecho interno español) y el Real Decreto 1131/1988 solo enumeraban cuatro clases de proyectos de las ochenta y tres que figuraban en el anexo II de la Directiva, y por lo tanto, se excluía la mayoría de los proyectos contemplados en dicho anexo de la obligación de someterlos a una evaluación de sus repercusiones ambientales. Del examen de la normativa española resultó que ésta no era suficiente para adaptar plenamente el Derecho interno a la Directiva. Además, el Tribunal hizo hincapié en el anteproyecto de ley de evaluación de impacto ambiental mencionado anteriormente, donde se incorporaba a todos los proyectos recogidos en el anexo II, pero que no se había aprobado al momento que expiró el plazo establecido de dos meses que le había dado la Comisión. Habiendo comprobado el incumplimiento el tribunal estimó el recurso de la Comisión y declaró que el Reino de España había incumplido sus obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, al no haber adoptado en el plazo señalado todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de los arts. 2, apartado 1²¹, y 4, apartado 2, en relación con el anexo II de dicha Directiva.

Otro caso que se puede nombrar, que posee similitud con el caso antes citado contra el Reino de España, fue el que resolvió la Sentencia del Tribunal de justicia de 2 de mayo de 1996 contra el Reino de Bélgica, asunto C-133/94. La Comisión de las Comunidades

²⁰ El Art. 4 apartado 2 establece: “Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los arts. 5 a 10, cuando los estados miembros consideren que sus características lo exigen.” Según la STJCE de 24 de octubre de 1996, C-75/1995.

²¹ El Art. 2, apartado 1 de la Directiva de EIA DE 1985 establece: “Los Estados miembros adoptaran las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones. Estos proyectos se definen en el art. 4.”

Europeas interpuso recurso contra Bélgica al haber incumplido con sus obligaciones derivadas de la Directiva de EIA de 1985, en particular el apartado 2 del art. 4. Aquí, el Tribunal establece que la normativa flamenca excluye de la evaluación de sus repercusiones a determinadas clases e proyectos contemplados en el anexo II, y lo hace de forma total y definitiva, afirmando que la Directiva no concede a los Estados Miembros la facultad de excluir de manera global y definitiva la posibilidad de evaluación a una o varias clases de proyectos contemplados en el mencionado anexo. De este modo condenó al Reino de Bélgica por su incumplimiento en la correcta transposición de la Directiva al derecho Interno.

Otro estado condenado por el TJCE fue la República Portuguesa. El apartado 1 del art. 12 de la Directiva establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a sus disposiciones en un plazo de tres años contados a partir de su notificación, que tuvo lugar el día 3 de julio de 1985. Si bien la adhesión de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas solo surtía efectos a partir del 1 de enero de 1986, estaba obligada a poner en vigor las medidas necesarias para cumplir la Directiva a más tardar el 3 de julio de 1988. El Gobierno portugués informó a la Comisión de ciertas disposiciones que a su juicio realizaban la adaptación del Derecho interno a la Directiva pero la Comisión estimó que éstas no implicaban una plena adaptación. En virtud de esto, la República de Portugal presentó una nueva normativa y la comisión considero que había una adaptación parcial y retiró parte de las objeciones; de todos modos interpuso el recurso. Uno de los principales motivos por los cuales el Tribunal condenó a la República de Portugal fue por haber adoptado una disposición transitoria que establecía que una normativa nacional por la que se adapta el Derecho interno a dicha Directiva, adoptada después del 3 de julio de 1988, es decir luego de la fecha de expiración del plazo de adaptación, no era aplicable a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de dicha normativa nacional de adaptación, pero con posterioridad al 3 de julio de 1988. A este respecto, se debe recordar la Sentencia del TSCE de 9 de agosto de 1994, “Bund Naturschutz in Bayern y otros”, donde interpretó al apartado 1 del art. 12 en el sentido de que no permite a un Estado miembro que haya adaptado su ordenamiento jurídico nacional a la Directiva, con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación, dispensar, mediante disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la EIA exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la ley nacional de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, pero con posterioridad al 3 de julio de 1988. En efecto la Directiva no contiene disposición alguna que permita interpretarla en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a eximir de la obligación de evaluación de impacto medioambiental a los proyectos cuyo procedimiento de autorización se hayan iniciado después de la fecha límite de 3 de julio de 1988.

Del mismo modo, en la Sentencia de 22 de octubre de 1998, el TJCE condenó al Estado Alemán por adaptación incorrecta a la Directiva de EIA de 1985. Se le imputó responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del art. 2, del apartado 2 del art. 4 y de los apartados 1 y 2 del art. 12 de la Directiva. Es decir que la República Federal de Alemania no adoptó en el plazo señalado, las medidas necesarias para atenerse a la Directiva; no comunicó a la Comisión todas las medidas adoptadas para atenerse a la mencionada Directiva y eximió por anticipado de la

obligación de evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente de clases enteras de proyectos enumeradas en el anexo II.²²

El ámbito de aplicación de la Directiva se vio con posterioridad notablemente ampliado por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo²³, que introdujo disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar el procedimiento de evaluación y que incluyó nuevas obras e instalaciones que deben ser evaluadas en todo caso desde la perspectiva ambiental (Anexo I). También enunció numerosas actividades económicas, agrarias, industriales y urbanísticas que las legislaciones ambientales deben someter a evaluación ambiental cuando se considere que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente, a través de un estudio caso por caso y/o mediante los criterios o umbrales establecidos por los Estados Miembros (Anexo II), teniendo en cuenta los criterios de selección establecidos en el Anexo III de la propia Directiva.²⁴ Otra de las modificaciones de esta Directiva fue la de posibilitar que la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que el promotor o titular del proyecto debe suministrar, si así lo solicita; y finalmente incorporó las principales disposiciones del Convenio sobre evaluación de impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia), que entró en vigor en España el 10 de septiembre de 1997.

Finalmente, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001²⁵, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente, introdujo la denominada Evaluación Ambiental Estratégica²⁶, en virtud de la cual se obliga a los Estados a establecer un procedimiento de evaluación y consulta, semejante al que existe para los proyectos y actividades, que debe aplicarse a todos los planes y programas en materia de ordenación del territorio²⁷, tanto si se trata de planes o programas adoptados por las autoridades públicas o si son aprobados mediante un acto legislativo²⁸. Por EAE, se conoce al proceso sistemático para la evaluación de los impactos físico-naturales, sociales, económicos y políticos derivados de las decisiones tomadas en los niveles de formulación de políticas, planes o programas. Los planes que han de ser sometidos a evaluación son todos aquellos que se elaboren respecto a: agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación de territorio urbano y rural o la

²² Podemos nombrar otras sentencias similares donde el TJCE condena por incumplimiento de la Directiva 85/337/CEE: la STJCE de 10 de junio de 2004, asunto C-87/02 donde se contra la República de Italia; y la STJCE de 24 de junio de 2004, asunto C-421/02 contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

²³ De ahora en adelante Directiva EIA de 1997.

²⁴ Es decir que el criterio del STJCE fue recogido por esta Directiva 97/11/CE que en su Art. 4.2 estableció que en lo relativo a los proyectos enumerados en el Anexo II los Estados Miembros determinarán, mediante un estudio caso por caso o bien mediante criterios o umbrales establecidos por el Estado Miembro, si el proyecto será objeto de una evaluación, pudiendo los Estados decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

²⁵ En lo sucesivo Directiva de EAE de 2001.

²⁶ En lo sucesivo EAE.

²⁷ Incluyendo también los relativos a la ordenación del territorio urbano o rural o la utilización del suelo; aquellos adoptados en sectores tales como la agricultura, el transporte, industria, telecomunicaciones, turismo, entre otros.

²⁸ El artículo 2 de la Directiva EAE de 2001 establece: “ A efectos de la presente Directiva se entenderá por: planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos: cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas”.

utilización del suelo²⁹. Se deja a la definición de los Estados miembros si otro tipo de planes y programas diferentes a los que se incluyen en el listado de la Directiva, siempre que estos establezcan un marco para la autorización de proyectos, puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y por ende deban ser sometidos a la evaluación ambiental que establezca la directiva.

Esta disposición obliga a efectuar una evaluación medioambiental durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por procedimiento legislativo de un plan o programa. Además plantea que el procedimiento se integre en los procedimientos vigentes en los Estados para la adopción de planes o programas.³⁰

3. REFELEXIÓN PERSONAL

En nuestra opinión la Evaluación de Impacto Ambiental es una técnica de control y prevención muy útil hoy en día a los fines de lograr una mayor protección del medio ambiente. Posee un carácter preventivo en base a lo desarrollado anteriormente. Podríamos caracterizarla como un instrumento de tutela ambiental preventiva que opera con relación a proyectos de obras y actividades y cuyo procedimiento se caracteriza por su naturaleza participativa.

Como ya vimos, en el ámbito europeo, el establecimiento de políticas en materia de medio ambiente corresponde a la Comunidad Europea. El TUE establece los objetivos, principios y condiciones que regirán en cuanto a la protección del medio ambiente que nos rodea. Si bien, nos parece que se encuentra regulado de manera correcta, creemos también que ha omitido la regulación del objeto principal y primordial, fundamento de toda la legislación que hemos analizado, más específicamente: el TUE no da un concepto o definición de “medio ambiente”. Al ser éste el objeto de la política comunitaria, y ser un bien jurídico colectivo que afecta a todos los seres humanos del planeta; y teniendo en cuenta que todas las actividades que el hombre realiza afectan el medio ambiente, en nuestra opinión, se debería modificar el TUE solo a los fines de conceptualizar y delimitar la noción de medio ambiente, con el objeto también de que respecto de la aplicación de las medidas de prevención, control, vigilancia y supervisión no hubiese conflictos para su efectividad. Debemos señalar como un ejemplo de lo anteriormente dicho, el concepto de medio ambiente contenido en la Directiva 85/337, del Consejo, relativa a la EIA, que como hemos analizado en este proyecto, somete a esta técnica preventiva a cualquier proyecto que tenga un efecto directo o indirecto en los siguientes factores: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; los bienes materiales y el patrimonio cultural; y la interacción entre esos factores. Vemos en este caso la amplitud del concepto de medio ambiente que abarca el derecho comunitario en esta Directiva. Sin embargo, si no se delimita su concepto de una manera definitiva que sirva de interpretación para todas las normativa, es muy probable que continúen las dificultades en la aplicación de los diversos tratados, directivas y leyes, ya que para algunos el concepto de medio ambiente abarcará e implicará ciertas características, y para otros, será totalmente diferente o menos abarcativo.

Por otro lado, creemos conveniente expresar que la Evaluación de Impacto Ambiental debería tener como fundamento no solo el principio de prevención, si no también el principio de cautela o precaución, ya que éste refuerza al primero, y al excluir la

²⁹ Art. 3.2 de la Directiva de EAE de 2001.

³⁰ Art. 4.2 de la Directiva de EAE de 2001.

falta de certeza científica absoluta sobre el riesgo que supone para el medio ambiente una determinada actividad, permite actuar en aras de la reducción de los posibles riesgos ambientales. Es decir que cuando al aplicar el principio de prevención que se basa en los conocimientos científicos y técnicos, no se puedan deducir los efectos que se puedan producir o las medidas a adoptar, allí aparecerá el principio de precaución eligiendo la medida más idónea para evitar los daños. Como vemos son dos principios que se complementan.

CAPÍTULO II: LA INCORPORACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL AL DERECHO ESPAÑOL

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El art. 12 de la Directiva de EIA de 1985 concedía a los Estados miembros un plazo de tres años para adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento. Dentro de dicho plazo España dictó el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio³¹, de Evaluación de Impacto Ambiental, que luego fue desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 1131/1988³², de 30 de septiembre.³³

Por otro lado, la incorporación al derecho interno de la Directiva de EIA de 1997, así como la completa transposición de la Directiva EIA de 1985 se llevo a cabo a través del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, que modificó la LEIA de 1985.

Finalmente en el año 2006 se realizaron dos modificaciones trascendentes a la LEIA: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los Efectos de ciertos Planes y Programas en el Medio Ambiente, que introdujo importantes cambios para poder cumplir con las exigencias comunitarias previstas en las Directivas antes citadas, así como para clarificar el procedimiento de EIA. Luego se aprobó la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, que permitió la adecuación de la normativa básica estatal acerca de la EIA a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, a través de la cual se establecen medidas para la Participación del Público en la elaboración de ciertos Planes relacionados con el Medio Ambiente, y por la que se modifica, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia a la Directiva de EIA de 1985. Esta modificación supuso el reconocimiento real, en lo que refiere al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, del derecho de participación pública.

En virtud del número e importancia de las modificaciones realizadas, fue necesario aprobar un Texto Refundido que aclarara y armonizara las disposiciones vigentes en materia de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta refundición fue la Ley 1/2008, de 11 de enero³⁴, que se limitó a la Evaluación de Impacto Ambiental sobre proyectos, y no incluye

³¹ De ahora en adelante LEIA..

³² De ahora en adelante REIA DE 1988.

³³ Ambas disposiciones luego fueron modificadas por la Ley 6/2001 de 8 de mayo.

³⁴ De ahora en adelante TRLEIA.

aquella de planes y programas regulada por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas.

De este modo el Texto Refundido 1/2008 refunde y deroga entre las leyes citadas anteriormente a: la LEIA de Evaluación de Impacto Ambiental, el Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, por el cual se modifica la LEIA y la Ley 6/2001, de 30 de diciembre, por la que también se modificó la LEIA.

2. PUNTO DE PARTIDA. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE POR LA CONSTITUCION ESPAÑOLA Y DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

En España el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalizado. El resto del ordenamiento jurídico debe respetarlo conforme al rango que le otorga la Constitución. En su parte dogmática se hace una declaración de principios que indica y recoge los valores imperantes en la sociedad española. Allí se encuentran los principales derechos constitucionales de los ciudadanos españoles.

El art. 45 de la Constitución de España establece: “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo; 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva; 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior; en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

El legislador, al llevar a cabo el desarrollo de los principios de tutela ambiental establecidos por el art. 45, anteriormente citado, tiene que establecer, por un lado, los instrumentos para la preservación del medio ambiente como bien o interés colectivo, y por otro, concretar las distintas vías de tutela de los derechos o intereses de carácter privado que se puedan ver afectados por los daños ambientales, fundamentalmente mediante la posibilidad de acceso a los tribunales para pedir su reparación y/o indemnización.

La Constitución de España atribuye competencias normativas en materia de protección ambiental tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, siendo de suma importancia deslindar esta competencia material compartida. El art. 149.1.23 atribuyó al Estado la competencia exclusiva sobre la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Del mismo modo, el art. 148.1.9 permitió que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en “la gestión en materia de protección del medio ambiente”.

Cuando hablamos del sistema de distribución de competencias y el contenido del concepto “legislación básica”, que define la competencia exclusiva estatal, se quiere significar que al Estado le compete una ordenación de la protección ambiental mediante leyes básicas que fijen unos mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas establezcan niveles de protección más altos. Respecto a este tema debemos citar la STC 166/2002, de 18 de septiembre, por la que se declaró la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley de Fauna Silvestre, Caza y

Pesca Fluvial de la Región de Murcia, donde el Tribunal estableció: “La protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por las leyes de las Comunidades Autónomas; lo que resulta constitucionalmente improcedente, es que resulte restringida o disminuida”. Es decir que las bases consisten en el marco normativo común que han de respetar las Comunidades Autónomas; se trata de las orientaciones generales para todo el Estado, exigidas por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros. Son el límite dentro del cual se deben mover los órganos de las Comunidades Autónomas. La STC 149/1991, de 4 de julio, adoptó una concepción amplia de bases en la medida que afirmaba que el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica en materia de protección ambiental es inferior que en otros ámbitos. En efecto, el Tribunal señaló: “ (...) La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos, y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno (...)”.

En lo que respecta específicamente a las Comunidades Autónomas, estas pueden asumir competencias de diversa naturaleza en relación con el medio ambiente. Por un lado del art. 149.1.23 de la Constitución española se deriva la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente. Por otro lado, debe precisarse que más allá de las materias albergadas en el art. 148³⁵ de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir todas las competencias que no se encuentren expresamente atribuidas en exclusiva al Estado por el texto constitucional³⁶. El art. 149.3 de la Constitución establece: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

Finalmente consideramos necesario destacar que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su Estatuto, en el art. 11 de “Desarrollo Legislativo y la Ejecución. Materias”, establece que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: protección del medio ambiente y normas adicionales de protección.

3. ESTRUCTURA DEL TRLEIA

³⁵ El art. 148 de la Constitución española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias como: organización de sus institución es de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; montes y aprovechamientos forestales; la gestión en materia de protección de medio ambiente; la agricultura y ganadería; ferias interiores; la artesanía; las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su territorio; los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se realice íntegramente en el territorio de la Comunidad autónoma; el fomento de la cultura, la investigación, entre otras materias.

³⁶ FERNÁNDEZ SALMERÓN M., SORO MATEO B., *La Articulación del Ordenamiento Jurídico Ambiental en el Estado Autonómico*, Atelier, 2001, pág. 67- 75.

En cuanto a la estructura de esta Ley, posee tres capítulos con veintitrés artículos y una parte final formada por cinco disposiciones adicionales, dos finales y tres anexos. El primer capítulo se ocupa de las disposiciones generales, establece aquellas definiciones necesarias para comprender de una mejor manera la Ley y su aplicación; se describe el contenido de la EIA y se establece el carácter participativo que deben tener los procedimientos administrativos a través de los cuales se realiza dicha evaluación. Entre otros aspectos, este capítulo regula en un mismo artículo el ámbito de aplicación de la ley, que antes se encontraba disperso en la norma.

El segundo capítulo posee el régimen jurídico propiamente dicho de la EIA y se divide en dos secciones: la primera se ocupa de la EIA de los proyectos del anexo I (que son aquellos proyectos que debe ineludiblemente someterse a la evaluación de impacto ambiental), y la segunda sección, por otra parte, regula la EIA de los proyectos relacionados al anexo II, y la de aquellos que no estando incluidos en el anexo I, puedan afectar de alguna manera los espacios que forman parte de la Red Natura 2000³⁷.

El tercer capítulo regula el control del cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental. Se trata de su seguimiento y vigilancia. También hay un régimen de infracciones y de sanciones. Finaliza regulando la suspensión de la ejecución del proyecto por omisión o defectos en la EIA e imponiendo la obligación de indemnizar y reparar los daños causados.

Por su parte, las disposiciones adicionales regulan aquellos proyectos excluidos de la EIA. La disposición adicional segunda regula la exclusión de proyectos del trámite de EIA por motivos excepcionales y establece la obligación de comunicar a la Comisión Europea la información a la que se refiere dicha disposición.³⁸ La disposición adicional tercera regula acerca de aquellos proyectos del Estado que deban someterse a la EIA por exigirlo así una determinada norma de cualquier Comunidad Autónoma afectada por el proyecto en cuestión. De este modo se reconoce la posibilidad de que la legislación autonómica exija que los proyectos estatales se sometan a EIA, garantizándose que tal evaluación se realizara en los términos de esta ley. Por otro lado, la disposición adicional cuarta regula la EIA de aquellos proyectos que puedan afectar la Red Natura 2000 y la quinta establece la confidencialidad del órgano ambiental en la EIA sobre aquellas informaciones que aporte el titular del proyecto.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera atribuye el carácter básico a la Norma, de acuerdo con el Art. 149.1.23 de la Constitución Española, anteriormente citado. Asimismo, nombra aquellos preceptos que carecen de carácter básico. Finalmente, la

³⁷ La degradación continua de los hábitats naturales y las amenazas sobre ciertas especies constituyen una preocupación primordial de la política de medio ambiente de la Unión Europea, es así que se creó Natura 2000, una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza de la Unión Europea. Fue creada por la *Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de hábitats naturales de fauna y flora silvestres* (más conocida como Directiva de Hábitats). Posee Zonas Especiales de Conservación (ZEC) designadas de acuerdo con la Directiva Hábitat, así como de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) establecidas en virtud de la *Directiva 79/409/CEE o Directiva Aves*. Su fin es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats más amenazados de Europa, ayudando a detener la pérdida de biodiversidad ocasionada por el continuo impacto negativo de las actividades humanas. De acuerdo con la Directiva, cada Estado debía seleccionar los sitios naturales de su territorio que habían de formar la red. España la Lista Nacional de sitios Natura 2000 está estructurada en cuatro regiones biogeográficas que son: alpina, atlántica, mediterránea y macaronésica conformada por las Islas Canarias.

³⁸ Tal y como se exigía en la Directiva Comunitaria 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo. Esta Directiva estableció medidas para la participación del público en la elaboración de planes y proyectos relacionados al medio ambiente.

disposición final segunda contiene la habilitación para desarrollar reglamentariamente la ley.

Por último, los anexos. Como ya dijimos anteriormente, el primero contempla los casos donde los proyectos deben obligatoriamente someterse a EIA. El segundo anexo nombra aquellos proyectos que deberán someterse a EIA solo cuando el órgano ambiental así lo establezca. Y El tercer anexo sienta los criterios de selección a tener en cuenta para realizar la EIA a los proyectos nombrados en el Anexo II.

A continuación realizaremos un examen y análisis exhaustivo de la Ley.

4. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TRLEIA

Según el Art. 2 del Texto Refundido, a la Evaluación de Impacto Ambiental se la debe entender como un “conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente.” Es decir que esta técnica, analiza e investiga que repercusiones significativas y negativas pueden tener sobre el medio ambiente ciertos proyectos, para lograr evitarlas. Se trata, pues, de una evaluación de carácter netamente preventivo, con fines a salvaguardar la naturaleza y teniendo en cuenta al momento de realizarla diferentes factores como son: el ser humano, la fauna y la flora, el aire, el agua, el suelo, los paisajes, el clima, los bienes materiales y el patrimonio cultural; así como la interacción entre todos ellos.³⁹

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, según el Art. 3 del Texto Refundido, deberán someterse de manera obligatoria a una evaluación de impacto ambiental aquellos proyectos públicos y privados, que consistan en la realización de obras, instalaciones u otra actividad que se encuentre comprendida en el anexo I.⁴⁰

Asimismo, continúa estableciendo que se someterán a EIA, cuando sea previsto por el órgano ambiental en cada caso, aquellos proyectos públicos o privados que se encuentren enumerados en el anexo II⁴¹, así como también los proyectos no incluidos en el anexo I pero que puedan afectar de manera directa o indirecta a los espacios de Red Natura 2000. Por

³⁹ Arts. 1 y 2 de la Ley 1/2008.

⁴⁰ El anexo I divide en nueve grupos a aquellas actividades que deben obligatoriamente someterse a una evaluación de impacto ambiental. Estos grupos son: el primero se refiere a actividades como la agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería; el segundo grupo a la industria de extracción; el tercer grupo habla de los proyectos relacionados con la industria energética, como centrales térmicas y nucleares por ejemplo; el cuarto grupo enumera aquellas actividades relacionadas con la producción de metal y la industria siderúrgica y mineral. El quinto grupo se refiere a la industria química, petroquímica, textil y papelera. El sexto, incluye a los proyectos de infraestructuras, como carreteras. El séptimo grupo, describe las actividades que se relacionen con la ingeniería hidráulica y gestión del agua. El octavo grupo plantea aquellos proyectos de tratamiento y de gestión de residuos; y finalmente el noveno grupo establece otros proyectos que estarían sujetos a la evaluación de impacto ambiental, como ser aquellos destinados a la construcción de aeródromos, pistas de esquí, teleféricos, dragados marinos para la obtención de arena, entre otros.

⁴¹ El Anexo II, al igual que el Anexo I, contempla 9 grupos: El primero relativo a los proyectos de agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, no incluidos en el Anexo I; el segundo grupo se refiere a aquellos proyectos de industrias de productos alimenticios; el tercero a la industria extractiva: aquí se hace referencia por ejemplo a las perforaciones profundas, geotérmicas, aquellas para almacenar residuos nucleares, petrolíferas, entre otras. El Cuarto grupo se refiere a los proyectos de la industria energética; el quinto a la industria siderúrgica y del mineral, a la producción y elaboración de metales; el sexto a los proyectos que tengan que ver con la industria química, petroquímica, textil y papelera; el séptimo grupo trata de proyectos de infraestructuras, ya sea en zonas industriales o proyectos de urbanizaciones como centros comerciales y aparcamientos, también construcciones de líneas de ferrocarril o aeródromos que no estén incluidos en el Anexo I, entre otros. El octavo hace referencia a proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua; y el noveno grupo del Anexo II contiene otros proyectos como pistas de carreras, depósitos de lodo, recuperación de tierras al mar.

otro lado, este artículo en su último párrafo permite a las Comunidades Autónomas, a través de su normativa, establecer que proyectos citados anteriormente deberán ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, ya sea a través de un estudio caso por caso o fijando ciertos umbrales y según los criterios establecidos por esta Ley en el anexo III. Toda decisión deberá ser motivada y pública y según los criterios que establece el Anexo III.

5. CASOS EXCEPTUADOS DE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

5.1. Defensa Nacional

Según la disposición adicional primera del Texto Refundido, no deben someterse a EIA, en primer lugar aquellos proyectos relacionados con la Defensa Nacional. No cabe duda que el Estado ha ejercido su competencia exclusiva sobre Defensa Nacional en virtud del Art. 149.1.4⁴² de la Constitución Española. Esto no debería generar problemas en la medida que el Estado ha ejercitado una función normativa respecto de una materia sobre la que posee todas las competencias funcionales, a pesar de que no todas las Comunidades Autónomas lo hayan entendido de esa manera.⁴³

El TJCE, en la sentencia de 16 de septiembre de 1999, caso “WWW y otros/ Autonomie Provinz Bozen y otros”, estableció respecto a esta excepción de proyectos relacionados con la defensa nacional, que en cuanto supone una excepción a la regla general de evaluación, debe interpretarse restrictivamente, por lo que declaró no aplicable dicha excepción en este caso planteado, donde se trataba de un proyecto de reestructuración de un aeropuerto que podía destinarse tanto a usos civiles como militares.

5.2. Proyectos exceptuados por acto administrativo

Por otro lado la disposición adicional segunda autoriza que se exceptúen de EIA ciertos proyectos mediante acuerdo gubernativo, también en las Comunidades Autónomas, y siempre que se cumplan ciertas formalidades. La Directiva de EIA de 1985 permite en su Art. 2.3 que en casos excepcionales los Estados miembros exceptúen su aplicación en todo o en parte de un proyecto siempre que se cumplan ciertas obligaciones.⁴⁴ El acuerdo de publicara en el BOE o en el diario oficial que corresponda y se pondrá a disposición de los interesados lo relativo a la decisión de exclusión y lo motivos que la justifican, así como

⁴² El art. 149.1 .4 establece: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Defensa y Fuerzas Armadas.”

⁴³ Como es el caso de Extremadura, según GARCÍA URETA, donde en el Decreto 45/1991, sobre medidas de protección de ecosistemas, somete a Estudio de Impacto de Ambiente maniobras militares y campos de entrenamiento.

⁴⁴ De este modo la Directiva de EIA de 1985 en su art. 2.3 establece que los Estados a los fines de exceptuar: “ a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación y si procede poner a disposición del público las informaciones así recogidas; b) pondrán a disposición del público las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las cuales ha sido concedida; c) informarán a la comisión previamente a la concesión de la autorización sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente a disposición de sus propios nacionales.” La trasposición de este precepto al ordenamiento interno español fue llevado a cabo por la LEIA donde en su disposición adicional segunda señala que “El Consejo de Ministros en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado podrá excluir a un proyecto determinado del trámite de evaluación de impacto. El acuerdo de Gobierno se hará público y contendrá, no obstante, las previsiones que en cada caso estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto. Por su parte el art. 3 del REIA señalaba además que “en este caso el Gobierno a) informará a la Comisión de las Comunidades Europeas de los motivos que justifican la exención concedida con carácter previo al otorgamiento de la autorización ;b) pondrá a disposición del público interesado las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las cuales ha sido concedida; c) examinará la conveniencia de efectuar otra forma de evaluación y determinará si en su caso procede hacer públicas las informaciones recogidas en la misma.”

también información sobre formas alternativas de evaluación del proyecto excluido. Todo será luego comunicado a la Comisión Europea. Es decir que mediante un acto administrativo estatal, un acuerdo, se excluyen los proyectos de EIA, del Anexo I.

En lo que se refiere a la posibilidad análoga a la estatal en relación con las Comunidades Autónomas, es decir, a la exceptuación por un acto administrativo autonómico de ciertos proyectos previamente sometidos a EIA por una norma estatal, debemos tener en cuenta que las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias para establecer normas adicionales de protección pueden ampliar en Anexo I del Texto Refundido, es decir, que pueden someter a EIA proyectos no incluidos en dicho Anexo.

De este modo las Comunidades Autónomas han incluido en sus propias normas sobre EIA la posibilidad de que su órgano de Gobierno excluya de dicha técnica, proyectos adicionales a los del Anexo I y también a los incluidos en el referido texto⁴⁵. Podemos nombrar a la Comunidad Autónoma de Valencia, donde en su Decreto 162/1990 de 15 de octubre dispone que en casos excepcionales y en los supuestos de competencia de la Generalidad, podrá exceptuar la aplicación del procedimiento de EIA a todo o parte de un proyecto determinado, y en caso que la excepción de refiera a proyectos del anexo I de la LEIA, se informará a la Comisión de las Comunidades Europeas, previo a la autorización, de los motivos que la justifican a esa excepción acordada.

Del mismo modo la Ley de Castilla y La Mancha 5/1999, de 8 de abril, establece que fuera de los supuestos donde debe resolver la administración del Estado, el Gobierno autonómico, puede excluir, excepcional y motivadamente, a un proyecto concreto del trámite de EIA. En este caso, si se trata de proyectos de evaluación obligatoria por aplicación de la normativa comunitaria, se notificará el acuerdo a la Comisión Europea a través del órgano competente de la Administración General del Estado. Estas competencias que han asumido estas Comunidades podrían ser consideradas inconstitucionales si se considera que el Anexo I es una norma básica, y por lo tanto, es intangible para las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, hay ciertas Comunidades Autónomas, como es el caso de Madrid⁴⁶ y de Murcia⁴⁷, donde permiten la excepción gubernativa solo respecto de actividades no contenidas en el Anexo I.

Otro supuesto es el de Comunidades Autónomas como el País Vasco, donde en su Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección de Medio Ambiente, permite la excepción de EIA, por parte del Gobierno vasco, de proyectos que enumerados en el Anexo I, pretendan llevarse a cabo en el territorio de la comunidad.⁴⁸

5.3. Proyectos aprobados mediante acto legislativo

Otro de los casos donde quedan exceptuados de someterse a la EIA, son los proyectos aprobados mediante acto legislativo nacional específico.⁴⁹ Parte de esta

⁴⁵ Salvo la Comunidad de Castilla-León, donde no prevé la posibilidad de exceptuar proyectos a través de acuerdos gubernativos. Es decir que respeta el orden de competencias que poseen las Comunidades en esta materia y considera al Anexo I como norma básica e intocable por las Comunidades.

⁴⁶ Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 10/1991, de 4 de abril de Protección del Medio Ambiente.

⁴⁷ Con su nueva Ley 4/ 2009 de Protección del Medio Ambiente.

⁴⁸ Vid. FERNÁNDEZ SALMERÓN M., SORO MATEO B., *La Articulación del Ordenamiento Jurídico Ambiental en el Estado Autonómico*, Atelier, 2001.

⁴⁹ Según la Disposición Adicional Primera del TRLEIA.

fundamentación la podemos ver en la doctrina constitucional sobre aquellos sectores donde el Estado posee competencias.⁵⁰

Asimismo, el TJCE, en la Sentencia de 19 de septiembre de 2000 “Caso Linster y otros”, donde resuelve una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de la Directiva 85/337/CEE, declara que la excepción contemplada en la propia Directiva debe interpretarse en el sentido que constituye un acto legislativo específico, una norma aprobada por un Parlamento, tras debates parlamentarios públicos, “cuando el procedimiento legislativo haya permitido alcanzar los objetivos perseguidos por esta Directiva, incluido el objetivo de disponibilidad de informaciones, y las informaciones de que disponía el Parlamento, en el momento de adoptar el proyecto detallado, fueran equivalentes a las que deberían haberse facilitado a la autoridad competente en el marco de un procedimiento ordinario de autorización de proyectos”.

Esta posibilidad es aplicable asimismo a aquellas Comunidades Autónomas que lo hayan previsto, que podrán excepcionar aquellos proyectos mediante una ley de sus respectivos parlamentos, o bien, mediante una norma del poder ejecutivo con rango formal de ley.

6. PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

6.1. Fase de iniciación y consultas

Cuando un promotor, titular de un proyecto⁵¹, decide presentar a aprobación un proyecto que está sometido al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Anexos I y II de la Ley 1/2008) elabora una memoria-resumen, que envía a la Administración Ambiental (es decir, al órgano ambiental competente⁵²) con todas las características más importantes del proyecto a realizar, remitiendo asimismo una copia del mismo al órgano con competencia sustantiva en la aprobación o licencia del proyecto (el órgano competente)⁵³. Se inicia de este modo la etapa de Consultas⁵⁴.

⁵⁰ Nos encontramos con la STC 13/1998, de 22 de enero que establece: “*la exclusión de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado no supone en rigor una despena, en virtud de la cual tales proyectos queden exceptuados del régimen de tutela ambiental. En ese sentido ha de entenderse que solo podrán ser objeto de exclusión aquellos proyectos cuya aprobación o ejecución corresponda al Estado con arreglo a títulos competenciales que le sean propios, de suerte que sólo se podrá excepcionar la evaluación de impacto ambiental “por Ley del Estado” respecto de proyectos de titularidad estatal. Por otra parte, cumple no olvidar, tal como expresamente se señala en el art. 1.5 de la Directiva 83/337/CEE, que aquella exclusión solo puede aplicarse a proyectos “detallados”, en los que conste un análisis pormenorizado de todas sus circunstancias, incluidas, claro está, las relativas a su incidencia medioambiental, y siempre que se justifiquen las decisiones adoptadas sobre este particular.....”.*”

⁵¹ Según el Art.2.3 del Texto Refundido es “*cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que se proponga realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley*”.

⁵² Art. 2.3 de la ley 1/2008: “*Órgano ambiental: Aquel órgano de la Administración pública estatal o autonómica competente para evaluar el impacto ambiental de los proyectos*”.

⁵³ Según el Art. 2.2 de la Ley 1/2008: “*Órgano sustantivo: aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar o para aprobar los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental.*”

⁵⁴ Cuando se trate de proyectos incluidos en el Anexo I el art. 6 del Texto Refundido establece que *el promotor le solicitara al órgano que determine cada Comunidad Autónoma, que el proyecto sea sometido a la EIA. A la solicitud la acompañara con un documento inicial del proyecto conteniendo: definición, características y ubicación del proyecto; las principales alternativas que se consideran y el análisis de los potenciales impactos de cada una de ellas; y finalmente un diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado por el proyecto. Si se trata de proyectos que deben ser autorizados por la Administración General del Estad, la solicitud y documentación antes citada se presentaran ante el órgano sustantivo. Éste, una vez que muestre su conformidad con los mismos, los enviará al órgano ambiental para iniciar el*

Una vez recibida la Memoria-resumen, el órgano ambiental envía esta memoria a un conjunto de instituciones seleccionadas y posiblemente afectadas por la ejecución del proyecto: Organizaciones No Gubernamentales, Universidades, Ayuntamientos, administraciones ambientales de las Comunidades Autónomas afectadas, Departamentos de Cultura de las mismas, entre otros, con el fin de que enjuicien el impacto ambiental del futuro proyecto u ofrezcan cualquier indicación que estimen beneficiosa para lograr una mayor defensa y protección del medio ambiente.

6.2. Fase de Estudio de Impacto Ambiental

Procede a continuación la elaboración por el titular del proyecto del estudio de impacto ambiental, cuyo fin es realizar un análisis del proyecto desde el punto de vista ecológico, valorando los efectos o el impacto que pueda tener el mismo sobre el medio ambiente. Asimismo, examinará el promotor las alternativas técnicas y viables, justificando en relación a ellas la solución adoptada y proponiendo medidas para reducir o eliminar los efectos ambientales significativos. También deberá proponer un programa de vigilancia ambiental que garantice el cumplimiento de dichas medidas. Así lo establece el art. 7 del Texto Refundido: “Los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, cuya amplitud y nivel de detalle se determinara previamente por el órgano ambiental. Dicho estudio contendrá, al menos, los siguientes datos: a) Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes .b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales. c) Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio artístico y el arqueológico. Asimismo se atenderá a la interacción entre todos esos factores. d) Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos. e) Programa de vigilancia ambiental. Y finalmente f) Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles. En su caso, informe sobre las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.”

Si bien el estudio de impacto ambiental se configura como un documento de carácter técnico sobre las repercusiones ambientales de un determinado proyecto, y por ende, debe ser elaborado por técnicos y profesionales en la materia; es al promotor a quien incumbe la responsabilidad en su elaboración (lo cual ciertamente lleva a una parcialidad en su elaboración).

Una vez realizado el estudio de impacto, se adjunta al expediente administrativo del procedimiento sustantivo para la autorización del proyecto que lleve a cabo la autoridad sectorialmente competente.

6.3. Fase de trámite de Información pública y solicitud de Informes

En esta etapa de información pública es a través de la cual se instrumenta la participación ciudadana en el procedimiento de EIA. La defensa del medio ambiente en cuanto bien jurídico colectivo se configura en la actualidad como uno de los ámbitos en los que se da una manifestación más intensa del principio de participación ciudadana que con carácter general consagra el art. 9.2 de la Constitución española: “Corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural”.

6.3.1. Fundamento Internacional y Comunitario de la Participación Ambiental

Los Convenios Internacionales han jugado un papel fundamental en la promoción de la participación ciudadana en general como técnica de protección del medio ambiente. Podemos citar la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que establece: “ el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”, y precisa además cuales son los instrumentos que permiten hacer efectiva esa participación, y que consisten fundamentalmente en el acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente y en la articulación de dispositivos concretos que permitan la defensa efectiva de los intereses ambientales en los procedimientos judiciales y administrativos. Podríamos afirmar que establece tres “pilares” del derecho de participación ciudadana en su protección que se encuentran en el Principio décimo de la Declaración: el primer pilar reconoce el derecho de las personas al acceso a la información ambiental; el segundo reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y finalmente, el tercero garantiza el acceso a la justicia, es decir, el derecho a entablar un proceso administrativo o judicial para oponerse a las acciones u omisiones de particulares y de las autoridades públicas que no cumplan con las normas de medio ambiente.

Por otro lado, debemos resaltar la importancia de la adhesión por parte de la Comunidad Europea al Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre “El Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, adoptado en la Conferencia “Medio Ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998, y conocida como Convenio de Aarhus. En su art. 1 establece como objetivo “contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y bienestar”.

Para adaptarse al Convenio, la legislación comunitaria dictó la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental que incorporó nuevas disposiciones dirigidas a remediar algunas dificultades para la realización plena de este derecho que se habían manifestado en la aplicación de la Directiva anterior⁵⁵, así como para adecuar plenamente su contenido a lo preceptuado por el Convenio de Aarhus. Asimismo, nos encontramos con la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas

⁵⁵ La Directiva 2003/4/CE deroga la primera Directiva para la armonización de las legislaciones nacionales relativas al acceso a la información ambiental: *la Directiva 90/313, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.*

relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

6.3.2. Ley 27/2006 relativa a los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente

Antes de desarrollar lo relativo a la legislación estatal sobre este punto, consideramos necesario hacer mención de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 149.1.18. de la Constitución de España distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. La Ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Entre estas garantías que regula la ley, en su art. 35 establece una serie de derechos que poseen los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Así podemos citar el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos donde tengan la condición de interesados y obtener copias de los documentos contenidos en ellos; a identificar a las autoridades y al personal de servicio de las Administraciones Públicas que tramiten sus procedimientos; también tienen derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándolas junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo si deben obrar en el procedimiento; a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante; asimismo, pueden obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; tienen el derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes; a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y finalmente a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

En cuanto a la regulación de la libertad de acceso a la información en el estado español, el 18 de julio del año 2006 se dictó la Ley 27/2006, acerca de los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente⁵⁶, con el objeto de transponer las Directivas antes mencionadas, y de desarrollar los derechos y garantías contenidas en el Convenio de Aarhus. El objetivo principal de esta Ley es la de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental

⁵⁶ Esta Ley 27/2006 sustituyó a la Ley 38/1995 de 12 de diciembre sobre el Derecho de Acceso a la Información en Medio Ambiente.

que se encuentre en poder de las autoridades públicas o de otras personas que la posean en su nombre, así como también garantizar la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología mejor posible como establece en su art. 1.2. El art. 2 de la Ley establece en su apartado 4 que se entiende por autoridades públicas obligadas a prestar la información solicitada a: El gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas; la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas; los órganos públicos consultivos; las corporaciones de derecho público, como sería el caso de los Colegios de profesionales, y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan funciones públicas, entre otras. Como establece el apartado siguiente del art. 2, basta que estas autoridades tengan en su poder la información, es decir, la “posean y haya sido recibida o elaborada por ellos”. No se exige que tengan responsabilidades en materia de medio ambiente. Esta Ley busca mejorar los procedimientos de acceso a la información. En cuanto a su regulación podemos hablar de una difusión activa de la información por parte de las autoridades públicas, y por otra parte de una difusión pasiva, es decir, el acceso a la información ambiental previa solicitud. En cuanto a la primera se establecen ciertas obligaciones a las Administraciones públicas como la que establece el art. 8 de la Ley cuando dispone que deberán elaborar y publicar un informe sobre el estado del medio ambiente y cada cuatro años un informe completo. Estos informes se realizarán a nivel estatal y comunitario incluyendo datos acerca de la calidad del medio ambiente y los daños que éste sufra. Asimismo los arts. 6 y 7 establecen la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental a través de bases de datos electrónicas para acceder a dicha información, y establece un listado de algunos contenidos que debe incluir como mínimo esta información ambiental que se difunde.⁵⁷

En cuanto a la difusión pasiva, es decir, la información previa solicitud, la Ley reconoce una serie de derechos de acceso a la información ambiental que conllevan nuevamente ciertas obligaciones para las autoridades. Los solicitantes tienen derecho: a ser informados y asesorados acerca de los derechos que le otorga la Ley 27/2006, a ser asistidos en búsqueda de la información, a conocer los motivos por los cuales en ciertos casos no se les facilite la información, a conocer las tasas y precios que se les solicite para la recepción de la información solicitada, a recibir la información que soliciten en los plazos máximos que se establecen. Como contrapartida de estos derechos, surgen obligaciones de carácter general para las autoridades públicas establecidas en el art. 5 de la Ley, como ser, la obligación de garantizar que el personal asista al público cuando deseen acceder a la información ambiental; fomentar el uso de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información; garantizar la agilidad en los trámites de las correspondientes solicitudes, entre otros ejemplos.

Retomando a la Ley 1/2008 en su art 9 acerca de la fase de información pública, establece: “Durante la evacuación del trámite de información pública, el órgano sustantivo informará al público de los aspectos relevantes relacionados con el procedimiento de autorización del proyecto, y en concreto, de los siguientes aspectos: a) La solicitud de autorización del proyecto. b) el hecho de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental (...) c) Identificación del órgano competente para resolver el procedimiento, de aquellos de los que pueda obtenerse información pertinente y

⁵⁷ Estos contenidos hacen referencia a los instrumentos internacionales, textos comunitarios, estatales y autonómicos en materia ambiental; también se incluyen los programas y planes relacionados al medio ambiente; los informes sobre el estado del medio ambiente mencionados anteriormente, entre otros.

de aquellos a los que puedan presentarse observaciones, alegaciones y consultas, así como del plazo disponible para su presentación. d) Naturaleza de las decisiones (...) e) Indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al art. 7 (de Estudio de Impacto Ambiental) y de la fecha y lugar donde se pondrá a disposición del público tal información. f) Identificación de las modalidades de participación (...).”

Es importante señalar que cuando el responsable de la tramitación es el Estado, se debe recabar informes del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto. Del mismo modo, si el proyecto puede tener repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro, este debe igualmente expresar su opinión mediante informe.

6.3.3. Nuestra opinión acerca de la Participación Pública en la EIA

La participación pública en la EIA es un proceso de comunicación en dos direcciones interactivas, donde en una primera fase la información es facilitada desde los responsables de las Administraciones públicas a los ciudadanos, para que después sean los ciudadanos quienes expresen su opinión, sus preocupaciones y sus necesidades, y en general su percepción con relación al proyecto a desarrollar. Los objetivos que nos podemos plantear con la participación pública pueden abarcar un rango que incluye desde la información a la población de los resultados del estudio de impacto, hasta una mayor implicación, que puede llegar hasta la participación activa en la valoración del impacto y del proyecto, y de las medidas a tomar. En nuestra opinión, la participación pública respecto de procedimiento de EIA debería realizarse en todo momento, desde su inicio con la solicitud, hasta el momento de la resolución dictada por el órgano competente. Para facilitar el acceso a la información a los ciudadanos y garantizarles de este modo una participación real y efectiva durante todo el proceso, apelaríamos a todos los medios de comunicación masivos; se deberían propagar y publicar las fases de la EIA a toda la población a través de medios como la radio, televisión, internet o periódicos de gran difusión.

Relacionado a este tema se debe mencionar un acontecimiento muy actual como es la aprobación por parte del Consejo de Ministros de la Modificación del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Medio Ambiental. Una de las novedades de esta modificación respecto a la cuestión que aquí se analiza, será la clarificación de las fases de actuación de la Evaluación, permitiendo poner a disposición del público general, todos los expedientes en tramitación con indicación de las fases en que se encuentran, así como el órgano responsable de dicha tramitación. Se introduce, además, una modificación que reduce el plazo a dieciocho meses para completar el trámite de información pública y de consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

Asimismo consideramos que sería muy positivo ampliar el plazo fijado para la revisión pública, es decir ampliar el plazo de 30 días que actualmente establece la legislación española en el TRLEIA.⁵⁸

⁵⁸ Art. 9.1 del Texto Refundido.

6.4. Fase de Declaración de Impacto Ambiental. Análisis doctrinario y jurisprudencial en torno a su impugnabilidad Nuestra opinión acerca de la naturaleza jurídica de la DIA

6.4.1. Análisis doctrinario y jurisprudencial en torno a su impugnabilidad

En cuanto a la Declaración de Impacto Ambiental⁵⁹ el art. 12 del TRLEIA establece que con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, y una vez finalizada la etapa de trámite de información pública, el órgano sustantivo remitirá el expediente al órgano ambiental para que éste formule la DIA donde se establezcan aquellas condiciones para una adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales⁶⁰. Los plazos serán fijados por cada Comunidad Autónoma. La DIA se hará pública en todos los casos en los boletines oficiales.

Es necesario destacar que en caso de haber discrepancias entre el órgano sustantivo y el ambiental sobre el contenido de la DIA resolverá, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros, o el Órgano de la Comunidad Autónoma correspondiente.⁶¹

La DIA caducará si una vez aprobado el proyecto, no se hubiese comenzado su ejecución en el plazo que la Comunidad Autónoma estableció. Si esto ocurre, el promotor deberá iniciar nuevamente todo el trámite de Evaluación de Impacto Ambiental. En los supuestos donde el proyecto debe ser aprobado por la Administración General del Estado, el plazo para la ejecución del proyecto será de 5 años. Lo dicho anteriormente tiene una excepción, y tal es la solicitud por parte del promotor al órgano ambiental que la declaración siga vigente debido a que en ese plazo no se produjeron cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la EIA.⁶²

Por su parte, la legislación autonómica, además de reproducir el esquema, definición y conceptos técnicos establecidos por la legislación básica estatal, va más allá, y perfila los contornos que conforman jurídicamente a la DIA. A modo de ejemplo, podemos nombrar la Ley 2/1989 de la Comunidad Autónoma de Valencia donde configura a la DIA como un informe, al señalar en su art. 5 que el órgano sectorial remitirá al órgano ambiental el expediente, con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte, “al objeto de que éste formule una declaración de impacto, para informar favorablemente el proyecto o bien, exigir que se modifique el mismo, o se utilicen tecnologías alternativas o proponer una nueva localización o informar desfavorablemente el proyecto si las alteraciones previsibles no se consideran admisibles”.

Por otro lado, podemos nombrar, la Ley 11/1990 de Canarias donde establece en cuanto a los efectos de la DIA que es un trámite preceptivo y esencial y constituye la resolución de un procedimiento incidental previo a la autorización de los proyectos (art.

⁵⁹ De ahora en adelante DIA.

⁶⁰ Vid: STS de 15 de marzo, Ar. 2308 donde se declara el carácter necesariamente previo de la DIA a la autorización. El Tribunal Supremo establece que “el contenido material de la declaración no puede convalidar o subsanar a posteriori una aprobación del planeamiento llevada a cabo sin la, previa y necesaria, toma en consideración de la mencionada DIA”.

⁶¹ Vid. STS de 27 de febrero de 2007.

⁶² Vid. art. 14 de la Ley 1/2008.

18.1) teniendo un carácter vinculante cuando las actuaciones se proyectan realizar en Áreas de Sensibilidad Ecológica. Y sobre todo, dispone que la Declaración de Impacto Ecológico como acto definitivo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ecológico es susceptible de recurso en los términos previstos en las leyes reguladoras de procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”(art. 38); estableciendo una acción pública (art. 39).

Por su parte, la Ley 7/1994 de Andalucía, establece en su art. 19 que la DIA culmina la EIA; en caso de no emitirse en plazo, tras su requerimiento y plazo de 10 días posteriores, se entiende favorable y fija expresamente su carácter vinculante.

Como vemos, no hay uniformidad de criterio en la legislación autonómica acerca de la naturaleza de la DIA. Ésta es una cuestión que ha suscitado intensos debates en la doctrina. J.C. ALLI ARANGUREN indica que la EIA en la legislación estatal es un procedimiento administrativo autónomo y especial; y respecto de la DIA, rechaza su consideración como informe, caracterizándola como un acto administrativo que se integra en un acto complejo, en razón de la existencia de un mecanismo de resolución de discrepancias, su inserción en un procedimiento autónomo, su publicación y la facultad de recabar información al órgano sectorial competente; concluyendo que “es un acto administrativo, cuya impugnabilidad, podría formularse en el acto de su publicación o en el otorgamiento de la autorización sustancial”⁶³.

Por su parte, J.I LÓPEZ GONZÁLEZ se limita a resaltar el carácter vinculante de la DIA, señalando que no es un acto administrativo que agote sus efectos jurídicos con la operación singular de examen y valoración de los correspondientes Estudios de impacto ambiental e informativo, si no que el condicionado ambiental en el que se materializa la DIA viene a funcionalizar el legal desenvolvimiento de la actividad que se trate⁶⁴.

RAMÓN MARTIN MATEO sostiene que la DIA es un acto de trámite, preceptivo y vinculante para la autoridad competente por razón de la materia que debe resolver el procedimiento principal. Establece asimismo, que a diferencia del estudio de impacto ambiental, la DIA no es directamente recurrible, aunque pueda ser impugnado con la resolución final que le incorpora, la Declaración de impacto puede ser combatida por quienes se sientan por ella perjudicados si les ocasiona indefensión, por ejemplo si determinara que no se puede seguir adelante con un determinado proyecto⁶⁵.

A su vez, GARCÍA URETA se plantea si la DIA es una decisión (es decir, resolución) o un acto preliminar necesario para la preparación y adopción de la decisión final, ofreciendo dos interpretaciones: por un lado, cabe conceptuarla como un acto final o resolutorio, ya que determina la conveniencia o no de realizar el proyecto a los efectos ambientales y surge a través de un procedimiento específico, siendo por ello recurrible directamente en vía administrativa y contencioso-administrativa: pero, por otro lado, es posible otra interpretación de la normativa reguladora concibiendo a la DIA como acto de trámite, necesario para la adopción de la decisión final, y diseñada en aras de esta resolución, lo que implicaría la imposibilidad de recurrirla separadamente, salvo que cause indefensión o no

⁶³ ALLI ARANGUREN J.C., “Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” *Revista Aranzadi*, núm. 8, 1989, pág. 69 y ss.

⁶⁴ LÓPEZ GONZÁLEZ J.I., “El Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4, 1999. págs. 61-91.

⁶⁵ MARTIN MATEO R., *Tratado de Derecho Ambiental*. Editorial Trivium, Madrid, 1993, Vol. I, págs. 121-134.

cumpla con los requisitos procedimentales esenciales, pues en otro caso, se impugnaría junto con la decisión adoptada por el órgano sustantivo ⁶⁶.

Otro autor de la doctrina, en este caso JORDANO FRAGA J., en primer lugar, alude al carácter vinculante que la mayoría de la legislación autonómica predica de la DIA; luego hace mención de las dos caracterizaciones que posee, bien como informe preceptivo o bien, como autorización de la administración ambiental y se inclina por esta segunda característica que configura la DIA como autorización, ya que para él, es mucho más que un trámite en un procedimiento de autorización; y como acto definitivo que pone fin al procedimiento de evaluación es susceptible de impugnación en vía administrativa y jurisdiccional ⁶⁷.

En cuanto a ciertos precedentes jurisdiccionales podemos nombrar la Sentencia del TSJ de Canarias de 24 de diciembre de 1996 (RJCA 1996/2707) donde se resuelven los recursos planteados contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias de declaración de impacto ambiental de los proyectos de la entidad UNELCO denominados, respectivamente, central térmica de San Bartolomé de Tirajana y de Granadilla, Grupos I y II; declarando la inadmisibilidad de los recursos. La Sala acude en primer lugar a la noción o clase de los actos de trámite, que según doctrina jurisprudencial no son impugnables autónomamente, si no al recurrir la resolución o acto decisorio del procedimiento, excepto solo cuando aquellos determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. Tras ello entiende que la DIA es un acto de trámite y por tanto no impugnable autónomamente, con el consiguiente efecto de no admitir el recurso y declarando: “Así las cosas, la Declaración de impacto Ambiental recurrida viene a constituir un claro ejemplo del típico acto de trámite, ya que “a priori” no prejuzga nada, pues no pone término al procedimiento de autorización del proyecto evaluado, ni hace imposible su continuación, si no que se limita a determinar la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, a fijar las condiciones en que debe realizarse, debiendo remitirse, una vez redactado, al órgano competente para dictar la resolución administrativa de autorización del proyecto”.

Otro caso muy importante fue la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998. Para comprender este fallo realizaremos una breve referencia acerca de los hechos que llevaron al mismo. El proyecto de construcción del Embalse de Itoiz fue sometido al procedimiento de EIA, de forma integrada con la tramitación del procedimiento principal para su aprobación técnica y definitiva. Por resolución de la Dirección General de ordenación y Coordinación Ambiental del Ministerio de Obras públicas y urbanismo se llevo a cabo la declaración de Impacto Ambiental del anteproyecto, pronunciándose en sentido favorable a su realización con la correlativa determinación de condiciones: y remitida la DIA al órgano con competencias sustantiva se aprobó técnica y definitivamente el proyecto. Frente a tales actos una asociación interpuso recurso de alzada contra la resolución de la Dirección General de ordenación y Coordinación Ambiental que hizo pública la DIA sobre el anteproyecto, siendo inadmitido por resolución del ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por considerar que la DIA es un acto de trámite, no susceptible de recurso. Frente a dichas resoluciones interpuso recurso contencioso-

⁶⁶ GARCIA URETA A., *Marco Jurídico del procedimiento de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*. Bilbao, 1994.

⁶⁷ JORDANO FRAGA J., “La Evaluación de Impacto Ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas.” *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 143, 1995, págs. 129-145.

administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que admitió el recurso y lo estimo: así frente a dicha sentencia, las Administraciones afectadas (el Estado y la Comunidad Autónoma de Navarra) interpusieron recurso de casación que fue estimado por la STS de 17 de noviembre de 1998. De este modo, el Tribunal Supremo estimo el recurso de casación y declaro la inadmisión del recurso contencioso intentado contra la DIA, por tratarse de un acto de tramite no susceptible de impugnación autónoma y afirmo: “Nuestro legislador opto por configurar la DIA como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado – ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el contenido de las condiciones de protección medioambiental – por la conclusión o juicio que en ella se haya alcanzado. Su carácter instrumental con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualarla como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede judicial”.⁶⁸

6.4.2. Nuestra opinión acerca de la impugnabilidad de la DIA

Como hemos analizado, la impugnabilidad de la DIA es una cuestión que ha provocado grandes debates en España. La posición que se sostenga al respecto, depende en gran medida de la posición que se adopte en torno a la naturaleza jurídica de la propia DIA. Si se la considera como un mero acto de trámite se reduce en gran medida la posibilidad de impugnación separada de la misma. En cambio, si se la considera como acto definitivo, se abren las puertas a una impugnación separada de la misma, tanto en vía administrativa, como vía judicial. Estamos de acuerdo con el criterio establecido por la mayoría de la doctrina que ha conceptualado a la Declaración de Impacto Ambiental, como un acto de trámite que se inserta en el procedimiento de autorización del proyecto o actividad. La caracterización como acto de trámite implica que la DIA deberá impugnarse junto con la resolución final adoptada por el órgano sustantivo; únicamente cabría la posibilidad de impugnación separada de la misma en aquellos casos en que determine la imposibilidad de continuar un procedimiento o bien, produzca o cause indefensión.

6.5. Fase de Publicidad del proyecto autorizado

El Art. 15 del TRLEIA establece que “la decisión sobre la autorización o aprobación del proyecto será hecha pública por el órgano sustantivo que la haya adoptado, el cual tendrá a disposición del público la siguiente información:

- a) El contenido de la decisión y las condiciones impuestas; b) Las principales razones y consideraciones en las que se basa la decisión, en relación con las observaciones y opiniones expresadas durante la evaluación de impacto ambiental; y c) Una descripción,

⁶⁸ Vid. STS de 12 de abril de 2005, donde el TS fundamenta su decisión al reiterar su doctrina en la que parte de que “la DIA es un acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma (...)”.

cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, anular los principales efectos adversos.”

En base a este art. y el art. 9 observamos lo importante que es dar publicidad y participación al público, a la ciudadanía, respecto de todo lo acontecido con el Trámite de Evaluación Ambiental, ya que se trata de un procedimiento que afecta al Medio Ambiente, que es un bien de todos y nos afecta a todos por igual. De este modo y en concordancia con lo mencionado anteriormente respecto de la participación pública, a través de la publicidad se lograría una participación efectiva y real para toda la ciudadanía.

6.6. Derecho sancionador en el TRLEIA

Ahora analizaremos que medidas establece el TRLEIA para llevar a cabo control, vigilancia y seguimiento sobre el cumplimiento de las declaraciones de impacto ambiental. Es el órgano sustantivo, o en su caso, el que determinen las Comunidades Autónomas en los proyectos que no sean de competencia estatal, los encargados de ese control. Cuando analizamos los posibles incumplimientos que se puedan dar respecto del tema en cuestión, debemos considerar diversas situaciones. En primer lugar debemos tener en cuenta que la autorización concedida luego de un procedimiento de EIA incorpora las condiciones ambientales impuestas en el DIA. El titular del proyecto está obligado a cumplirlas, y si no lo hace, la Administración puede revocar la autorización por incumplimiento de sus cláusulas.

Por otro lado se puede dar el caso de proyectos que se ejecuten pero contraviniendo la normativa de impacto ambiental. En este caso, la legislación básica del Texto Refundido establece un conjunto de sanciones, cuando se trate de proyectos privados llevados a cabo por persona física o jurídica privada, clasificando las infracciones en muy graves, graves y leves.

Como infracciones muy graves se considera el iniciar la ejecución de un proyecto sin someterlo al procedimiento de EIA cuando la ley lo exige, es decir se trata de aquellas actividades contenidas en el Anexo I. Asimismo, el inicio de un proyecto contenido en el Anexo II sin haberse obtenido previamente la DIA o la decisión de no someterlo a EIA, es considerada una infracción muy grave.

Por otro lado nos encontramos con las infracciones graves, entre ellas el texto refundido en su art. 20.3 nombra: a) La ocultación de datos, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación; b) El incumplimiento de las medidas protectoras y correctoras y de las condiciones ambientales acerca de cómo debe hacerse el proyecto que establece la DIA; c) Incumplimiento de las órdenes de suspensión de la ejecución del proyecto; d) El incumplimiento por parte de los promotores de los proyectos del Anexo II, de la obligación de someterlos al procedimiento de la sección 2 del capítulo II.⁶⁹; e) El incumplimiento por parte de los promotores de la obligación de suministrar la documentación señalada en el Art. 16, de los proyectos mencionados en el Anexo II.⁷⁰

⁶⁹ Es decir de someterlos a EIA en base al procedimiento particular para proyectos no incluidos en el Anexo I y que afecten de manera directa o indirecta a los espacios de Red Natura 2000 y a los proyectos del Anexo II.

⁷⁰ Es decir de la documentación ambiental del proyecto con su definición, características y ubicación; las alternativas estudiadas; los impactos en el medio ambiente; las medidas preventivas, correctoras o compensatorias para la adecuada protección del medio ambiente, entre otros datos.

Finalmente La Ley establece como infracciones leves a todos aquellos incumplimientos de cualquiera de las obligaciones o requisitos contenidos en ella, que no sean infracciones muy graves o graves.

6.6.1. Suspensión de la ejecución del proyecto o de actividades por omisión o defectos en la EIA

El Artículo 22 del Texto Refundido establece que “sin perjuicio de las sanciones que se puedan imponer, si un proyecto de los sometidos obligatoriamente a EIA se comienza a ejecutar sin haber obtenido previamente la correspondiente DIA, se suspenderá su ejecución a pedido del órgano ambiental, o el que determine la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las posibles responsabilidades que pueda tener ese hecho.” El pedido del órgano ambiental puede ser de oficio o a instancia de parte.

En su apartado segundo, establece que esa suspensión tendrá lugar cuando:

- a) se hubiese probado la ocultación de datos o su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación y hubiese influido de manera determinante en el resultado de la evaluación.
- b) Y cuando se hubiesen violado de alguna manera las condiciones ambientales impuestas para la ejecución del proyecto.

6.6.2. Reparación e Indemnización de los Daños Causados. Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Ambiental

Relacionado con lo dicho en el apartado anterior, el art. 22 regula la reparación de los daños ocasionados en caso de haber incurrido en responsabilidad por haber ejecutado un proyecto sin haber obtenido la correspondiente DIA y haber producido un cambio o alteración en la realidad física. De ser este el caso, el titular del proyecto deberá proceder a la reparación en la forma que indique la Administración. En todos los casos el titular deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados, que serán evaluados por la Administración Pública competente a través de una tasación que esta realizara y a la cual el titular podrá oponerse o no prestar conformidad.

En esta parte del procedimiento de EIA será de aplicación la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental⁷¹. A través de esta Ley se transpuso la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril⁷². La LRMA en su art. 1 establece como objetivo regular “la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar, y reparar los daños medioambientales, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución⁷³ y con los principios de

⁷¹ De ahora en adelante LRMA.

⁷² Los Estados Miembros de la Unión Europea, en virtud de las deficiencias que había respecto a la cobertura de los daños ambientales con los sistemas tradicionales de responsabilidad extracontractual, dictaron la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, con el objetivo, como se establece en su considerando “De establecer un marco común para la prevención y la reparación de los daños ambientales a un coste razonable para la sociedad”.

⁷³ El art. 45 de la Constitución Española reconoce el derecho a los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado como condición de suma importancia para el desarrollo de la persona. Asimismo establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan.

prevención y de que quien contamina paga”. Para cumplir con ese fin introduce un nuevo sistema de responsabilidad que complementa a los sistemas ya existentes.

El ámbito de aplicación de la LRMA son aquellos daños o amenazas de daño que hayan sido ocasionados por una concreta actividad económica. Define al daño como “el cambio adverso y mensurable de un recurso natural o el perjuicio a un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directa o indirectamente”. Por “servicio de recursos naturales” se entiende aquellas funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público. A su vez estos servicios se pueden clasificar en tres categorías: servicios de provisión (por ejemplo agua dulce); servicios de regulación (como sería la regulación del clima, erosión, de enfermedades); y finalmente servicios culturales (de turismo, estética). La LRMA protege a recursos naturales como: especies silvestres y hábitats; las aguas (este concepto comprende todas las aguas continentales, en decir, aguas superficiales, subterráneas, costeras y de transición); el suelo; la ribera del mar y de las rías.

Pero para que concurra un daño medioambiental y se pueda aplicar la LRMA, es necesario además que el daño sea significativo, es decir, se debe evaluar el estado en que se encontraba el recurso natural afectado antes del daño y valorar si los daños ocasionados produjeron cambios o efectos adversos significativos en el recurso natural. Se debe destacar que una de las novedades que introdujo la LRMA es que no busca solo la restauración del medio ambiente, si no que impone además deberes legales de prevención de daños, de acuerdo al principio comunitario de prevención. Esto se observa, ya que como dijimos antes, su ámbito de aplicación son también las amenazas inminentes de daño, y mediante esta Ley se busca prevenirlas.

Otro de los requisitos para aplicar el sistema de responsabilidad que regula, es que ese daño medioambiental o amenaza inminente de daño haya sido causada por operadores de actividades económicas y profesionales. Según establece la LRMA en su art. 2.11 por actividades económicas y profesionales debe entenderse “toda aquella realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos.” Aquí vemos como esta definición que otorga la Ley es muy amplia, ya que incluye personas que realizan actividades económicas sin fines lucrativos, como asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otras. En su art. 3 establece que solo en el caso de las actividades enunciadas en el Anexo III, la responsabilidad para la reparación de los daños medioambientales se exige en términos objetivos, es decir, prescindiendo del dolo, culpa y negligencia. Para el resto de las actividades solo estos presupuestos de dolo, culpa o negligencia hará surgir el deber de reparación. Esta responsabilidad de carácter objetiva que establece la LRMA para ciertos operadores excluye la necesidad de probar en la actuación del operador los presupuestos subjetivos antes mencionados, para que surja el deber de prevenir o reparar. Lo que si se deberá probar será la causalidad adecuada entre la actividad del operador y el resultado lesivo.

En cuanto al ámbito temporal de aplicación de la responsabilidad ambiental, en su art. 4, siguiendo a la Directiva establece que no se aplicara a los daños medioambientales si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causo.

Respecto de las formas de reparación, prevención o restauración, la LRMA establece una vez que el daño ya se ha producido, dos tipos de medidas. En primer lugar, tenemos las medidas de reparación: con ellas se busca restaurar o reemplazar los recursos

naturales y servicios de recursos naturales dañados. Con esta medida se busca que el operador responsable devuelva el recurso natural dañado a su estado originario, cualquiera que sea el coste de la reparación, y si eso no fuera posible, se lo obliga a realizar una reparación compensatoria en los recursos naturales. En segundo lugar, establece lo que la LRMA denomina “medidas de evitación de nuevos daños”, que comprende aquellas medidas que habiéndose producido ya un determinado daño ambiental, tenga por fin limitar o impedir mayores daños medioambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que originaron el daño. De este modo, podemos observar como esta Ley introduce como novedad en sus objetivos, no solo la reparación del daño causado, sino también su prevención, lo que rompe así con el sistema tradicional de la responsabilidad en el Derecho español. Se le impone al operador el deber de prevenir, los daños al medioambiente que pueda ocasionar con su actividad.

6.7. Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos del anexo II y de los proyectos no incluidos en el anexo I que afecten a los espacios de Red Natura 2000

La Ley 1/2008 establece otro tipo de procedimiento para estos proyectos con similitudes al proceso de EIA de los proyectos del Anexo I antes mencionado. Está regulado a partir del art. 16 de la norma. En cuanto a la solicitud para determinar el sometimiento o no a evaluación de impacto ambiental, el promotor del proyecto deberá solicitar al órgano correspondiente que se pronuncie sobre si es necesario o no someter el proyecto a EIA, presentando junto a la solicitud un documento ambiental con las características principales del proyecto, los posibles impactos que puede tener sobre el medio ambiente, las medidas de protección. El órgano correspondiente, una vez recibida la solicitud, consultará a las administraciones, personas e instituciones afectadas por la realización del proyecto y luego se pronunciará en el plazo que establezca la Comunidad Autónoma acerca del sometimiento del proyecto a EIA. Luego la decisión se hará pública. Cuando se determine que el proyecto debe someterse a EIA, se dará traslado al promotor de la amplitud y del nivel de detalle del estudio de impacto ambiental, junto con las contestaciones recibidas de las consultas efectuadas, para que continúe con la tramitación según lo establecido en la sección primera de la norma.

En este procedimiento se regula asimismo el control, seguimiento y vigilancia para el cumplimiento de la DIA por parte del órgano sustantivo o en su caso, el que las Comunidades Autónomas establezcan.

6.8. El proyecto de modificación del TRLEIA

Como se mencionó anteriormente, al hablar de la participación pública y la fase de información de la EIA, recientemente se aprobó por parte del Consejo de Ministros, el proyecto de modificación a la ley 1/2008⁷⁴. El Consejo de Ministros expresó que si bien el Texto Refundido es un medio eficaz para prevenir y evitar el deterioro del medio ambiente, debía mejorarse para atender a las exigencias que la actividad económica precisa, aportando claridad en el procedimiento y corresponsabilidad de todos los agentes intervinientes en el

⁷⁴ Vid: <http://actualidadjuridicaambiental.wordpress.com/2009/07/06>.

proceso. Una de las novedades que aporta esta iniciativa es en relación a la fase de estudio de impacto ambiental donde se establecería la obligación de identificar a los autores responsables de la elaboración del estudio de impacto ambiental, con lo que contribuiría a garantizar la calidad técnica del mismo y la responsabilidad de los firmantes. Otra modificación, como se mencionó anteriormente, sería la de poner a disposición del público general, todos los expedientes en tramitación con indicación de las fases en que se encuentran, así como el órgano responsable de dicha tramitación. De este modo se garantizaría un mejor acceso y más real a los ciudadanos. También se planteó una modificación que reduce el plazo a dieciocho meses para completar el trámite de información pública y de consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Por otro lado, se atribuyen efectos al incumplimiento del plazo establecido tanto por causas imputables al promotor, como al órgano sustantivo, efectos que no se recogían anteriormente y que suponen la posibilidad del archivo del expediente por el órgano ambiental. Esta modificación nos parece respetuosa con el régimen de responsabilidad por incumplimiento.

Finalmente, la modificación contempla la incorporación de dos disposiciones transitorias. La primera se refiere al régimen aplicable a los expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley con su respectiva modificación. Por su parte, la segunda disposición establece la duración de tres años, desde la entrada en vigor de esta Ley modificada, de las declaraciones de impacto ambiental que fueron emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición final primera de la Ley de 2006 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

Esta modificación aprobada por el Consejo de Ministros, será enviada a las Cámaras para su aprobación definitiva.

7. REFLEXIÓN PERSONAL DEL CAPITULO II

A lo largo de este capítulo se desarrolló la normativa básica estatal respecto de la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Respecto del TRLEIA podemos destacar aspectos positivos: El TRLEIA ha introducido ciertas novedades en relación a los sujetos y los procedimientos sometidos a EIA. A diferencia de la normativa anterior, el TRLEIA define separadamente las nociones de “órgano sustantivo”, esto es, el que aprueba el proyecto y que puede ser la Administración estatal, autonómica o local, y el “órgano ambiental” que se limita al competente de las dos primeras Administraciones y evalúa el impacto ambiental de proyectos. Asimismo ha elevado al rango de ley la definición de “evaluación de impacto ambiental”, que antes se encontraba en el art. 5 del Reglamento de Desarrollo de la LEIA (aprobado por el Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre). También aparece en el TRLEIA la noción de promotor, que solo quedaba definida en el caso de la EIA de planes y programas bajo la Ley 9/2006. A los efectos del TRLEIA se entiende por promotor en su art. 2.4 “cualquier persona física o jurídica, privada o pública, que se proponga realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley”.

De las normas procedimentales del TRLEIA se pueden destacar algunos aspectos. En primer lugar, según el art. 5.2 la EIA finaliza con la emisión de la DIA. En nuestra opinión la Ley omite emplear el término de “procedimiento “de EIA, quizás para recalcar, que la DIA es un trámite y, por lo tanto, irrecurrible.

En cuanto a la información pública, deja de reducirse, teóricamente al menos, a un momento procedimental concreto, ya que el TRLEIA señala que dicho trámite se evacuará “en aquellas fases del procedimiento de autorización “en las que estén abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto sujeto a autorización y sometido a EIA, teniendo una duración no inferior a treinta días. Por desgracia, este plazo se sigue empleando sin tener en cuenta la complejidad de los proyectos y la propia dinámica procedimental, chocando asimismo, con el Convenio de Aarhus del que el Estado español es parte. En efecto, el art. 6.3 del Convenio dispone que “Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se preverán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público (...) y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia ambiental.” Así podemos ver que esta norma no posee un reflejo adecuado en el art. 9 del TRLEIA.

En cuanto al proyecto de modificación del TRLEIA aprobado recientemente por el Consejo de Ministros, podemos hacer referencia a las siguientes modificaciones: En cuanto al art. 5 del TRLEIA, su apartado 2, pasará a ser el apartado 1.e. y el nuevo apartado 2 delimitará tres fases en la EIA de proyectos tramitados por la Administración General del Estado. De este modo el nuevo art. 5 del TRLEIA quedará conformado de la siguiente manera: “1. La evaluación de impacto ambiental de proyectos comprenderá las siguientes actuaciones: a) Solicitud de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental por el promotor, acompañada del documento inicial del proyecto. b) Determinación del alcance del estudio de impacto ambiental por el órgano ambiental, previa consulta a las administraciones públicas afectadas y, en su caso, a las personas interesadas. c) Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor del proyecto. d) Evacuación del trámite de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas, por el órgano sustantivo. e) Declaración de impacto ambiental emitida por el órgano ambiental, que se hará pública y finalizará la evaluación. 2. La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Administración General del Estado se realizará en las siguientes fases de actuación:- Fase 1: Determinación del alcance del estudio de impacto ambiental. Comprenderá las actuaciones descritas en el apartado 1, letras a) y b). - Fase 2: Estudio de impacto ambiental. Comprenderá las actuaciones descritas en el apartado 1, letras c) y d).- Fase 3: Declaración de impacto ambiental. Comprenderá la actuación descrita en el apartado 1, letra e).”⁷⁵

Respecto de esta modificación podemos decir que nos parece importante a los fines de esclarecer cuales serán las fases del procedimiento de EIA. De manera más organizada y sistemática delimita y clarifica las etapas en las que consistirá la EIA en el ámbito estatal.

Otra de las modificaciones propuestas por este proyecto y como consecuencia de las fases que establecería el nuevo art. 5 anteriormente nombrado, es la modificación del art. 6, referida a la solicitud de EIA para los proyectos del anexo I, donde el nuevo art. 6 apartado 2 quedaría conformado de la siguiente manera:”2. En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, la presentación ante el órgano sustantivo de la solicitud y la documentación a que se refiere el apartado anterior inicia la Fase 1 (Determinación del alcance del estudio de impacto ambiental) de las actuaciones enumeradas en el artículo 5.2. El órgano sustantivo, una vez mostrada su

⁷⁵ Cfr. Art. 5 del TRLEIA.

conformidad con los documentos a los que se refiere el apartado anterior, los enviará al órgano ambiental a efectos de lo dispuesto en el artículo 5.1.b)".⁷⁶

Asimismo, se modifica el art. 7, donde se añade un apartado 3 al artículo 7, de acuerdo con la delimitación en fases establecida anteriormente. El nuevo apartado 3 sería el siguiente: "3. En los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, la notificación efectuada por el órgano ambiental sobre el alcance y el nivel de detalle del estudio de impacto ambiental y sobre las contestaciones formuladas a las consultas efectuadas, inicia la Fase 2 (Estudio de impacto ambiental) de las actuaciones enumeradas en el artículo 5.2". Hasta este punto lo respectivo a la clarificación de las fases del procedimiento de EIA.

El proyecto también busca modificar los plazos del procedimiento de EIA, de este modo se modifica el art. 10.2 reduciéndose el plazo para la ejecución del procedimiento en los proyectos de la Administración General del Estado, y se determina el efecto del incumplimiento del plazo: "el plazo para la realización del conjunto de las actuaciones de la Fase 2,(Estudio de impacto ambiental) a que se refiere el artículo 5.2,no podrá exceder de dieciocho meses contado desde que el promotor reciba la notificación sobre la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.Si, transcurrido dicho plazo, el órgano ambiental no ha recibido el estudio de impacto ambiental, el documento técnico del proyecto y el resultado de la información pública procederá a archivar el expediente".⁷⁷

A su vez, modifica el plazo para la remisión del expediente al órgano ambiental que establece el art. 12.2 del TRLEIA, indicando en la modificación que el plazo de remisión del expediente deberá realizarse en el plazo que establece el art. 10.2.

En nuestra opinión, el objetivo de esta modificación que se pretende del TRLEIA es reducir los plazos de tramitación con la finalidad de aumentar la eficacia de los procedimientos, así como aclarar el procedimiento, mediante sus diferentes fases, lo que permitiría corresponsabilizar a todos los actores en el mismo.

Aún así sería conveniente introducir otras modificaciones al TRLEIA como en el caso donde en la regulación de los efectos de la suspensión del proyecto, cuando la Ley establece que se haya producido ocultación de datos, falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de evaluación pero que dicha ocultación haya influido "de manera determinante" en el resultado de dicha evaluación, a nuestro parecer el término "de manera determinante" es una incitación a ocultar datos en la medida en que no lleguen a tener tal efecto. Por ende debería omitirse tal frase. Del mismo modo, en lo que respecta al deber de restauración de la realidad "física" que se exige en el art. 23 del TRLEIA, a los efectos de la indemnización que haya de satisfacer se señala que, cuando resulte de aplicación habrá que estar a lo dispuesto por la LRMA. Aunque el adjetivo física puede abarcar los aspectos relativos a la biología, se pueden suscitar interesantes problemas sobre cómo fijar hasta qué grado hay que restaurar la biología de un lugar con lo que ellos comporte; por ende a nuestro parecer, la nueva modificación también debería regular de manera más clara este aspecto.

⁷⁶ Cfr. Art. 6 del TRLEIA.

⁷⁷ Cfr. Art. 10 del TRELIA. Establece un plazo de dos años.

CAPITULO III: EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MURCIA – LEY 4/2009, DE 14 DE MAYO, DE PROTECCION AMBIENTAL INTEGRADA

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Como ya se ha mencionado anteriormente, en sus arts. 148 y 149 la Constitución de España establece la distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, otorgándole al Estado la facultad exclusiva acerca de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, y a las Comunidades Autónomas el establecimiento de normas adicionales de protección.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asume en su Estatuto de Autonomía, como se mencionó anteriormente, en su art. 11.2 la competencia para desarrollar lo relativo a la protección del medio ambiente y legislar sobre normas adicionales de protección, por supuesto respetando la legislación básica del Estado.

En el uso de esas competencias se aprobó la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia. Esta Ley reguló acerca de la Evaluación de Impacto Ambiental e introdujo otros mecanismos que podríamos llamar de mini evaluación de impacto ambiental, como es la figura de la Calificación Ambiental, que participa de las características de la EIA. La EIA y la Calificación fueron los dos mecanismos generales de protección frente a la contaminación de las actividades industriales y económicas de la Región de Murcia. Sin embargo la legislación básica estatal desde el año 1995 ha experimentado grandes cambios y se han dictado una serie de nuevas leyes en la materia que nos compete.⁷⁸ De este modo, este nuevo cuerpo de leyes de legislación básica estatal han incidido en el sistema de la Ley Regional de Murcia de Protección del Medio Ambiente, al dejar como anticuadas algunas de sus disposiciones e imponiendo la necesidad de desarrollar la nueva legislación y adaptarla a la Comunidad Autónoma, integrándola de manera sistemática. Dicho de otra manera, la Ley 1/1995 había quedado obsoleta, y nos encontrábamos frente a una situación de necesidad de actualización normativa.

En base a lo investigado en relación a la distribución de competencias, opinamos que la legislación de la Región Autónoma de Murcia debe integrar los diferentes mecanismos de protección del medio ambiente establecidos por la legislación básica estatal con aquellos otros que sean de regulación propia por la Comunidad, a los fines de dar una mayor organización, sistematización y seguridad jurídica a los ciudadanos murcianos. La Ley 1/1995 que estaba vigente en la Comunidad de Murcia no había considerado la coordinación de los diferentes mecanismos de evaluación y calificaciones ambientales con las autorizaciones específicas que diferentes normas habían establecido para el control de la contaminación. Así nos encontramos por ejemplo con la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que introdujo en España la autorización ambiental integrada transponiendo la Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24

⁷⁸ De esta manera tenemos nuevas leyes como la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; la Ley 16/2002, de 1 de Julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; la Ley 9/2006, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; la Ley 27/2006, de 18 de julio, donde se regulan los derechos de participación pública, acceso a la información y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad de Aire y Protección de la Atmósfera y el Real Decreto Legislativo 1/2008 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.

de septiembre. La Autorización Ambiental Integrada⁷⁹ tiene como fin unificar en una sola autorización las diferentes licencias que existen para el control de la contaminación, teniendo en cuenta cómo puede afectar la instalación en su conjunto, y de este modo minimizar su efecto global empleando las mejores técnicas disponibles para proteger al medio ambiente en su conjunto y evitar la prevención de la contaminación meramente sectorial.

De esta manera la nueva Ley murciana 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada⁸⁰ introduce una regulación novedosa con un marcado contenido procedimental permitiendo la integración y simplificación de trámites y así corregir la dispersión por el excesivo número de normas y autorizaciones ya existentes. Esta integración o enfoque integrado es una gran novedad que ha traído esta Ley, y se observa no solo en las evaluaciones y autorizaciones con fines de protección de medio ambiente que podemos llamar generales (como serían la EIA, o la AAI o licencia de actividad) si no que también ha tenido en cuenta autorizaciones sectoriales como ser en materia de residuos, de contaminación atmosférica, entre otras.

Nos encontraremos así con actividades donde la Comunidad Autónoma de manera exclusiva sea la que realice la tramitación integrada de las autorizaciones; mientras que los Ayuntamientos asumirán las competencias para tramitar las autorizaciones relativas a otras actividades. Es decir, que una de las funciones de esta nueva Ley es determinar de manera clara cuál será la Administración Pública encargada de intervenir en cada momento del procedimiento integrador, estableciendo asimismo las competencias del resto de las Administraciones en lo relativo a otras formas de participación, como la facultad de emitir informes.

2. TITULO COMPETENCIAL INVOCADO, ESTRUCTURA DE LA LEY, OBJETO, FINES Y PRINCIPIOS

Esta ley se dicta en base al art. 149.1.23 de la Constitución Española y el art. 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, es decir, al amparo de las competencias para la legislación de desarrollo y adicional de protección en materia de medio ambiente. La Norma se estructura en un título preliminar y ocho títulos más, posee asimismo cuatro anexos. Está conformada por 166 Arts.

El Título Preliminar establece el objeto, fines y ámbito de aplicación de la Ley y enuncia las competencias municipales en la materia. El Título Primero contempla las normas generales aplicables a las autorizaciones con fines ambientales, como son la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental única y la licencia de actividad. Por ejemplo establece los fines generales y los deberes de los titulares de las actividades que hasta ese momento solo se habían previsto para la autorización ambiental integrada. Crea un registro ambiental de actividades de Murcia y determina reglas de cooperación entre las diferentes administraciones y de coordinación de estas autorizaciones mencionadas que poseen fines ambientales con otro tipo de autorizaciones. El Título Segundo legisla sobre la AAI y la autorización ambiental única (donde en el Anexo I se establece cuáles con las actividades sujetas a este tipo de autorización). Asimismo el Título Tercero regula la Licencia de Actividad, en un intento por aproximar y facilitar el régimen

⁷⁹ De ahora en adelante AAI.

⁸⁰ De ahora en adelante LPAL.

de estos procedimientos. El Título Cuarto regula la EIA, donde amplía el listado de proyectos sometidos a este mecanismo de prevención, tomando como base la legislación básica estatal, pero establece algunos supuestos que la legislación básica no prevé, y que no obstante si se someterán a EIA en la Región de Murcia.⁸¹

Por otra parte los Títulos Quinto, Sexto y Séptimo regulan respectivamente: la EIA de planes y programas, especificando en el anexo IV aquellos planes urbanísticos incluidos y excluidos; los diversos instrumentos que permitan la toma de conciencia de las empresas y ciudadanos en la defensa y protección del medio ambiente. Asimismo, establece mecanismos para luchar contra el cambio climático; y finalmente la gestión y auditorías ambientales, así como de las etiquetas ecológicas.

Por último, el Título Octavo contiene el régimen de control y de disciplina, de responsabilidad ambiental.

La principal finalidad de la Ley es integrar los procedimientos de intervención administrativa a los que deban sujetarse los proyectos, planes, programas y actividades que lleguen a afectar al medio ambiente. Particularmente busca reducir y controlar la producción de residuos y como estos afectan a la atmósfera, suelo, agua; aplicando las soluciones más adecuadas y pretende prevenir la transferencia de contaminación entre los diversos ámbitos del medio ambiente. Del mismo modo, como se mencionó anteriormente, busca promover la coordinación entre las diversas administraciones públicas, así como la integración y simplificación de los procedimientos de prevención, control y calidad ambiental.

Según su Art. 2, se basa en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación desde la fuente misma de su producción y del principio quien contamina, paga. Es decir que esta norma es acorde y respeta los principios generales de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente.

En nuestra opinión, la Ley posee una estructura muy acertada y sistemática. Debemos recordar que las leyes, en su sentido universal, deben ser simples y claras para que puedan ser comprendidas en su totalidad por todos los ciudadanos. De esta manera, los ciudadanos pueden saber que actos están prohibidos, cuales permitidos y cuáles son las consecuencias por quebrantar o violar la ley. En el caso de la LPAI que nos ocupa, en su título preliminar, se establece las características más importantes de la misma, es decir, cual es su finalidad y a que actividades se aplicará, de esta manera desde el inicio de la misma ya se sabe cuál será su objeto y que regulara. En cuanto al título segundo, se han agrupado de manera correcta la regulación correspondiente a la Autorización Ambiental Integrada y la Autorización Ambiental Única como autorizaciones autonómicas, haciendo una diferencia con la Licencia de Actividad que es una autorización municipal y se reguló de manera separada de las anteriores en el título tercero. Respecto de la figura de Evaluación de Impacto Ambiental, la ley ha regulado por separado la EIA de proyectos de la EIA de planes y programas, a nuestro entender, de manera correcta, ya que si bien son procedimientos similares atienden a ámbitos de aplicación diferentes. El título sexto nos parece muy importante ya que busca y tiene como finalidad una toma de conciencia por parte de los ciudadanos murcianos para la defensa del medio ambiente, así como también la implicación de las empresas y asociaciones en esa lucha por mejorar y mantener el medio

⁸¹ *Vid.* Anexo III “Proyectos a los que se aplica el Régimen de Evaluación Ambiental”: proyectos relativos a campos de Golf, plantas desaladoras o desalinizadoras, supuestos de urbanizaciones o complejos hoteleros, o plantas de producción de energía solar térmica o fotovoltaica, recuperación de tierras al mar, dragados marinos para la obtención de arena, entre otros nuevos supuestos.

ambiente estableciendo ciertos tipos de ayudas a las industrias para mejorar la calidad del mismo. Asimismo, tanto la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como sus Ayuntamientos se comprometen a incentivar la investigación, e incluir tecnologías y procedimientos, así como también, productos y servicios cuya utilización sea menos perjudicial al medio ambiente. Algo que nos parece muy positivo y novedoso de este Título es el capítulo segundo donde regula diferentes formas de mantener e impulsar una economía baja en carbono, mediante la formulación de ciertos planes, programas y proyectos que tiendan a esa finalidad y la voluntad de buscar métodos o formas de hacer frente a los impactos del cambio climático e incentivar la reducción voluntaria de gases de efecto invernadero. En cuanto al título séptimo, aquí también se puede observar la iniciativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de buscar por todos los medios posibles la protección del medio ambiente cuando se compromete a fomentar la etiqueta ecológica europea promoviendo los productos y servicios que tengan el menor efecto perjudicial. Finalmente en relación al título octavo se establece un sistema de control, vigilancia, inspección, y responsabilidad severo y firme con muchas exigencias para aquellas actividades o instalaciones que se encuentren en la Región de Murcia a los fines de que cumplan con sus obligaciones y condiciones derivadas de las diferentes autorizaciones con el objeto de cuidado y protección del medio ambiente.

3. AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LPAI

El Ámbito general de la LPAI es la regulación de las actividades con incidencia ambiental (o control de la contaminación, o de la calidad ambiental), regulando también dos instrumentos de carácter transversal: la evaluación ambiental de proyectos y la evaluación ambiental de planes y programas.

Según el Art. 3, la LPAI se aplicara a los “planes, programas, proyectos, industrias y actividades que se realicen dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Murcia.” Al igual que la Ley 1/1995 excluye de su regulación la materia que podemos llamar conservación de la naturaleza, o medio natural, o patrimonio natural y biodiversidad.

Debemos mencionar que la LPAI posee tres anexos. En el primero de ellos establece las actividades que estarán sujetas a la Autorización Ambiental Única; en su segundo anexo nombra las actividades exentas de calificación ambiental; y en su tercer anexo determina aquellos proyectos a los que se aplica el régimen de evaluación ambiental, diferenciando aquellos proyectos sometidos a EIA, de aquellos proyectos cuya sujeción a EIA se deberá decidir caso por caso.

4. NORMAS DE APLICACIÓN COMÚN A LAS AUTORIZACIONES CON FINES AMBIENTALES REGULADAS EN LA LPAI

El Art. 10 menciona tres Autorizaciones Ambientales Generales a las que pueden estar sujetas las instalaciones o actividades comprendidas en la ley, a saber:

- a) La Autorización Ambiental Integrada;
- b) La Autorización Ambiental única;
- c) La Licencia de Actividad.

Las dos primeras, según el art. 17 son denominadas “Autorizaciones Ambientales Autonómicas” ya que deben ser concedidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mientras que la tercera es otorgada por los Ayuntamientos con fines ambientales, sanitarios, urbanísticos y de seguridad. Las dos primeras incluyen a la Licencia de Actividad.

Asimismo se establecen los deberes de los titulares de las instalaciones y actividades sujetas a este tipo de autorizaciones, a saber: deben disponer de las autorizaciones que les correspondan según el procedimiento que establezca la ley, deben cumplir con las obligaciones de control y suministro de información, prestar la asistencia y colaboración necesarias a quienes realicen las tareas de control, vigilancia e inspección, entre otras.

Por otro lado, en su art. 13 establece un sistema de confidencialidad respecto de aquellos datos que el solicitante desee permanezcan en secreto. Incluso crea en el siguiente art. el Registro Ambiental de Actividades de la Región de Murcia, que contendrá los datos relativos a las actividades, sus titulares, etc. Determina la obligación para los Ayuntamientos de disponer de información sistematizada sobre las actividades, sus titulares, las licencias de actividad que concedan, para luego remitirlo e incluirlo en el nuevo Registro creado.

La Ley integra y reúne en su regulación aquellas normas que son de aplicación común a las autorizaciones ambientales autonómicas y establece las relaciones que existen con la licencia de actividad. De este modo, en su art.18 se dispone que las actividades sometidas a una autorización ambiental autonómica no implican que estén exentas de la licencia de actividad, y ambas se tramitaran por el procedimiento de la autorización ambiental autonómica. El Ayuntamiento participara de este procedimiento a través de informes y en lo que hace a su competencia y luego de que se le comunique la autorización ambiental autonómica dictara resolución acerca de la licencia de actividad.

El órgano competente para otorgar la autorización AAI y la autorización ambiental única es la Conserjería con competencias en materia de medio ambiente de la Región de Murcia.

Otra de las finalidades, como se menciona anteriormente, es la de integrar los diferentes procedimientos o tramites, como ocurre con los proyectos que deban someterse a EIA, la tramitación de la evaluación ambiental quedara subsumida en el procedimiento de autorización ambiental autonómica.

5. AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA

Esta figura fue introducida por medio de la Directiva 96/61/CE, relativa a la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación (DIPPC) que tiene como objetivo garantizar un elevado grado de protección del medio ambiente en relación con los efectos ambientales de las diferentes actividades industriales⁸². La Directiva supedita la puesta en marcha de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación a la obtención de un permiso escrito, que deberá concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes. En este permiso se fijarán las condiciones

⁸² La finalidad de un enfoque integrado del control de la contaminación es evitar las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los residuos, y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo, a fin de alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto.

ambientales que se exigirán para la explotación de las instalaciones y, entre otros aspectos, se especificarán los valores límite de emisión de sustancias contaminantes, que se basarán en las mejores técnicas disponibles y tomando en consideración las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. A estos efectos, la DIPPC establece también un sistema de intercambio de información entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre las principales emisiones contaminantes y las fuentes responsables de las mismas y sobre las mejores técnicas disponibles.

Esta Directiva europea ha sido transpuesta a la legislación española mediante la Ley 16/2002 de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación⁸³ que tiene, por tanto, una inequívoca vocación preventiva y de protección del medio ambiente en su conjunto, con la finalidad de evitar, o, al menos, reducir, la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo.

A estos efectos, el control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la AAI, una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y agrupa al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento. Esta Ley estatal de carácter básico, en su Art. 3 define a la Autorización Ambiental Integrada como “La resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular.”

Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC, estarán obligadas a cumplir los siguientes requisitos: Disponer de una AAI; cumplir con todos los requisitos contemplados en la AAI; cumplir con los requisitos de control y suministro de información que se exijan en la autorización ambiental integrada y durante las inspecciones y controles; comunicar cualquier modificación, sustancial o no, que se propongan realizar en las instalaciones; comunicar los cambios de titularidad de las instalaciones o el traslado de las mismas; prestar la asistencia y colaboración necesarias para las actuaciones de vigilancia, inspección y control; solicitar la renovación de la AAI con una antelación mínima de 10 meses antes de su vencimiento; respetar las medidas provisionales dispuestas por el órgano competente cuando se haya iniciado un procedimiento sancionador.

Es necesario destacar que la antigua Ley de Protección de Medio Ambiente de la Región de Murcia, Ley 1/1995, no reguló la Autorización Ambiental Integrada, a diferencia de la LPAI que dedica el Capítulo II del Título II a su regulación.

5.1. Actividades sujetas a Autorización Ambiental Integrada

Aquí se debe recurrir a la legislación básica estatal, es decir, la LPCIC, que en su art. 2 establece que esa Ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anexo I, con excepción de las instalaciones o partes de las

⁸³ De ahora en adelante LPCIC.

mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos. Su anexo I establece entre otras actividades sujetas a AAI: Instalaciones de combustión; instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50 MW; instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen ordinario o en régimen especial, en las que se produzca la combustión de combustibles fósiles, residuos o biomasa; instalaciones de cogeneración, calderas, hornos, generadores de vapor o cualquier otro equipamiento o instalación de combustión existente en una industria, sea ésta o no su actividad principal; refinerías de petróleo y gas; instalaciones para el refinado de petróleo o de crudo de petróleo; instalaciones para la producción de gas combustible distinto del gas natural y gases licuados del petróleo y determinadas industrias minerales.

5.2 Solicitud y Fase de Información Pública

Según la LPAI, la solicitud de este tipo de autorización debe ir acompañada por: el proyecto básico suscripto por un técnico competente; la cedula de compatibilidad urbanística emitida por el ayuntamiento correspondiente⁸⁴, la determinación de los datos que según el solicitante requieran de confidencialidad; el estudio de impacto ambiental si la actividad está sometida a evaluación ambiental de proyectos. La documentación deberá luego ser validada por una Entidad de Control Ambiental o un colegio profesional correspondiente.

En cuanto a la etapa de información pública, el art. 32 establece que “el procedimiento de autorización ambiental integrada comprenderá en todo caso un trámite de información pública que permita a cualquier persona física o jurídica examinar el expediente”, es decir que así como se estableció en la EIA, en este procedimiento también se regula el derecho de acceso a la información y de participación pública. Antes del anuncio de esta fase, el órgano sustantivo competente, requerirá al ayuntamiento que corresponda que se dirija a los vecinos y les comunique la solicitud de autorización ambiental integrada y la sede donde se encuentra el expediente de autorización para que puedan consultarlo y alegar lo que estimen pertinente en un plazo de veinte días.

El precepto continúa estableciendo que si el proyecto está sometido a EIA esta fase se realizara de acuerdo a lo establecido en el Art. 93 de la Ley, es decir que al momento de que el promotor del proyecto elabore el estudio de impacto ambiental se asegure la participación real y efectiva mediante el trámite de información pública, por un plazo no menor a treinta días anunciándolo en el Boletín Oficial de la Región de Murcia; asimismo se harán consultas a las Administraciones afectadas y se realizara el trámite de audiencia a las personas interesadas. En este apartado la ley aplica y cumple con lo dispuesto por la normativa básica estatal y el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental.

Una vez concluido el periodo de información pública, el Ayuntamiento deberá emitir un informe motivado sobre la adecuación de la instalación a aquellos aspectos que sean de su competencia y, en particular, los relativos a “residuos urbanos, ruidos, vibraciones, humos, calor, olores, polvo, contaminación lumínica y vertidos de aguas residuales a la red de saneamiento, así como los relativos a incendios, seguridad y

⁸⁴ La Cedula de compatibilidad urbanística, según el art. 30 de la Ley, es un documento que acredita la compatibilidad del proyecto de instalación con el planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta aspectos como la clasificación urbanística del suelo, la localización de la finca, el grado de urbanización, entre otros.

sanitarios.” Posee un plazo de dos meses desde la recepción del expediente para emitir el informe.

5.3. Declaración de Impacto Ambiental

En la LPCIC, en su art. 28 donde se regula la coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se establece que “cuando corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y su normativa de desarrollo, no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada ni, en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el artículo 3.b)⁸⁵, sin que previamente se haya dictado dicha declaración. A estos efectos, el órgano ambiental estatal, tan pronto como haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 3.b), que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles.” Asimismo, la Disposición Adicional Primera de colaboración con la Comunidades Autónomas establece: “a los efectos de lo previsto en el artículo 28 de esta Ley, en aquellos supuestos en los que corresponda emitir la declaración de impacto ambiental a la Administración General del Estado, se arbitrarán fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada”.

Es justamente en concordancia con estos artículos anteriormente mencionados de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que la LPAI en su art. 36 regula la integración de la Declaración de Impacto Ambiental a la Autorización Ambiental Integrada y establece que si la DIA resultara exigible, se emitirá en un plazo de tres meses desde la recepción del expediente de autorización ambiental integrada por el órgano ambiental, y una vez incorporada la documentación relativa a la información pública, consultas e informes. Cuando se formule la DIA, el órgano ambiental le comunicara al órgano competente para otorgar la autorización sustantiva, y tras la resolución de las discrepancias en su caso por el Consejo de Gobierno o transcurrido el plazo para efectuarlas, dicha declaración se remitirá al órgano competente para conceder la autorización ambiental integrada. Las condiciones establecidas en la declaración de impacto ambiental se incorporaran al contenido de la autorización ambiental integrada y la publicación de la DIA se realizara conjuntamente con la de la autorización ambiental integrada.

Aquí vemos como la Ley de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha establecido un procedimiento de integración de la DIA al trámite de la autorización ambiental integrada, de acuerdo a la disposición adicional

⁸⁵ El art. 3.b. define a las "Autorizaciones sustantivas" como *las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.*

primera antes citada de la LPCIC que establece que se deben arbitrar fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada.

5.4. Plazo y Contenido de la Resolución

El plazo máximo para dictar la resolución con la autorización ambiental integrada es de diez meses, desde la fecha en que la solicitud entro en el registro del órgano competente. En cuanto a su contenido, este será el que establece el art 22 de la LPCIC: En primer lugar se establecerán los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, para las sustancias contaminantes, en particular para aquellas que puedan ser emitidas por la instalación; en segundo lugar las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas; en tercer lugar, los procedimientos y métodos que se vayan a emplear para la gestión de los residuos generados por la instalación; luego, las prescripciones que garanticen, en su caso, la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza; en quinto lugar, los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones; y finalmente las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como los casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo. También puede contener la Autorización Ambiental cualquier otra medida o condición establecida por la legislación sectorial aplicable.⁸⁶

Por otro lado cuando se haya realizado la EIA, la resolución también integrara las condiciones que son propias de la declaración de impacto ambiental. Se publicara en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Según el art. 41 de la LPAI la Autorización Ambiental Integrada se otorgara por un plazo máximo de ocho años.

5.5. Renovación y Caducidad de la Autorización Ambiental Integrada

La LPCIC regula en su art. 25 la renovación de la AAI y establece al igual que la LPAI que la AAI se otorgará por un plazo máximo de ocho años, transcurrido el cual deberá ser renovada y, en su caso, actualizada por períodos sucesivos. A estos fines, su titular solicitará su renovación con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada. El art. continua estableciendo: “(...) Si, vencido el plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la solicitud de renovación a que se refiere el apartado anterior, ésta se entenderá estimada y,

⁸⁶ En cuanto al contenido de la Autorización Ambiental Integrada se debe tener en cuenta que los valores límite de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes deberán basarse en las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, y tomando en consideración las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Asimismo, en todos los casos, las condiciones de la autorización establecerán disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizarán un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto.

consecuentemente, renovada la autorización ambiental integrada en las mismas condiciones.”

La LPAI, en su art. 42 establece que la Autorización Ambiental Integrada puede renovarse por parte de su titular solicitándola con una antelación mínima de ocho meses antes del vencimiento de la misma. Es decir que aquí ya vemos una diferencia con la legislación estatal, mientras en esta se exige una antelación mínima de 10 meses para pedir su renovación, en la legislación autónoma se exigen 8 meses de antelación.

El art. 43 de la LPAI obliga al titular del proyecto a presentar en la solicitud de renovación la documentación relativa a los hechos, situaciones y demás circunstancias y características técnicas de la instalación, del proceso productivo y del lugar de emplazamiento que no hubiera sido ya aportada a la autoridad competente con motivo de la solicitud de autorización original. A la solicitud de renovación se acompañará un informe acreditativo de la adecuación de la instalación o actividad a todos los condicionamientos ambientales vigentes en el momento de solicitar la renovación, informe que se emitirá por una Entidad de Control Ambiental. Si este informe es favorable, se entenderá que la actividad que adecua a los condicionamientos ambientales vigentes. La resolución que acuerde la renovación de la AAI establecerá el plazo de prórroga de la misma, sin que pueda exceder de 8 años e indicara la fecha de antelación mínima y máxima para la próxima solicitud de renovación.

En cuanto a su caducidad, el Art. 44 establece que si vence la autorización sin haberse dictado su renovación, se requerirá al interesado que la solicite en el plazo máximo de dos meses, transcurridos los cuales sin haberlo hecho, se producirá automáticamente la caducidad de la autorización.

5.6 Deber del titular: Comunicación previa al inicio de la fase de explotación

La LPAI establece en su art. 40 que en caso de instalaciones nuevas o con modificaciones sustanciales⁸⁷, una vez obtenido la autorización ambiental integrada, concluida la instalación y antes del inicio de la explotación, el titular de la instalación deberá comunicar la fecha prevista para el inicio de la fase de explotación tanto al órgano autonómico competente como al ayuntamiento que concedió la licencia de actividad. Ambas comunicaciones deberán ir acompañadas en primer lugar, de un certificado del técnico director de la instalación que acredite que la misma se ha llevado a cabo de acuerdo al proyecto presentado, y en segundo lugar, de un informe realizado por la Entidad de Control Ambiental que acreditara frente al órgano autonómico competente y ante el ayuntamiento el cumplimiento de las condiciones ambientales impuestas por la autorización ambiental integrada y licencia de actividad, en las materias que les competan. De este modo, se podrá iniciar la explotación una vez realizadas las comunicaciones de manera completa. Tanto la Conserjería competente en materia de medio ambiente como el ayuntamiento, deberán realizar la primera comprobación administrativa de las condiciones impuestas en el plazo de tres meses desde la comunicación previa al inicio de la

⁸⁷ En su Art. 22 la Ley de Protección Ambiental Integrada establece que es deber del titular de una instalación comunicar al órgano competente para otorgar la autorización ambiental autonómica aquellas modificaciones que pretenda llevar a cabo, cuando tengan carácter sustancial, y también aquellas no sustanciales pero que puedan afectar al medio ambiente. Si la modificación resulta ser sustancial no podrá llevarse a cabo sin una nueva autorización ambiental autonómica, la cual sustituirá a la anterior.

explotación. Si se comprueba incumplimiento de las condiciones impuestas por la autorización ambiental integrada, la licencia de actividad o la normativa ambiental, se ordenara el restablecimiento conforme a esta ley, sin perjuicio de la posible sanción que corresponda.

Las actuaciones de inspección de la Conserjería y del Ayuntamiento se entienden sin perjuicio de las actuaciones de vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental por los órganos sustantivos por razón de la materia. Estas funciones de seguimiento y vigilancia a los órganos sustantivos son encomendadas en virtud del art. 99 de esta Ley que remite al art. 88 donde se establece cual será el órgano sustantivo a los efectos de la EIA.

6. AUTORIZACION AMBIENTAL ÚNICA EN LA LPAI

Su otorgamiento corresponde, como se dijo anteriormente a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y el órgano competente es la Conserjería con competencias en Medio Ambiente.

Necesitarán de esta autorización aquellas instalaciones, montajes, explotación o traslados, así como las modificaciones sustanciales de las actividades o instalaciones, sean públicas o privadas, que no estén sometidas a autorización ambiental integrada y que se encuentren en el Anexo I de la Ley⁸⁸.

6.1. Solicitud de la Autorización Ambiental Única

La iniciación del procedimiento de Autorización Ambiental Única tiene lugar mediante solicitud en la cual se debe acompañar la siguiente documentación: el proyecto básico suscripto por un técnico competente; la cedula de compatibilidad urbanística emitida por el ayuntamiento correspondiente en cuyo territorio se ubique la instalación; el estudio de impacto ambiental si la actividad está sometida a evaluación ambiental de proyectos, si esto no fuera así, se debe presentar una memoria ambiental que incorpore una descripción de la actividad y analice su incidencia en el medio ambiente y la seguridad y la salud de las personas. Al igual que en la Autorización Ambiental Integrada a los fines de comprobar si la documentación es completa y no posee deficiencias, se deberá validar por una Entidad de Control Ambiental o un Colegio Profesional.

6.2. Tramitación sobre actividades según estén o no sujetas a evaluación ambiental de proyectos

⁸⁸ El Anexo I de la Ley establece que quedan sujetas a autorización ambiental única las actividades que no estando sometidas a Autorización Ambiental Integrada si estén sometidas a licencia de actividad y estén asimismo comprendidas en uno de los siguientes supuestos: actividades que deban obtener una declaración de impacto ambiental, bien porque estén sometidas directamente a EIA, o bien porque el órgano ambiental lo haya determinado tras el trámite de caso por caso, que el proyecto debe someterse a EIA; las instalaciones que realicen vertidos desde tierra al mar, sometidos a autorización de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; las instalaciones u actividades productoras de residuos peligrosos; las actividades de valorización y eliminación de residuos, así como las de recogida y el almacenamiento de residuos peligrosos, entre otras.

La Ley reglamenta estos casos en los arts. 50 y 51. En caso de que la actividad esté sujeta a EIA, el promotor del proyecto presentara la solicitud de autorización ambiental única junto con la solicitud de autorización sustantiva por razón de la materia que en su caso proceda, ante el órgano sustantivo a efectos de la evaluación ambiental de proyectos. Este último requerirá del ayuntamiento correspondiente que se dirija a los vecinos comunicándoles acerca de la solicitud de autorización ambiental única y donde está ubicado el expediente para que puedan consultarlo y alegar lo que deseen en un plazo de veinte días. Luego remitirá justificación al órgano sustantivo para su incorporación al expediente. Asimismo el órgano competente para otorgar la autorización ambiental única cuando coincida con el órgano sustantivo a los efectos de la evaluación de impacto ambiental, remitirá copia del expediente a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias y recabara el informe del ayuntamiento, según sus competencias, aplicándose lo relativo al art. 34 anteriormente citado. Asimismo será de aplicación el art. 36 de la ley relativa a la declaración de impacto ambiental.

Por otro lado si la actividad no está sujeta a EIA, el trámite se simplifica: el órgano competente para otorgar la autorización ambiental única podrá requerir al solicitante que subsane las deficiencias y luego remitirá la solicitud y la documentación al ayuntamiento donde se ubique la actividad. El ayuntamiento requerirá nuevamente del solicitante que subsane las faltas, y en caso de no hacerlo, comunicara al órgano competente para otorgar la autorización ambiental única, que dictara resolución de desistimiento. Una vez que el ayuntamiento comunique a los vecinos acerca de la solicitud y estos realicen sus consultas y alegaciones, se le remitirá al órgano competente la documentación relativa a la información vecinal acompañada de una certificación que acredite las actuaciones practicadas conforme a la legislación local. Concluido el trámite anterior el ayuntamiento remitirá su informe.

De este modo el órgano competente para otorgar la autorización ambiental única recabara los informes o realizara las actuaciones necesarias de acuerdo a las normas reguladoras de las autorizaciones que se integren en la autorización ambiental única y una vez recibido el informe del ayuntamiento procederá a dictar resolución.

6.3. Plazo para resolver, duración y contenido de la resolución

El plazo máximo para otorgar la autorización ambiental única es de ocho meses desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente. Trascurrido dicho plazo sin notificación de la resolución, la solicitud se tendrá por desestimada. El art. 55 de la Ley establece que la autorización ambiental única se otorgara por un plazo máximo de ocho años.

En cuanto al contenido de la misma, será el de las condiciones en que debe llevarse a cabo la actividad o instalación, con vistas a la protección del medio ambiente, e incorporara si correspondiese la declaración de impacto ambiental. En las condiciones de la autorización figuraran separadamente las relativas a la competencia local, las que corresponda vigilar al órgano sustantivo si se trata de proyectos sujetos a EIA, y aquellas que son propias de las autorizaciones que se integren. Asimismo, la autorización especificara las condiciones que afecten a la instalación, aquellas aplicables a la fase de explotación, y las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación.

Una vez otorgada la Autorización Ambiental Única, aquellas instalaciones nuevas o con modificaciones sustanciales, antes de su puesta en marcha, llevaran a cabo las actuaciones que determina el art. 40 antes citado.

7. LICENCIA DE ACTIVIDAD

7.1. Objeto, órgano competente y excepciones a la Licencia

La Licencia de Actividad se exige para la instalación, montaje, ejercicio, explotación, traslado, o modificación sustancial de cualquier actividad mercantil o industrial, ya sea pública o privada, tanto en el interior de edificaciones como en espacios libres, tenga o no finalidad lucrativa.

La finalidad de la Licencia de Actividad es verificar si el local, instalación o espacio reúne las condiciones ambientales de seguridad, salubridad y demás normas establecidas en las ordenanzas y en la normativa sectorial correspondiente

Quien otorgara la licencia de actividad será la Alcaldesa o Alcalde, Junta de Gobierno o bien, aquellos órganos competentes en los que estos deleguen.

Según el art. 59 de la ley 4/2009, están expresamente excluidas de la obligación de obtener esta licencia: a) Las actividades necesarias para la explotación agrícola (salvo las industrias de transformación agroalimentaria) b) Aquellas actividades de la Administración Pública, pero que no tengan carácter mercantil o industrial. c) Las actividades excluidas expresamente por una disposición legal. d) Los centros destinados al culto religioso. e) Aquellas actividades profesionales desarrolladas por personas físicas, comunidades de bienes o sociedades civiles. f) Las oficinas, almacenes o locales que pertenezcan a entidades son fines de lucro, donde se realicen actividades que no tengan carácter mercantil o industrial. g) Del mismo modo, quedan exentas de la licencia de actividad, las actividades promovidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los ayuntamientos y demás entidades de derecho público.

La Ley 1/1995 desarrollo la Licencia de Actividad de manera parcial al desarrollar la Calificación Ambiental, mientras que la LPAI dedica el Título III a su regulación.

7.2. La Licencia de Actividad según la técnica de intervención ambiental a la que se encuentre sometida la actividad

Las Actividades sujetas a licencia de actividad pueden ser: actividades sometidas a Autorización Ambiental Autonómica; actividades sometidas a Calificación Ambiental; y finalmente actividades exentas de Calificación Ambiental.

7.2.1. Actividades sometidas a Autorización Ambiental Autonómica

En este caso la tramitación de la licencia de actividad se llevara a cabo a través del procedimiento de autorización ambiental autonómica, es decir que la licencia de actividad se entiende instada con la solicitud de Autorización Ambiental Autonómica. La denegación

de esta última conlleva la de la licencia de actividad, sin necesidad de resolución expresa municipal. El ayuntamiento participa en la determinación de las condiciones a la que debe sujetarse la actividad en los aspectos de su competencia, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal concediendo la licencia. Sin embargo, si el ayuntamiento no informo en el plazo estipulado en los aspectos de su competencia, no podrá la autoridad municipal conceder la licencia sin comprobar previamente el cumplimiento de las ordenanzas locales, así como la adecuación de la actividad en los aspectos de su competencia relativos a la prevención de incendios, seguridad o sanidad y urbanismo.

La Autorización Ambiental Autónoma será vinculante cuando implique la imposición de medidas correctoras, así como referente al art. 22 de la ley 16/2002. Ese será su contenido. En cuanto a la licencia de actividad, su contenido serán aquellas condiciones que, contempladas en la autorización ambiental autónoma, se refieran a aspectos del ámbito municipal, incluido el programa de vigilancia ambiental.

En las actividades sometidas a autorización ambiental autónoma, la licencia de actividad tendrá vigencia indefinida, sin perjuicio de que se pueda modificar.

7.2.2. Actividades sometidas a Calificación Ambiental

La Ley 1/1995 dedico el Capítulo III del Título II a su regulación, además del Anexo II. Mientras que la LPAI la regula dentro de su Título III dedicado a la licencia de Actividad que ahora desarrollaremos.

La nueva Ley de Protección Ambiental Integrada establece que el informe de calificación ambiental será exigible para todas las actividades que no estén sometidas a una autorización ambiental autónoma y por supuesto no estén exentas de calificación ambiental.

En los casos donde se necesita de la calificación ambiental⁸⁹, a la solicitud de licencia municipal se le adjuntara el proyecto técnico de la actividad y la memoria ambiental que va a comprender una descripción de la actividad, su incidencia en el medio ambiente y la seguridad y la salud de las personas, así como las medidas correctoras y preventivas, y en su caso, el programa de vigilancia ambiental propuesto.

Una vez cumplida la fase correspondiente a la información pública se evacua el informe de calificación ambiental, que tendrá por objeto verificar la adecuación de las prescripciones contenidas en el proyecto técnico, memoria ambiental y propondrá el programa de vigilancia ambiental

El art. 80 de la ley establece que en estas actividades sometidas a calificación ambiental “el plazo máximo para resolver y notificar la resolución o denegación de la licencia de actividad será de seis meses, trascurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud.” En cuanto a su duración, tendrá vigencia indefinida.

⁸⁹ De acuerdo con el artículo 21 de la ley 1/1995 de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, se entiende por calificación ambiental el pronunciamiento del órgano ambiental, que tendrá carácter vinculante para la autoridad municipal en caso de ser negativo o respecto a la imposición de medidas correctoras. La calificación ambiental determinará por tanto la procedencia o no de otorgar la licencia municipal de apertura y el condicionado ambiental de dicha licencia.

7.2.3. Actividades exentas de Calificación Ambiental

Se las exime de este control ya que se trata de actividades que no tendrán incidencia significativa en el medio ambiente, seguridad o salud de las personas. Serán los ayuntamientos los que desarrollen el procedimiento de licencia de actividad a través de sus ordenanzas, aplicable a este tipo de actividades exentas de la calificación ambiental. La duración en este caso de la licencia de actividad será indefinida. Puede suceder que ciertos ayuntamientos sustituyan la licencia de actividad que resulte exigible por una comunicación previa de inicio de la actividad, si este es el caso, deberán fijar el régimen jurídico de la comunicación previa y la documentación exigible.

Estas actividades exentas de calificación ambiental se encuentran enunciadas en el Anexo II de la ley. Entre ellas podemos nombrar: a los Talleres artesanos y talleres auxiliares de construcción de albañilería, cristalería, electricidad, calefacción y aire acondicionado; talleres de relojería, platería, joyería, óptica, prótesis, ortopedia; talleres de confección, sastrería; talleres de reparación de electrodomésticos, radio-telefonía, televisión; instalaciones para cría o guarda de perros susceptibles de albergar como máximo a cuatro perros; instalaciones de almacenamiento de combustibles líquidos o gaseosos para usos no industriales; academias de enseñanza, salvo de música o baile; agencias de transporte, videoclubes, exposiciones de vehículos, entre otras actividades.

8. LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA NUEVA LEY DE PROTECCION AMBIENTAL INTEGRADA

En primer lugar debemos recordar que las normas dictadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia deben ser respetuosas de la Ley estatal. Procederemos a analizar la regulación de la EIA en las leyes mencionadas.

En cuanto al concepto de Evaluación de Impacto Ambiental, la nueva ley de Protección Ambiental Integrada, da un concepto exactamente igual al del Texto Refundido, es decir, establecen que se entenderá por EIA “el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente.”⁹⁰ Mientras que la antigua Ley de Protección del medio ambiente establecía en su art. 13 “Se entiende por evaluación de impacto ambiental el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de de un determinado plan, programa, proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente.”

La diferencia más notable es que la antigua y ya derogada Ley 1/1995 incluye en su definición a los planes, programas y proyectos, mientras que la nueva LPAI hace una distinción y regula por separado a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y a la evaluación ambiental de planes y programas. Debemos recordar que la Evaluación Ambiental de planes y programas fue regulada por la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, y se transposición se realizó a través de la ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Es decir que su regulación es posterior a la Ley del año 1995 y por ende la nueva Ley de Protección Ambiental Integrada la ha incorporado. Consecuencia de lo dicho anteriormente es que en la norma 1/1995 en su anexo I se hayan enunciado conjuntamente los proyectos,

⁹⁰ Arts. 2 de la Ley 1/2008 y 83 de la Ley 4/2009.

planes y programas sometidos a un mismo procedimiento de evaluación ambiental; mientras que en la LPAI se enuncien por separado: en su Anexo III aquellos proyectos sometidos a EIA (que además se debe destacar que los proyectos enunciados en este anexo están adaptados a la legislación básica estatal) y en su art. 104 los planes y programas sometidos a EIA.

Aquí encontramos una diferencia entre las leyes, básicamente que la nueva Ley de Protección Ambiental Integrada incorpora la figura de Evaluación Ambiental de Planes y Programas de una manera más desarrollada, sistemática y tratándola de manera independiente.

9. REFLEXIÓN PERSONAL DEL CAPITULO III

En base a la comparación de la antigua Ley 1/1995 de Protección de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Murcia, podemos afirmar que la nueva LPAI ha permitido actualizar la normativa en relación al medio ambiente y corregir la dispersión por el excesivo número de normas y autorizaciones ya existentes. Esta integración o enfoque integrado es una gran novedad que ha traído esta Ley, y se observa no solo en las evaluaciones y autorizaciones con fines de protección de medio ambiente que podemos llamar generales (como serían la EIA, o la AAI o licencia de actividad) si no que también ha tenido en cuenta autorizaciones sectoriales como ser en materia de residuos, de contaminación atmosférica, entre otras. Asimismo debemos tener en cuenta que ha creado una figura de prevención y control propia de la Comunidad Autónoma, como es la Autorización Ambiental Única. Asimismo establece una amplia gama de competencias a los Ayuntamientos y una política de coordinación y colaboración con los mismos. Sin embargo debemos destacar ciertas fallas en su cuerpo normativo, como es el caso de la falta de desarrollo de normativas de protección ambiental respecto de ciertas normas estatales a las que hace referencia, como son la LRMA y la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Otro aspecto que debería haber desarrollado la LPAI se da en relación a la Responsabilidad Ambiental, donde en el art. 137 establece que para la prevención, evitación y reparación de los daños ambientales a los que resulte de aplicación la LRMA, se aplicará la misma, salvo que las medidas sean más exigentes en la LPAI. Lo que nos parece provoca una laguna, ya que la Ley no menciona cuáles serían esos supuestos donde las medidas y condiciones de la LPAI fueran más exigentes que en la LRMA.

En lo relativo a la regulación de la EIA se remite en varias ocasiones al respeto que se deberá tener por el TRLEIA (como es el caso del art. 93 que respecto a la fase de información pública y consultas establece que se realizará de acuerdo a la normativa básica estatal) Asimismo, respecto del trámite de información pública en la EIA podemos destacar que si bien en la LPAI el plazo para el trámite de la misma es de 30 días, al igual que en la normativa estatal, en cuanto a su publicación, da un paso más y establece que se deberá realizar a través del Boletín Oficial de la Región de Murcia, con lo cual vemos que de este modo se garantizará una participación real y efectiva al público al permitirle tomar conocimiento del procedimiento mediante un medio de gran difusión.

CONCLUSIONES FINALES

I. LA FALTA DE CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE POR EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya vimos, en el ámbito europeo, el establecimiento de políticas en materia de medio ambiente corresponde a la Comunidad Europea. El TUE establece los objetivos, principios y condiciones que regirán en cuanto a la protección del medio ambiente que nos rodea. Si bien, nos parece que se encuentra regulado de manera correcta, creemos también que ha omitido la regulación del objeto principal y primordial, fundamento de toda la legislación que hemos analizado, más específicamente: el TUE no da un concepto o definición de “medio ambiente”. Al ser éste el objeto de la política comunitaria, y ser un bien jurídico colectivo que afecta a todos los seres humanos del planeta; y teniendo en cuenta que todas las actividades que el hombre realiza afectan el medio ambiente, en nuestra opinión, se debería modificar el TUE solo a los fines de conceptualizar y delimitar la noción de medio ambiente, con el objeto también de que respecto de la aplicación de las medidas de prevención, control, vigilancia y supervisión no hubiese conflictos para su efectividad. Debemos señalar como un ejemplo de lo anteriormente dicho, el concepto de medio ambiente contenido en la Directiva 85/337, del Consejo, relativa a la EIA, que como hemos analizado en este proyecto, somete a esta técnica preventiva a cualquier proyecto que tenga un efecto directo o indirecto en los siguientes factores: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; los bienes materiales y el patrimonio cultural; y la interacción entre esos factores. Vemos en este caso la amplitud del concepto de medio ambiente que abarca el derecho comunitario en esta Directiva. Sin embargo, si no se delimita su concepto de una manera definitiva que sirva de interpretación para todas las normativas, es muy probable que continúen las dificultades en la aplicación de los diversos tratados, directivas y leyes, ya que para algunos el concepto de medio ambiente abarcará e implicará ciertas características, y para otros, su interpretación será totalmente diferente o menos abarcativa.

II. EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN COMO FUNDAMENTO TRADICIONAL DE LA EIA Y LA INCLUSIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN O CAUTELA COMO SU FUNDAMENTO

En cuanto a lo analizado respecto de los Principios Generales del Derecho Comunitario en materia de medio ambiente, el principio de prevención actúa como fundamento de la EIA, ya que supone que se deben adoptar medidas de protección del medio ambiente aún antes de que se haya producido una lesión al mismo por la constatación científica de la existencia de un peligro real al deterioro ambiental. Es decir, conforme a este principio de la acción preventiva, la Comunidad puede adoptar una medida de protección aún cuando el problema ambiental no se haya manifestado, siempre que se constate científicamente la existencia de un riesgo real y la contribución de la medida a evitarlo. Entre una de las medidas de protección ambiental más eficaces establecidas en el Derecho que deriva de la Comunidad Europea podemos destacar las autorizaciones para las actividades potencialmente lesivas al medio ambiente, y las técnicas de evaluación previa

de actividades con incidencia ambiental, dentro de estas, la Evaluación de Impacto Ambiental.

Por otro lado, nos encontramos con otro principio muy importante en materia de medio ambiente, como es el principio de precaución o de cautela. Es necesario que destaquemos su fácil confusión con el principio de acción preventiva, cuando en realidad contienen finalidades diferentes pero que se complementan. Como el art. III 233.2 del TUE no lo define, es necesario hacer un esfuerzo para deducir su alcance y contenido. Para ello debemos comenzar distinguiéndolo del principio de prevención. El principio de precaución o cautela posee como finalidad reforzar el principio de prevención, en el sentido de que así como con la prevención se trata de adoptar las medidas adecuadas para eliminar, reducir o mitigar los efectos negativos para el medio ambiente basándose en los conocimientos científicos-técnicos, cuando estos conocimientos no permitan deducir con certeza los efectos que puedan producirse ni las medidas que deban adoptarse, interviene la precaución para elegir la medida más idónea para evitar los daños. Es decir, su objeto es excluir la necesidad de plena certeza científica sobre el riesgo que supone para el medio ambiente un determinado producto, fenómeno o actividad y, por lo tanto, para poder actuar en aras de la reducción de los posibles riesgos ambientales. De esta manera, aunque el TUE en su art. III – 233.3 establezca que para elaborar su política en el área del medio ambiente, se deban tener en cuenta los “datos científicos y técnicos disponibles”, la actuación de este principio no precisa estar respaldada por bases científicas incontrovertibles. De este modo podríamos decir que es una excepción a esa condición que impone la Comunidad Europea al momento de elaborar su política medioambiental. En nuestra opinión, la Evaluación de Impacto Ambiental como técnica que permite estimar los efectos que un determinado proyecto tendrá sobre el medio ambiente, debe fundamentarse en el principio de prevención así como también, en el principio de cautela o precaución ya que cuando se constata que un determinada actividad puede ocasionar un riesgo o amenaza en un futuro cercano y se le imponen medidas para prevenir el daño, no deben alegarse la falta de pruebas científicas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo ese riesgo o amenaza.

III. LA NECESIDAD DE ARMONIZACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE EIA

El Derecho para la protección del medio ambiente en España, está compuesto en la actualidad de un complejo entramado de leyes, que son además, en virtud de lo estudiado respecto de la distribución de competencias, producto de instancias legislativas diferentes: la legislación relativa al derecho internacional, es decir, aquellos Tratados internacionales celebrados por España; la instancia de la Comunidad Europea; la instancia del Estado español, y finalmente la instancia legislativa de las Comunidades Autónomas. No dejamos de lado los problemas relativos a la delimitación y articulación recíproca de sus competencias en la materia, que con el tiempo y la doctrina de los Tribunales se han ido esclareciendo, pero que incluso hoy en día continúan al no existir una armonización normativa de las legislaciones de las diferentes instancias. La complejidad de este ordenamiento jurídico se deriva de la gran amplitud del mandato de protección al que responde, ya que tiene por finalidad reparar al medio ambiente, hacer frente a los peligros inminentes, prevenir riesgos y restablecer la funcionalidad de los recursos naturales. Este

sector del ordenamiento con tales fines, tendrá lo que podríamos denominar como un “dilema de complejidad”, lo que conforma un reto para el derecho y le obliga a establecer un complejo entramado de sistemas de protección, donde se incorporan técnicas nuevas para dar una respuesta eficaz a las exigencias que plantea la protección del medio ambiente. En base a lo investigado, podemos concluir que la armonización de todo el arsenal legislativo, es uno de los retos del derecho ambiental de nuestros tiempos, y en España, las Comunidades Autónomas han tomado la delantera con la aprobación de normas integradoras de varias técnicas similares de protección ambiental (en especial, lo estudiado en este proyecto, es decir, técnicas referidas al control preventivo como son la EIA, AAI, comunicación previa de actividades; y de manera más específica en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, donde además de las mencionadas anteriormente, posee como técnica preventiva la Autorización Ambiental Única, y la Licencia de Actividad o Calificación Ambiental). Creemos necesaria la armonización de las diferentes legislaciones autonómicas en cuanto a éstas técnicas o instrumentos preventivos y sus procedimientos para lograr una mejor y mayor simplificación legislativa, siempre que se respetara la legislación básica estatal. Esto sería un paso positivo para evitar la extensa propagación de normas que existen actualmente y que sólo ocasionan confusiones y problemas de competencias. Se podría proponer la reunión de representantes de cada Comunidad Autónoma a los fines de lograr, en base a la mejor regulación de cada ley o normativa autonómica de los diferentes temas, un cuerpo unificado y sistemático que regule de manera igualitaria las diferentes técnicas y procedimientos preventivos para la protección del medio ambiente, así como también los derechos y garantías de los ciudadanos en la participación de dichos procesos. Es necesario que la obra legislativa se vaya adaptando al proceso de evolución propio de la sociedad de nuestros días.

IV. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA E IMPUGNABILIDAD DE LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Respecto de la Declaración de Impacto Ambiental consideramos oportuno expresar nuestra opinión, resaltando dos consideraciones respecto de la naturaleza jurídica de la DIA: en primer lugar, debemos partir de la importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento trascendental de protección ambiental. La finalidad propia de la misma 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. La legislación estatal eligió establecer que la EIA se forme en dos momentos sucesivos: en un primer momento un órgano ambiental distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto, debe emitir una declaración de impacto ambiental; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquella debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad Autónoma. En segundo lugar respecto de la naturaleza jurídica de la DIA, podemos decir que es un acto administrativo esencial y de trámite, no es un acto definitivo, susceptible consiguientemente de impugnación separada e independiente de la resolución administrativa de autorización que se adopte, es decir, no

puede ser objeto de impugnación independiente, si no junto con la resolución final de autorización o aprobación del proyecto. Esto es así ya que la DIA no se configura como un acto autorizatorio más, que en concurrencia de otro y otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda llevarse a cabo; éste queda sujeto a un único acto autorizatorio que integrara en su contenido a las condiciones y determinaciones de la DIA o del Consejo de Ministros u órgano de gobierno de las Comunidades Autónomas, según exista o no aquellas discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano de competencia sustantiva. Es decir que serán las condiciones medioambientales que resulten, bien de la DIA directamente, o bien de la resolución de la discrepancia, las que formen un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto y que tendrán el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización. Por ende nos parece que el contenido de la DIA no es la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse.

V. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO DE LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

En base al tema analizado en este punto, nos resulta necesario aclarar que uno de los aspectos más importantes es reconocer el derecho a los ciudadanos a participar de manera efectiva y real en todo lo que respecta al medio ambiente, ya que éste como bien colectivo, afecta a todas las personas. La participación social y pública en los procedimientos de EIA responde a un criterio democrático que en nuestras sociedades se encuentra cada vez más presentes, es decir el derecho de los diferentes agentes afectados a intervenir en las decisiones sobre los proyectos que piensen les puede modificar su calidad de vida. En España al ser la participación pública un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ley 27/2006, de 18 de julio de 2006, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente no regula procedimiento alguno de participación, si no que se limita a establecer una serie de principios informadores a fin de promover una participación real y efectiva del público, y serán luego las administraciones competentes las que al regular sobre los correspondientes procedimientos, habrán de velar por el cumplimiento de esas garantías. La cuestión es que la participación pública implica, en nuestra opinión, garantizar procesos de información y de participaciones reales. Debería ser más que un trámite burocrático, que se resuelve mediante la exposición del estudio en el Ayuntamiento u organismos públicos correspondientes. La EIA permite recoger las preocupaciones de los grupos sociales afectados y de las organizaciones locales en relación al proyecto en cuestión. De hecho, la EIA requiere formalmente el análisis de la aceptación social del proyecto, aunque por lo que se ha investigado pocas veces se realice de la manera correcta. Es por esto que haríamos hincapié en la creación de ciertos mecanismos o procedimientos que permitan a los ciudadanos y grupos de interés, participar con su opinión y llegar a acuerdos sobre temas específicos. En los procedimientos de EIA, las consultas al público deberían realizarse en todo momento, en todas las fases, es decir, desde que se tiene el borrador del estudio de impacto ambiental, o incluso, desde su preparación, y a través de todo el desarrollo del proyecto y la EIA. Relacionado a esto, apeláramos a todos los medios de difusión masivos para hacer llegar a la población que pudiese verse afectada por el proyecto, toda la información respecto del mismo: en qué consiste; que va a someterse a

EIA; cuáles serán sus etapas o fases; todo esto con la finalidad de que la información relevante se facilite antes de la realización de las consultas para que los ciudadanos puedan con tiempo suficiente analizar el proyecto y dar su opinión. Otro aspecto que podría articularse por el órgano ambiental correspondiente, para garantizar una mejora en el proceso, sería la de ampliar el plazo que se fijó para la revisión pública, es decir ampliar el plazo de 30 días que actualmente establece la legislación española. Asimismo los promotores, según nuestro parecer, deberían obligatoriamente publicar que estos documentos están accesibles al uso público, haciendo uso del periódico de mayor difusión de la zona (por ejemplo, o pudiera ser otro medio de comunicación masivo) en donde se indique también dónde se pueden enviar los comentarios o consultas que los ciudadanos deseen realizar. En resumen, el acceso a la información medioambiental, además de desempeñar un papel esencial en la concientización y educación ambiental de la sociedad es un instrumento indispensable, en el sentido de que si los ciudadanos no disponen de la información relevante en cada momento, difícilmente podrán intervenir de forma efectiva y con “conocimiento de causa”, en los asuntos públicos que atañen a este bien jurídico colectivo como es el medio ambiente.

VI. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, DE 11 DE ENERO, POR EL CUAL SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL

Respecto de esta nueva modificación que se ha planteado realizar al TRLEIA podemos destacar aspectos positivos y negativos. En cuanto a los aspectos positivos podemos decir que la modificación que se plantea respecto del art. 5 del TRLEIA nos parece oportuna ya que clarifica y determina cuales serán las fases del procedimiento de EIA, que hoy en día no se encuentran delimitadas claramente en la Ley, además de que nos permitiría identificar a los actores de cada etapa para establecer su posible responsabilidad en caso de incumplimiento. Incluso podríamos agregar que la inclusión que se propone de la DIA en el apartado 1.e. del art. 5 esclarecería el hecho de que se trata de un acto, que si bien pone fin a la evaluación, es un acto más del procedimiento, lo que aclararía la cuestión controvertida de su posibilidad de impugnación separada. Es decir, al considerarse como una fase más del procedimiento de EIA, se afirmarían la posición de la mayoría de la doctrina y de la jurisprudencia respecto de que se trata de un acto de trámite no susceptible de impugnación independiente. Asimismo, otro aspecto muy importante que se propone modificar es el límite de 18 meses para la ejecución del procedimiento, es decir, para la realización del conjunto de las actuaciones de lo que el proyecto de modificación determina como Fase 2, a saber, la redacción del estudio de impacto ambiental y su entrega al órgano sustantivo, la fase de información pública y consultas y finalmente la remisión al órgano ambiental del expediente. En nuestra opinión al reducir el plazo de dos años establecido actualmente en el TRLEIA por uno de dieciocho meses implicaría una mayor eficacia de los procedimientos. Sin embargo, en este punto recalcamos que el proyecto de modificación ha dejado de lado la regulación de un plazo que no posee límite temporal, como es el caso del plazo que posee el titular del proyecto para elaborar el estudio de impacto ambiental. Asimismo, podría haber expandido el plazo máximo de 30 días que el TRLEIA establece para la fase de información pública, ya que es un plazo muy reducido para algo de tanta relevancia como es la participación pública en el procedimiento de la EIA. En cuanto a la

fase de publicidad del proyecto autorizado se propone como medio para publicarlo el Boletín Oficial del Estado, lo cual nos parece muy oportuno a los fines de propagar a todos los ciudadanos el proyecto que ha sido autorizado a través de un medio tan importante a nivel nacional y que seguramente permitirá su correcta difusión. El plazo para darlo a publicidad es de quince días desde su aprobación o autorización.

Por otro lado, otra propuesta que podría haber tenido en cuenta este proyecto de modificación es la relativa a esclarecer ciertos términos o frases del TRLEIA que son motivo de controversias y conflictos. Como es el caso del art. 23 del TRLEIA en lo que respecta al deber de restauración de la realidad “física”, a los efectos de la indemnización que haya de satisfacer, donde en ese art. se señala que, cuando resulte de aplicación habrá que estar a lo dispuesto por la LRMA. Aunque el adjetivo “física” puede abarcar los aspectos relativos a la biología, se pueden suscitar interesantes problemas sobre cómo fijar hasta qué grado hay que restaurar la biología de un lugar con lo que ellos comporte; por ende a nuestro parecer, la nueva modificación también debería regular de manera más clara este aspecto. Otro supuesto que debería de revisarse es el caso del art. 22 del TRLEIA donde se establece en su apartado 2.a. que se suspenderá la ejecución del proyecto si se hubiere acreditado la ocultación de datos, o su falseamiento o la manipulación maliciosa, en el procedimiento de evaluación, siempre que hubiese influido de forma determinante en el resultado de dicha evaluación. A nuestro parecer el término “de manera determinante” es una incitación a ocultar datos en la medida en que no lleguen a tener tal efecto. Por ende debería omitirse tal frase. Como vemos, aún hay ciertos aspectos que no se han tenido en cuenta y que deberían tratarse en el proyecto de modificación del TRLEIA.

VII. LA NUEVA LEY 1/2008, DE 14 DE MAYO, DE PROTECCION INTEGRAL AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTONÓMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Esta Ley introduce una regulación novedosa con un marcado contenido procedimental permitiendo la integración y simplificación de trámites, que la antigua Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección de Medio Ambiente de la Región de Murcia no había considerado, como es el caso de la coordinación de los diferentes mecanismos de evaluación y calificaciones ambientales con las autorizaciones específicas que diferentes normas habían establecido para el control de la contaminación. La LPAI si lo ha tenido en cuenta y de este modo, a nuestro parecer, ha permitido corregir la dispersión por el excesivo número de normas y autorizaciones ya existentes. Esta integración o enfoque integrado es una gran novedad que ha traído esta Ley, y se observa no solo en las evaluaciones y autorizaciones con fines de protección de medio ambiente que podemos llamar generales (como serian la EIA, o la AAI o licencia de actividad) si no que también ha tenido en cuenta autorizaciones sectoriales como ser en materia de residuos, de contaminación atmosférica, entre otras. Asimismo, ha creado una figura nueva como es la de la Autorización Ambiental Única propia de la Comunidad Autónoma que se aplica a actividades agresivas y potencialmente dañosas al medio ambiente establecidas en su anexo I. En nuestra opinión ha logrado la coexistencia de diversos procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales (por ejemplo ha incorporado la regulación de la AAI al ámbito autonómico incluyendo en su procedimiento a la Licencia de Actividad; del mismo modo como ha incorporado esta última en el procedimiento de la Autorización

Ambiental Única, así como la inclusión de la EIA en estos procedimientos cuando se tratase de proyectos sometidos a la misma) y ha dado un paso más respecto de la coordinación de las actuaciones del Gobierno Autonómico con los diferentes Ayuntamientos. A éstos, por ejemplo le otorga competencias exclusivas como las enumeradas en el art. 4 de la LPAI; así como también la posibilidad de dictar el régimen normativo de la Licencia de Actividad mediante las correspondientes ordenanzas municipales; la facultad de emitir informes cuando la instalación sujeta a autorización se ubique en su territorio, entre otras competencias (art.34).

Sin embargo, debemos destacar ciertas lagunas respecto al desarrollo de la normativa estatal, como es el caso de la LRMA, la Ley de Contaminación Atmosférica o la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, donde si bien se remite a ellas, no las desarrolla ni dicta normativas adicionales de protección. Por otro lado, cuando se regula la fase de información pública en la AAI en el art. 32, si bien se establece que cualquier persona física o jurídica podrá examinar el expediente, no se hace mención del lugar donde el mismo se encontrará o si existe alguna condición exigible a los ciudadanos a los fines de poder acceder a esa información.

En lo relativo a la regulación de la EIA se remite en varias ocasiones al respeto que se deberá tener por el TRLEIA (como es el caso del art. 93 que respecto a la fase de información pública y consultas establece que se realizará de acuerdo a la normativa básica estatal). Asimismo, respecto del trámite de información pública en la EIA podemos destacar que si bien en la LPAI el plazo para el trámite de la misma es de 30 días, al igual que en la normativa estatal, en cuanto a su publicación, da un paso más y establece que se deberá realizar a través del Boletín Oficial de la Región de Murcia, con lo cual vemos que de este modo se garantizará una participación real y efectiva al público al permitirle tomar conocimiento del procedimiento mediante un medio de gran difusión.

Otro aspecto que debería haber desarrollado la LPAI se da en relación a la Responsabilidad Ambiental, donde en el art. 137 establece que para la prevención, evitación y reparación de los daños ambientales a los que resulte de aplicación la LRMAA, se aplicará la misma, salvo que las medidas sean más exigentes en la LPAI. Lo que nos parece provoca una laguna, ya que la Ley no menciona cuáles serían esos supuestos donde las medidas y condiciones de la LPAI fueran más exigentes que en la LRMAA.

Como podemos observar, si bien la LPAI ha implicado muchas mejoras para el régimen de protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, todavía hay más aspectos y lagunas a tener en cuenta para su futura regulación y modificación.

BIBLIOGRAFÍA

- * LOZANO CUTANDA, B., Derecho Ambiental Administrativo, Madrid 2005
- * LOZANO CUTANDA, B., ALLI TURRILLAS., J. C. Administración y Legislación Ambiental, Madrid 2008
- * ARCE RUIZ, R. M., La Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid 2002
- * LUCIANO PAREJO A., LUDWIG K., y otros, Derecho Medioambiental de la Unión Europea, McGraw-Hill, Madrid, 1996

- * BARREIRA, A., OCAMPO, P., RECIO, E., Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica. Año 2007, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, Obra Social Caja Madrid
- * FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SORO MATEO, B., La Articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico, Atelier, Primera Edición, 2001
- * MORENO MOLINA., Derecho Medioambiental en la Unión Europea.
- * GÓMEZ OREA, D., Evaluación de Impacto Ambiental, Ediciones Mundi-Prensa, 1999
- * PARDO BUENDÍA, M., La Evaluación de Impacto Ambiental y Social para el siglo XXI. Teorías, procesos, metodologías, Editorial Fundamentos, Madrid, 2002
- * ERÍAS REY, A., ÁLVAREZ CAMPANA, GALLO J. M., “Evaluación Ambiental y Desarrollo Sostenible”, Ediciones Pirámide, 2007
- * RIERA, P., “Evaluación de Impacto Ambiental”, Editorial Rubes, 2000
- * ALLI ARANGUREN, J.C., “Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 8, 1989, pág. 69 y ss.
- * LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “El Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 4, 1999, pág. 61-91
- * MATEO MARTIN, R., Tratado de Derecho Ambiental, Editorial Trívium, Madrid, 1993, vol., pág. 121-134
- * GARCÍA URETA, A., “Marco Jurídico del procedimiento de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal”, Bilbao, 1994
- * JORDANO FRAGA, J., “La Evaluación de Impacto Ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas.”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 143, 1995, pág. 129-145
- * MARTIN MATEO, R., “La Revisión del Instituto de Evaluación de Impacto Ambiental” , Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 1, 2002
- * REAL FERRER, G., “La Construcción del Derecho Ambiental”, Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 1, 2002, pág. 73 y ss.
- * NIETO MORENO, J. E., “ La importancia de la fase de iniciación de la evaluación ambiental de planes y programas: alfa y a veces omega de la consideración de sus efectos sobre el medio”, Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 13, 2008, pág. 99-133
- * SANZ RUBIALES, I., “Notas sobre el régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes en la Ley 9/2006”, Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 12, 2007, pág. 47-73
- * SANZ LARRUGA, F. J., “El Principio de Precaución en la Jurisprudencia Comunitaria”, Revista de Derecho Ambiental Aranzadi, núm. 1, 2001, pág. 177-131
- * JUSTE RUIZ, J., Derecho Internacional de Medio Ambiente, McGraw-Hill, Madrid, 1999
- * GONZÁLEZ VÁZQUEZ, P., “El Derecho a la Información Ambiental como presupuesto para la protección del medio ambiente”, <http://noticias.juridicas.com/articulos>

ANEXO NORMATIVO

I. DERECHO INTERNACIONAL

Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre “El Acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a

la justicia en asuntos ambientales”, adoptado en la Conferencia “Medio Ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998
Declaración de Río sobre Medio Ambiente de 1992

II. DERECHO COMUNITARIO

- * Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre del año 2000
- * Tratado de la Unión Europea
- * Directiva del Consejo 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente
- * Directiva del Consejo 97/11/CE, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente
- * Directiva del Consejo 2001/42/CE, de 37 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
- * Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados
- * Planes y Programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo
- * Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación
- * Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios Directrices relativos a Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales de 1972
- * Reglamento de Consejo 1210/90/CEE de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente
- * Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres
- * Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental

III. NORMATIVA ESTATAL

- * Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978
- * Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental
- * Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que reglamenta el Real Decreto Legislativo 1302/1986
- * Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (Vigente hasta el 27 de enero de 2008)
- * Real Decreto - Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
- * Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos 1/2008, de 11 de enero

- * Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación
- * Ley 27/2006, de 18 de julio de 2006, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente.
- * Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

IV. NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

- * Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia
- * Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia
- * Ley 4/2009, de 18 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
- * V. OTRA NORMATIVA AUTONÓMICA
- * Ley 5/1999, de 8 de abril de la Comunidad Autónoma de Castilla y La Mancha.
- * Ley 10/ 1991, de 4 de abril de Protección Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- * Ley 3/1998, de 27 de febrero de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- * Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Estudios de Impacto Ambiental, de la Comunidad Autónoma de Valencia
- * Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, de Canarias.
- * Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

JURISPRUDENCIA

- * STJCE de 9 de agosto de 1994. Asunto C-396/92.
- * STJCE de 24 de octubre de 1996, C-75/1995.
- * STJCE de 16 de septiembre de 1999, C-435/97.
- * STJCE de 19 de septiembre de 2000, Caso “Linster y otros”.
- * STJCE de 21 de enero de 1999. Asunto C-150/97.
- * STJCE de 22 de octubre de 1998. Asunto C-301/95.
- * STC 13/1998, de 22 de enero de 1998.
- * STSJ de 17 de noviembre de 1998, Embalse Itoiz.
- * STJCE de 13 de junio de 2002. Asunto C-474/99.
- * STJCE de 10 de junio de 2004, asunto C- 87/02, y STJCE de 24 de junio de 2004, asunto C-421/02, Revista de Derecho Administrativo Justicia Administrativa, núm. 25, octubre 2004, Editorial Lex Nova.
- * STSJ de 12 de abril de 2005, Ar. 4445, Revista de Derecho Administrativo Justicia Administrativa, núm. 31, abril 2006. Editorial Lex Nova.
- * STJCE de 4 de mayo de 2006. Asunto C- 290/03, Revista de Derecho Administrativo Justicia Administrativa, núm. 33, octubre 2006. Editorial Lex Nova.
- * STSJ de 15 de marzo de 2006, Ar. 2308, Revista de Derecho Administrativo Justicia Administrativa, núm. 34, enero 2007. Editorial Lex Nova.