



**Universidad
Europea**

UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID ·
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
COMUNICACIÓN

La protección de las especies
mediante la evaluación ambiental

Laura Padilla Guerrero

TRABAJO FIN DE MÁSTER.
MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO AMBIENTAL

Dirigido por Georgina Guerrero Ron

Convocatoria de octubre de 2024

Deja esta página en blanco. Es la "guarda", sirve para proteger el documento y que el tribunal haga anotaciones.

Portadilla

**UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID ·
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
COMUNICACIÓN**

**La protección de las especies mediante la
evaluación ambiental**

Laura Padilla Guerrero

**TRABAJO FIN DE MÁSTER
MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO AMBIENTAL**

Dirigido por Georgina Guerrero Ron

Convocatoria de octubre de 2024

Índice de contenidos.

<u>Resumen</u>	4
<u>Capítulo I. Introducción al estudio</u>	5
<u>1. Elementos del diseño de la investigación</u>	7
<u>Capítulo II. Antecedentes históricos y legislación en materia de protección de especies</u>	8
<u>1. La protección de la biodiversidad en el ámbito internacional</u>	9
1.1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.....	9
1.2. El Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y el Medio Natural en Europa.....	10
1.3. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.....	11
1.4. La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias.....	11
1.5. El Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.....	12
1.6. Las Cumbres de la Tierra.....	12
1.7. El Convenio sobre evaluación del impacto en el medioambiente en un contexto transfronterizo.....	12
<u>2. La protección de la biodiversidad en el ámbito europeo</u>	13
2.1. Programas de acción en materia de medioambiente.....	14
2.2. La Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Noviembre de 2009, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres.....	15
2.3. La Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres.....	15
2.4. La Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino...16	16
2.5. La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.....	16
<u>3. La protección de la biodiversidad en el ámbito nacional español</u>	17
3.1. La Constitución Española.....	17

3.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad	18
3.3. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental	20
Capítulo III. Instrumentos de protección de especies	21
1. El Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	21
2. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	21
3. Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas	22
4. Los procedimientos de evaluación ambiental	22
4.1. Sujetos	23
4.2. Diferencias entre la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental	24
4.3. Ámbito de aplicación para la Evaluación de Impacto Ambiental	24
4.4. Procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada	26
4.4.1. Solicitud de inicio de la EIA simplificada.....	26
4.4.2. Trámite de consultas a las personas interesadas y Administraciones públicas afectadas.....	26
4.4.3. Emisión del informe de impacto ambiental.....	27
4.4.4. Autorización del proyecto y publicidad.....	27
4.5. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria	27
4.5.1. Actuaciones previas.....	27
4.5.2. Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor.....	28
4.5.3. Sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, por el órgano sustantivo.....	28
4.5.4. Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental.....	30
4.5.5. Formulación de declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental.....	30
4.5.6. Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo.....	31
Capítulo IV. Aplicación práctica y problemas surgidos en el procedimiento de evaluación ambiental	32
1. Competencia en materia de tramitación de la evaluación de impacto ambiental	32
2. La inimpugnabilidad de la DIA	34
3. Presentación de varias alternativas en las evaluaciones ambientales	35

<u>4. Alegación de razones de interés público</u>	36
<u>5. Medidas compensatorias</u>	37
<u>6. Efectos vinculantes de las resoluciones</u>	37
<u>7. Fraccionamiento de los proyectos</u>	38
<u>8. Valoración de los efectos sinérgicos de los proyectos</u>	39
<u>9. La importancia de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental</u>	40
<u>Capítulo V. Conclusiones</u>	41
<u>Bibliografía</u>	44

Resumen

Este trabajo estudia cuáles son los procedimientos adecuados para la evaluación ambiental a través de aquella legislación básica entorno a la protección de la biodiversidad en el ámbito internacional, de la Unión Europea y de la legislación española, cuya ley básica en este caso es la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.

Se proceden a detallar aquellos planes estratégicos que se llevan a cabo por las administraciones y a detallar el procedimiento de la evaluación ambiental, que es un procedimiento que tiene como finalidad establecer los pasos a seguir que se tienen que tomar de manera previa para realizar planes, programas y proyectos. Entre los procedimientos más importantes se encuentra la evaluación de impacto ambiental para aquellos proyectos que se quieran ejecutar, y que tiene dos formas de realizarse, el procedimiento ordinario y el simplificado. La finalidad de los mismos es tanto reducir el impacto ambiental, como servir de hoja de ruta para las decisiones que toman las administraciones.

A tenor de dichos procedimientos, en la práctica se pueden producir controversias, y para ello se procederá a repasar la jurisprudencia más relevante entorno a la evaluación ambiental, siendo algunos de los aspectos más relevantes, la competencia y la participación pública, que busca que garantizar la democratización de los proyectos, siendo un procedimiento totalmente público.

I. Introducción.

Debido a la situación actual en la que nos encontramos de emergencia climática, y en relación a los estudios que nos hablan de un cambio climático inminente que está cambiando las condiciones del planeta, ya que cada vez ocurren desastres naturales con mayor asiduidad, lo podemos ver constantemente con incendios que afectan áreas de bosque protegidas, o inundaciones, así como los periodos de sequía que se alargan cada vez más en el tiempo, muchos territorios están perdiendo las condiciones que hacen que sean lugares habitables para algunas especies que están en riesgo. Uno de los casos en territorio español, es el ejemplo de los hábitats acuáticos de tránsito para especies migratorias del Parque Natural de Doñana, que con la sobreexplotación de sus acuíferos por parte de particulares y con el beneplácito de la Administración, sumado a dicha sequía provocada por el cambio climático hace que hoy en día sea un territorio que cada vez más se encuentra en peligro.

Pese a que se trata de un tema relativamente reciente, el aumento del interés por la lucha contra el cambio climático y la protección del medioambiente, tiene su origen en la segunda mitad del siglo XX, cuando tanto de manera internacional, como nacional, comienzan a desarrollarse políticas medioambientales destinadas a la protección de especies y hábitats que, se encuentran en peligro de extinción o se encuentran en riesgo de estarlo en un futuro, y deben ser cuidadas con mayor ahínco debido a su importancia ecológica.

Por tanto, nos encontramos con una materia que se encuentra en constante desarrollo y relativamente reciente, que en los últimos años aunque ha crecido la conciencia ecológica de la población y las Administraciones en general, no llega a ser una prioridad para los gobiernos que firman su legislación, puesto que se contraponen en muchas ocasiones con industrias que tienen mucho poder económico, y el auge de políticas negacionistas del cambio climático hacen que se ralentice todo proceso de mejora de las legislaciones tanto internacionales como nacionales, lo que lleva a que sea un compromiso que en muchas ocasiones se deja en segundo plano.

En este contexto y con el estudio de este trabajo, lo que he buscado ha sido investigar la legislación en materia de protección de la biodiversidad, los principios en los que se basa, y aquellos procedimientos administrativos que dan lugar a esa protección que hace que no se violen los preceptos de protección de especies, justificándose en razones de índole económica o para buscar el desarrollo de la sociedad. Es decir, he estudiado aquellos procedimientos administrativos de evaluación ambiental que protegen áreas de especial valor ecológico, para que de ésta manera se garantice su cuidado, y se cambie cada vez más a un pensamiento de desarrollo sostenible en el que hay que velar por cuidar la biodiversidad del planeta.

La estructura de este trabajo la he distribuido en tres grandes capítulos, que se dividirán a su vez en subapartados, y que comienzan con la legislación, para dar paso al análisis de los procedimientos y por último, aquellos inconvenientes que pueden surgir en su aplicación.

El primero de los capítulos se refiere al marco teórico, el cual comenzará con un estudio sobre la legislación actual en materia de protección de la biodiversidad, siguiendo un orden cronológico y en el que diferencio tres apartados, ya que debido a la situación de España dentro de la Unión Europea, no sólo se deben estudiar los Convenios Internacionales firmados por ella, sino que también se debe estudiar la legislación Europea que, a través de un procedimiento de transposición, será de aplicación en todo el territorio nacional y de obligado cumplimiento. Pese a que lo citaré a lo largo del trabajo, hay que tener en cuenta que en este estudio me he centrado en la legislación base que se aplica en todo el territorio, toda vez que nos encontramos en un Estado descentralizado, que cuenta con comunidades autónomas que tienen su propia legislación, siendo la gestión y desarrollo legislativo en materia de medioambiente de su competencia. Sin embargo, me he centrado en un estudio de la legislación nacional, sin entrar a ahondar en la normativa de cada comunidad autónoma que tiene sus particularidades. Por último respecto a éste primer capítulo es importante destacar tanto la Directiva Hábitats, que se encarga de la protección de los hábitats naturales y de las especies que viven en ellas, y la Ley de Evaluación Ambiental, que será la encargada de desarrollar todos los procedimientos y herramientas que protegen aquellas áreas que gozan de una protección especial.

En el segundo de los capítulos se procederá a realizar un análisis del procedimiento de evaluación ambiental y de las herramientas de las que disponemos para la protección de especies en la legislación nacional. Para ello se citarán aquellos planes que se deben llevar a cabo tanto por la Administración general, como los que deben ser desarrollados por las comunidades autónomas. Seguidamente a ello, se tratará el punto más importante y en el que se basa todo el trabajo que es el procedimiento de evaluación ambiental, con el que busco detallar todos aquellos datos que he recolectado del estudio de la legislación nacional, explicando de manera detallada cuáles son los pasos a seguir en caso de que se quiera llevar a cabo un proyecto en territorio nacional, para que no se vean afectados hábitats, y en el caso de ser así se trate de los menores daños posibles. Es decir, en este capítulo se desarrolla el instrumento más importante que se tiene para la protección de especies que es la evaluación ambiental previa, puesto que se trata de un procedimiento requerido y obligatorio para la ejecución de planes y proyectos dentro del territorio nacional, y que también actúa como instrumento que sirve de base para todas aquellas decisiones que toman las administraciones públicas en relación a su ordenación del territorio.

El tercer capítulo está destinado también al análisis de toda la documentación recabada, pero en este caso, centrándome en la aplicación de la legislación y viendo casos jurisprudenciales, se explicarán algunas de las cuestiones que dan lugar a una discusión jurisprudencial, así como aquellos puntos de

mayor relevancia actual en el tema que se estudia de la evaluación ambiental. Algunos de esos puntos de análisis es, por ejemplo, como se procede a utilizar el procedimiento de evaluación ambiental de forma fraudulenta para eludir algunos pasos de la misma, acudiendo a un trámite que no le corresponde, o desarrollando el concepto que se plantea en la legislación europea de razones de interés público, para así justificar que un proyecto se vaya a producir pese a que vaya a causar daños medioambientales.

Por último, una vez desarrollados y explicados todos los apartados, del análisis de los mismos, se terminará con unas conclusiones en las que se incluirán todos los resultados obtenidos del trabajo realizado, e igualmente se analizará si como consecuencia de dicho estudio se pueden confirmar tanto la hipótesis como la pregunta de la investigación que procedo a detallar a continuación.

1. Elementos del diseño de la investigación.

Como es requisito en todos los trabajos de investigación, en este apartado voy a hacer mención a la metodología que voy a utilizar para desarrollar el texto, así como a los objetivos principales del mismo. Habría que comenzar realizando la pregunta de la investigación, que es aquello que queremos conocer del estudio de la investigación. En este caso la pregunta de la investigación sería: dentro del ámbito nacional ¿cuáles son los instrumentos con los que cuenta el Estado para llevar a cabo la protección de las especies que se encuentran incluidas dentro de la Red Natura 2000?

En este punto, y tras un análisis previo, a fin de unir tanto el marco teórico como los problemas que surgirán de la aplicación de éste, la hipótesis del presente trabajo será la siguiente: Aunque en la actualidad existe una gran protección del medioambiente en su plano teórico, y pese a que hay desarrollado un procedimiento de evaluación ambiental con fases diferenciadas a nivel nacional, en España, con el auge de las energías renovables y las diferencias entre comunidades autónomas respecto a la competencia del procedimiento, se pueden producir problemas en todo el proceso de evaluación ambiental, que den lugar a una menor protección.

El objetivo principal que busco con el análisis del marco teórico, será estudiar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, toda vez que es la principal herramienta con la que se cuenta para valorar de manera previa a su ejecución un proyecto, que puede afectar de manera negativa a los ecosistemas del territorio español.

Una vez estudiado el procedimiento, los objetivos secundarios del presente trabajo que trataré serán, identificar aquellos problemas que se puedan producir a la hora de realizarse las evaluaciones, y a lo largo de todo el procedimiento, así como igualmente tratar de detectar cuáles son los intereses que tienen las partes implicadas, y la importancia de la publicidad en los procedimientos, toda vez que es el principal impulsor de la participación ciudadana, y que hace que las organizaciones sin ánimo de

lucro se impliquen directamente en los procedimientos actuales, lo que en la mayoría de las ocasiones conlleva una garantía de protección adicional ya que de otra manera sería más difícil actuar.

Por último, la metodología que voy a usar a lo largo de todo el trabajo para el estudio de la protección de las especies mediante la evaluación ambiental, será una investigación cualitativa socio-jurídica, ello es así porque lo que voy a estudiar no es únicamente la teoría de la Evaluación de Impacto Ambiental, sino que a su vez, voy a detallar todo el proceso, viendo a través de la jurisprudencia, en su aspecto práctico, cuales son las consecuencias de su aplicación y su eficacia real en la sociedad actual, para poder llegar a entender correctamente todo el procedimiento y el cumplimiento del mismo, así como sus problemas reales.

II. Antecedentes históricos y legislación en materia de protección de especies.

Este capítulo, encargado de detallar aquella normativa y regulación más importante en materia de protección de especies y de evaluación ambiental, está dividido en tres apartados diferenciados en relación a su ámbito de aplicación, comenzando con aquellos convenios internacionales en los que España es parte, siguiendo con las directivas europeas más importantes y que se han transpuesto a la regulación nacional, y por último las normas nacionales que implantan dentro del Estado toda aquella legislación internacional para que tenga carácter obligatorio.

A fin de poder entender con claridad el tema a tratar, es importante señalar qué se entiende por el término biodiversidad, que se trata de todos los sistemas vivos que se hallan en la Tierra, entre los que se encuentran una gran diversidad de especies, ecosistemas y genes.

Históricamente, los primeros movimientos por el medioambiente los encontramos en actividades inherentes al ser humano, como la silvicultura, la planificación urbanística, el tema industrial o la salud de los ríos, entre otras, toda vez que tenían un alcance directo sobre la salud de las personas.

Es en el derecho romano en el que se encuentran las primeras normas cuya finalidad es la protección de la higiene de la salud pública, pero no es hasta mitad del siglo XX cuando se comienza a tomar una verdadera conciencia medioambiental en algunos Estados y foros internacionales.

Es por ello que se concibe el problema medioambiental y la protección de la biodiversidad como un problema que afecta a todos los países, y que es transfronterizo, es decir, es un problema que nos atañe a todos, tanto a la sociedad en general como a los individuos en particular, por lo que los gobiernos de los países poco a poco, y debido a los desafíos que se producen, que pueden ser el cambio

climático, la deforestación o la contaminación, deciden establecer marcos legales internacionales que puedan proteger la biodiversidad del planeta.

Partiendo de esa base hay que señalar que a lo largo de la historia y sobre todo a lo largo del siglo XX, el interés y conciencia sobre la protección de la biodiversidad y del medioambiente ha ido creciendo, y por ello en este apartado vamos a comenzar citando algunos de los Convenios más importantes que se han firmado entre países.

Por otro lado, también es importante citar algunos de los principios básicos del derecho internacional ambiental, que son: que los Estados tienen derecho soberano a utilizar los recursos que se encuentren en su territorio sin causar daño al medioambiente de otros Estados; que exista un principio de responsabilidad común, ello quiere decir que habrá países con una mayor responsabilidad en la protección del medioambiente en función de sus circunstancias y sus capacidades; y un principio de cooperación internacional para la protección del medioambiente.

En última instancia, para que sea entendible el siguiente apartado, es preciso indicar que nos referimos a los tratados y a los convenios como acuerdos que se firman entre dos o más países, o con organizaciones internacionales, que establecen normas y principios que las partes firmantes se comprometen a cumplir. Y en el caso puntual de España, es la Constitución Española de 1978, a través de sus artículos 93 y 96, la que establece que se deberá autorizar la celebración de esos tratados a través de la aprobación de una Ley orgánica, y que corresponderá a las Cortes Generales o al Gobierno, la garantía de cumplimiento de dichos tratados. Igualmente se establece que, un requisito es que deberán ser publicados oficialmente, y de esa manera formarán parte del ordenamiento interno, y serán de obligado cumplimiento.

1. La protección de la biodiversidad en el ámbito internacional.

A continuación se incluyen aquellos Convenios Internacionales de mayor relevancia en materia de protección de las especies y del procedimiento de evaluación ambiental, que han sido pioneros en la legislación de los países y que funcionan como impulso para seguir evolucionando a legislaciones cada vez más garantistas con el medioambiente.

1.1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

Desde la creación de la Organización de Naciones Unidas, en adelante ONU, en 1945 a través de la Conferencia de San Francisco, y con la creación de la UNESCO, hay un creciente interés por las organizaciones internacionales de proteger la biodiversidad. Es en 1948 cuando se crea la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), para evaluar el estado de los recursos naturales

y promover su protección. El siguiente momento clave en la protección de las especies, fue en 1972 en la Conferencia sobre el Medio Ambiente de la ONU, en la que se dan los primeros intentos en desarrollar reglas internacionales.

La comúnmente conocida como la Conferencia de Estocolmo, que fue celebrada en Suecia en 1972, es la primera conferencia internacional que hacía del medio ambiente un tema importante entre sus puntos a tratar.

En la misma se fijaron 26 principios para la gestión del medioambiente y un plan de acción que incluía un programa de vigilancia mundial, con evaluación del medio humano; unas actividades de ordenación y unas medidas internacionales auxiliares, que se desarrollaron en 109 recomendaciones.

Como principal resultado de la Conferencia de Estocolmo respecto a la protección de la biodiversidad, se instauró el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El PNUMA, es una agencia que funciona como portavoz del medioambiente dentro de la ONU. Su objetivo principal es actuar como coordinador de los trabajos relacionados con la protección de la biodiversidad, así como estudiar y hacer un seguimiento de las condiciones ambientales a nivel mundial, elaborar los instrumentos ambientales, e impulsar las instituciones de la gestión del medioambiente.

Su mayor logro fue el que por primera vez, en un ámbito internacional, se tomara conciencia de la importancia de proteger el medioambiente para buscar un desarrollo sostenible adecuado para las generaciones futuras. Asimismo se fijaba un calendario para que se celebraran diferentes reuniones de carácter internacional con el objetivo común de la protección del medioambiente.

En la actualidad las tareas del PNUMA buscan ayudar a los países en una transición hacia economías eficientes en el uso de los recursos, así como ayudar también a fortalecer la legislación ambiental en los diferentes Estados y proporcionar informes basados en evidencias científicas que puedan ayudar a fundamentar todas las futuras políticas encaminadas a una mayor protección de la biodiversidad.

A partir de la conferencia de Estocolmo, que fue como el punto de partida dentro de la protección de la biodiversidad en el ámbito internacional, se comienzan a celebrar diferentes acuerdos internacionales con la finalidad de proteger el medioambiente, algunos de los cuales voy a citar a continuación.

1.2. El Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y el Medio Natural en Europa.

Es comúnmente conocido como Convenio de Berna, que se firmó en 1979, que entró en vigor de forma general en 1982. Se trata de un convenio jurídico internacional que cubre la protección de la mayor parte del patrimonio natural de todo el continente europeo, y que se extiende además a algunos Estados de África.

El objetivo de este convenio es garantizar la conservación de la vida silvestre, mediante la cooperación entre los Estados firmantes. Fue el primer tratado internacional que fijó un nuevo procedimiento general a la gestión de la protección entre plantas y animales, y que tiene una planificación económica en la protección de los hábitats, por lo que detalla una serie de medidas de protección tanto para las plantas como para los animales, haciendo un listado y diferenciando las especies rigurosamente protegidas de las que exigen medidas especiales en su gestión y los medios de captura no selectivos prohibidos.

Este convenio destaca por sus Planes de Acción y sus Estrategias de Conservación creadas por grupos de expertos en la materia, que a través de su Comité permanente se irán actualizando para continuar promocionando las políticas de conservación nacionales.

1.3. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

Se trata de un convenio internacional intergubernamental que fue firmado en Washington en 1973, y entró en vigor en 1975, conocido como CITES y que tiene como finalidad principal velar porque el movimiento transfronterizo internacional de todas aquellas especies de animales y plantas silvestres no amenace su supervivencia.

Para ello establece una serie de categorías entre las que se incluyen por ejemplo, las especies que están en peligro de extinción y cuyo comercio está prohibido, que se incluyen en el Apéndice I, o aquellas especies que pueden ser comercializadas, pero con una serie de requisitos, para poder asegurar su sostenibilidad y que se incluyen en el Apéndice II.

Con ello lo que se busca es evitar un comercio de especies que lleve a la explotación de las mismas y a su posible extinción, pero también se refiere a especies muertas o derivados de animales y plantas, como por ejemplo pieles, marfiles, semillas, o a derivados de ellas, pero que estén elaborados a través de especies que se hallen incluidas en el Convenio.

1.4. La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias.

El Convenio de Bonn, que fue celebrado en 1979, entró en vigor en España desde el 1 de mayo de 1985. Se trata de un convenio que busca asegurar la protección de las especies migratorias mediante la protección y conservación de sus hábitats, sobre todo en aquellos casos en los que el estado de conservación sea desfavorable.

Para ello anima a los Estados firmantes a que creen acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, en aquellos casos en los que las especies migratorias que aparecen en el Apéndice II de dicho texto,

necesiten cooperación internacional. En el Apéndice I, sin embargo, se incluyen aquellas especies migratorias que se encuentran amenazadas y necesitan de una protección especial.

1.5. El Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.

El citado convenio que fue celebrado en 1971, debe su nombre a que fue firmado en la ciudad de Ramsar, Irán, a orillas del Mar Caspio, y entró en vigor en España en 1982.

Se trata del único tratado internacional que se centra en un único ecosistema, como es el de los Humedales que son un ecosistema esencial para la biodiversidad, toda vez que se trata de hábitats especiales en los que habitan la mayor parte de las especies conocidas de agua, y son esenciales para la vida de anfibios, así como para la vida de las aves en sus migraciones. A través del mismo, los Estados firmantes se comprometen a proteger los humedales que se encuentran en sus territorios para así evitar su sobreexplotación, la cual puede derivar en episodios de sequías perjudiciales para las especies que habitan en ellos, designar un listado de zonas de importancia internacional y conservar los mismos, y a cooperar en materia de humedales transfronterizos e intereses comunes.

1.6. Las Cumbres de la Tierra.

En materia de protección de la biodiversidad en el ámbito internacional, comencé hablando de la Conferencia de Estocolmo, y por último, es importante mencionar las conocidas como Cumbres de la Tierra, que se trata de Conferencias de las Naciones Unidas en relación al medioambiente y que se han venido celebrando cada diez años desde la Convención de Estocolmo de 1972.

Es de especial importancia mencionar el Convenio sobre Diversidad Biológica, que se aprobó en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde se comenzó a generalizar el término biodiversidad, y que marca unos objetivos claros de: conservación de la diversidad biológica, uso sostenible de todo aquello relativo y que se refiera a la diversidad biológica, y la división justa y equitativa a nivel internacional de todos aquellos beneficios que se puedan generar procedentes de la utilización de los recursos genéticos.

1.7. El Convenio sobre evaluación del impacto en el medioambiente en un contexto transfronterizo.

Una vez citados los convenios que fijan los principios de protección de especies, así como los listados de hábitats y especies que deben tener una especial protección, hay que mencionar el generalmente

conocido como Convenio de Espoo, que se firmó en Finlandia, en fecha 25 de febrero de 1991. Este convenio tiene como principal objetivo que siguiendo los principios de prevención de riesgos, se deberá evaluar el impacto ambiental de actividades que puedan ser dañinas para el medio ambiente, en su fase de planificación, para que posteriormente se notifiquen a las partes interesadas en las que se va a producir dicho proyecto y que así se eviten efectos negativos transfronterizos. Es un paso previo necesario para la aprobación de dichos proyectos.

El Convenio de Espoo fue ampliado posteriormente por el Protocolo de Kiev, que entro en vigor en 2010, también conocido como Protocolo SEA (Strategic Environmental Assessment), cuya principal función es identificar las posibles consecuencias negativas para la biodiversidad y promover así el desarrollo sostenible.

La principal finalidad de dicho convenio es que previamente a que se pueda llevar a cabo un proyecto que puedan afectar a más de un país, se produzca una evaluación ambiental previa, que determine cuáles son los efectos que se producirían en el medioambiente y las medidas que se adoptarán para minimizarlas.

2. La protección de la biodiversidad en el ámbito europeo.

Para poder entender en este caso a qué nos referimos con la legislación europea y su evolución histórica, a modo introductorio, y en relación a la actual organización de la Unión Europea, hay que decir que es con el Acta Única Europea en 1986 cuando se consagra la hoja de ruta en materia de medioambiente dentro de la Comunidad Europea, puesto que se trata de un tratado que reforma los tratados constitutivos, y por medio del cual los Estados miembros atribuyeron a las Comunidades Europeas competencias en el ámbito del medioambiente.

Posteriormente en 1992, con el Tratado fundacional de la Unión Europea, más comúnmente conocido como el Tratado de Maastricht, fue el momento en el que el proyecto económico en Europa pasa a ser un proyecto más político que económico que crea la Unión Europea, con un marco institucional único compuesto por sus propias instituciones políticas y judiciales. En materia de medioambiente fue importante toda vez que pasó a exigir que las normas que se adoptaran en dicha materia lo hicieran por mayoría cualificada.

Por último con el Tratado de Ámsterdam de 1997, se lleva a cabo otro impulso en temas medioambientales ya que tiene como finalidad el logro de un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medioambiente, lo que impulsaba un desarrollo sostenible de las actividades económicas de la Unión Europea, y medidas comunes y de cooperación en materia de medioambiente.

Sin embargo, y pese a que las citadas políticas fundacionales están relacionadas con el medioambiente, puesto que se le da importancia a que debe respetarse el mismo, la Unión Europea, antes conocida

como Comunidad Europea, a lo largo de su historia, la manera en la que ha desarrollado las diferentes políticas para detener la pérdida de la biodiversidad y de los ecosistemas, ha sido a través de diferentes directivas o Programas de Acción, siendo las más importantes en esta materia las que mencionaremos a continuación.

2.1. Programas de acción en materia de medioambiente.

Desde 1973 la Comisión llevó a cabo diferentes programas de acción en materia de medioambiente, en los que se fija el camino a seguir a través de programas plurianuales con propuestas legislativas, que voy a ir detallando a continuación conforme a los años en los que se debía aplicar cada uno.

Entre los años 1973 y 1976, se promovieron medidas de solución a problemas que ya habían ocurrido con anterioridad.

Entre 1977 y 1981, el programa de acción se centra en la necesidad de la creación de instrumentos como las evaluaciones de impacto ambiental.

El siguiente plan de acción que va entre los años 1982 a 1986, plantea la integración de las políticas medioambientales en los demás temas de desarrollo legislativo comunitario, para llevar a cabo una mayor protección de la biodiversidad con la gestión y eliminación del problema de los residuos.

Posteriormente entre 1987 y 1992, se fijan los objetivos del mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de apoyo de la vida, la preservación de la diversidad genérica y la protección del uso y gestión razonable de especies y ecosistemas.

Entre 1992 y el año 2000, se centra en buscar soluciones a problemas como el cambio climático o la contaminación y gestión de residuos.

El sexto programa que va desde el año 2001 al año 2012, tiene como uno de los objetivos principales proteger la naturaleza y la vida silvestre, restaurando la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales, como son por ejemplo, proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.

Seguido a dicho programa, va el de los años 2013 a 2020, en el que se impulsa proteger la naturaleza y consolidar la capacidad de recuperación ecológica.

Por último, el octavo programa, que busca introducir dentro de las políticas europeas los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la consecución de la Agenda 2030, tiene como finalidad que se devuelva al planeta más de lo que se toma de él, reconociendo por tanto la importancia de la protección de las especies y sus ecosistemas.

2.2. La Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Noviembre de 2009, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres.

La Directiva de Aves tiene como finalidad principal la conservación a largo plazo de todas las especies de aves que viven libremente, en estado salvaje, dentro del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea.

Para ello se crearán zonas de protección, se buscará proteger los hábitats que se encuentren dentro de dichas zonas de protección, así como el restablecimiento de aquellos espacios naturales donde residían las aves que hayan sido destruidos, y la recuperación de especies que se hayan declarado en peligro de extinción, así como el desarrollo de nuevos biotipos, tal y como se indica en el artículo 3 de la Directiva.

En el anexo I de dicha directiva se identifica a las especies y subespecies que requieren de medidas de protección especiales, para las que la directiva busca que los Estados miembros establezcan por ejemplo la creación de zonas de especial protección, que serán los territorios más apropiados en tamaño, y que mencionaré con mayor detención más adelante.

También, a través de esta directiva, se establece un régimen general para la explotación de dichas especies que se encuentran detalladas y organizadas por tipo de protección dentro de la misma, y será aplicable no únicamente a las aves, sino también a sus huevos, nidos y hábitats.

2.3. La Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y la Flora Silvestres.

La Directiva Hábitats, es la más importante en relación a la protección de especies dentro de la Unión Europea. Se encontraba dentro del programa de acción comunitario que va entre los años 1987 a 1992, y tiene como objetivo principal fijar unas normas básicas para la protección de los hábitats en vías de extinción o amenazadas, que se encuentren dentro del interés comunitario, así como establecer una red de zonas protegidas, que aumentaban el ámbito de aplicación del Convenio de Berna, toda vez que algunos países no habían ratificado dicho convenio.

Ésta directiva junto con la Directiva de Aves, buscaban asentar las bases jurídicas, dentro de la Unión Europea, para mantener y conseguir los objetivos firmados en el Convenio de Río de Janeiro de 1992, y así favorecer el mantenimiento y conservación de la biodiversidad.

No sólo se trata de incluir en la misma una lista de especies, sino que por primera vez, se incluye un listado de hábitats naturales, entendidos como *“zonas terrestres o acuáticas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como*

*seminaturales*¹, a los que entiende como especies, y prevé la creación de una red ecológica europea, en relación a las Zonas de Especial Conservación (ZECs), y que se denominará Red Natura 2000, y estará formada por Lugares de Interés Comunitario (LICs). Igualmente, se incluirán en la misma las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs) que he mencionado en el apartado anterior.

Dentro de éstos hábitats de interés comunitario, se incluirán aquellos amenazados de desaparición, aquellos lugares que tienen un área de distribución natural reducida y aquellos hábitats que tienen características especiales por su situación geográfica, como por ejemplo, en nuestro caso se podría mencionar la zona mediterránea. Asimismo, incluye aquellos hábitats considerados como prioritarios en sus anexos, que son aquellas zonas amenazadas de desaparición y que suponen un mayor esfuerzo de conservación, debido a la importancia de dichos hábitats.

Por tanto, dicha directiva es la más importante junto con la directiva de aves en la protección de especies en el ámbito europeo, y no sólo establece un marco para su conservación, sino que requiere a los Estados miembros que creen un proceso de evaluación de impacto de aquellos planes, programas y proyectos que se vayan a ejecutar, y que puedan afectar a los hábitats y especies protegidos, lo cual será el objeto principal de este trabajo.

2.4. La Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

Por último, dentro del ámbito europeo, y en relación con la protección de la biodiversidad, no podemos dejar de mencionar la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, que se trata de una directiva que tiene como finalidad proteger la biodiversidad marina, gestionando todas las actividades que pueden ser llevadas a cabo por el hombre y que derivan en posible contaminación de mares y océanos, compartiendo estrategias homogéneas entre los Estados miembros para todas aquellas áreas marinas que se compartan.

2.5. La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Como he mencionado en el apartado anterior en el que me centraba en el ámbito internacional, también en el ámbito europeo existe una norma relativa a la evaluación de impacto ambiental, comúnmente conocida como Directiva de Impacto Ambiental, que es la principal garante de que las

¹ Artículo 1 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. "DOCE" núm. 206, de 22 de julio de 1992.

anteriores directivas, así como las especies y hábitats que se mencionan en las mismas, se vean protegidos, en el caso de que se vayan a realizar proyectos en dichos territorios, estableciendo la obligación de que se produzca un trámite previo de Evaluación de Impacto Ambiental.

Europa fue pionera en la implantación de dicho trámite, toda vez que la primera directiva de evaluación de impacto ambiental fue la Directiva 85/337/CEE, que fue adoptada en 1985 y que ha sido modificada en varias ocasiones, siendo la más actual la Directiva 2011/92/UE, que ha sido igualmente modificada por la Directiva 2014/52/UE. Ésta normativa fue desarrollada años antes del Convenio de Espoo, y establecía un marco para la evaluación de los efectos medioambientales que algunos proyectos podrían causar, para de ésta manera evitar que se contaminaran áreas protegidas medioambientalmente.

Dicha norma establecía una evaluación de impacto previa, y comenzaba a dar valor e importancia a la participación pública, facilitando información tanto al público como a las autoridades para que tengan la oportunidad de participar en todo el proceso, e igualmente se asegura con ello que la toma de decisiones respecto al proyecto tenga en cuenta los posibles impactos ambientales que se puedan causar.

3. La protección de la biodiversidad en el ámbito nacional español.

Una vez estudiada la legislación básica más importante en materia de protección de especies, tanto internacional como europea, que es de aplicación en España por ser parte firmante en dichos Convenios y pertenecer a la Unión Europea, lo siguiente va consistir en mencionar a continuación aquellos preceptos y leyes más importantes dentro de la legislación nacional, que transponen todas las normas internacionales, y fijan aquellos procedimientos que debemos tener en cuenta para llevar a cabo la evaluación ambiental.

Si bien es cierto que el derecho medioambiental español deriva del internacional, a raíz de la necesidad de frenar el proceso de deterioro de nuestros ecosistemas es necesario por nuestras instituciones desarrollar una legislación que sea propia y de respuesta a las peculiaridades del Estado, buscando también una consonancia con el resto de los países, para afrontar todos aquellos retos que se puedan producir de manera internacional. Dicha legislación se impulsará mediante dos vías: una será la constitucional, y otra la vía comunitaria.

3.1. La Constitución Española.

Pese a que dentro del articulado de la Constitución, no se refiere en exclusiva a la protección de la biodiversidad, sino más bien a la protección del medioambiente en su conjunto, es preciso mencionar

el artículo 45 de la Constitución Española, que aunque no se trata de un derecho fundamental, al tratarse de un derecho constitucional, goza de una mayor protección.

En el mismo se indica que *“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 la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*².

De dicho artículo se extrae el que es un deber del Estado y de las personas particulares, el deber de conservar la biodiversidad, así como que todos tenemos el derecho a un medioambiente sostenible.

Por otro lado, dentro de la Constitución Española, hay que citar los artículos 148 y 149 donde se fijan las competencias que tienen tanto las comunidades autónomas como la Administración General del Estado, y que serán de especial relevancia a la hora de conocer cuál es la Administración competente para conocer de una evaluación de impacto ambiental.

3.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

Englobado en el marco de los citados Convenios de ámbito internacional en materia de conservación de la biodiversidad, así como en el marco de las Directivas de Aves Silvestres y la Directiva Hábitats, nace la norma española vigente en la actualidad, que establece un marco jurídico para la defensa del patrimonio natural y la biodiversidad española.

Su objetivo principal es garantizar el derecho a un medioambiente adecuado, como menciona la constitución, para el bienestar, salud y desarrollo de las personas.

En el primer título de la ley es donde el legislador recoge el principal instrumento para el conocimiento del patrimonio natural y la biodiversidad, a través de un Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el que se incluirá la información de otros inventarios, con él lo que se busca es tener conocimiento del estado actual de los ecosistemas nacionales, para una vez que se dispone de dicha información, poder tomar las medidas necesarias para su correcta protección o restauración.

Los inventarios se realizarán por el Ministerio con competencia en materia de medioambiente, consultando a las comunidades autónomas, e incluirá información relativa a: *“1. El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición. 2. El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas. 3. El Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. 4. El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales. 5. El Inventario de la estadística Forestal Española. 6. El Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres. 7. El*

² Artículo 45 de la Constitución Española. “BOE” núm. 311, de 29/12/1978.

Inventario Español de Caza y Pesca. 8. El Inventario Español de Parques Zoológicos. 9. El Inventario Español de los Conocimiento Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad. 10. Un Inventario de Lugares de Interés Geológico representativo. 11. Un Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos. 12. Un Inventario Español de Especies Terrestres.”³.

En el tercer título de la ley, es donde el legislador cataloga los hábitats en diferentes categorías, siendo la primera de ellas los que están en peligro de desaparición, seguido de los espacios protegidos entre los artículos 31 a 36 LPNB, que son los parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos. Se trata de espacios que deberán tener al menos uno de los requisitos establecidos en el artículo 28 de la ley, y que se trata de: que sean áreas con características especiales por su localización o medio, y que se encuentren amenazados, o aquellos lugares de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo; y por otro lado, que sean lugares en los que se encuentren especies protegidas que estén en peligro de extinción o de las que se busca una conservación de dichas especies, por lo que serán áreas con especial protección. Por otro lado, cataloga los espacios protegidos que se encuentran dentro de la Red Natura 2000, que he citado con anterioridad, pero a los que hay que volver para explicar con más detenimiento.

La Red Natura 2000 es una red de espacios protegidos que ocupan todo el territorio de los países miembros de la Unión Europea, y que busca responder a la salvaguarda de la biodiversidad natural del continente. Se busca con ello la supervivencia a largo plazo de especies y hábitats de Europa, y que tengan un buen estado de conservación. La Red Natura 2000 integra dos tipos espacios:

Por un lado, están las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), que son los espacios ya sean terrestres o marinos, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que alberguen hábitats adecuados para aseverar la conservación y reproducción de las variedades de aves que se mencionan en el Anexo I de la Directiva de Aves.

Por otro lado, están los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), que son espacios que ayudan al mantenimiento y rehabilitación para que se considere un estado favorable de aquellos hábitats de interés comunitario recogidos en los Anexos I y II de la Directiva de Hábitats. Una vez que dichas listas de LICs son declarados por los Estados miembros, pasarán a denominarse Zonas de Especial Conservación (ZECs).

Las Zonas de Especial Conservación (ZECs), pueden considerarse una figura equivalente a las ZEPAs, siendo necesario que para que se pueda declarar ZEC, es necesaria la conformidad simultánea de las herramientas de gestión, que recojan las medidas de mantenimiento de dichos espacios protegidos.

Por último, en dicho título también se incluyen las áreas protegidas por la legislación internacional que veíamos en el primer apartado, y en los que se incluyen entre otros los Humedales de Importancia

³ Artículo 9 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. “BOE” núm. 299, de 14/12/2007.

Internacional, los Geoparques declarados por la UNESCO, o las Reservas de la Biosfera, por citar algunos de ellos.

3.3. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Ésta ley, una vez que tenemos delimitados aquellos ámbitos que se encuentran en peligro y que deben de gozar de una especial protección, establece una serie de normas que garanticen que todos aquellos proyectos y planes que se vayan a realizar en territorio nacional y que puedan provocar un impacto en el medioambiente, sean previamente analizados y evaluados, anticipadamente a su aprobación, para que se puedan tomar las medidas garantistas necesarias de protección en caso de que se evalúen negativamente.

En el marco legal nacional, hay que destacar que esta norma lo que hace es trasponer dentro del sistema normativo español la Directiva 2011/92/UE, y para tener actualizada la norma, es preciso reseñar que algunos de sus artículos se encuentran modificados por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, debido a la actualización de la Directiva 2014/52/UE.

Establece una serie de principios de evaluación ambiental en su artículo 2, que se asimilan a los principios europeos, y entre los que destacan la precaución y acción cautelar, que se refiere a que se deben de tomar medidas preventivas ante la posibilidad de que un proyecto pueda causar daños en el medioambiente, aunque no haya certeza científica; o el principio de acción preventiva, corrección y compensación de impactos, que lo que busca es que previo a cualquier aprobación de un proyecto se evalúe con anterioridad si podría causar daños para que se puedan evitar o minimizar, y en el caso de que se produzcan impactos negativos, deben tomarse medidas para corregir o mitigar dichos efectos, siendo el último paso la compensación para aquellos casos en los que los daños al medioambiente no puedan evitarse ni ser corregidos; igualmente se introduce un principio novedoso que es el de quien contamina paga, para que aquellas personas negligentes que hayan producido un daño en la biodiversidad de un territorio tengan una responsabilidad económica, como principio incentivador de promover la sostenibilidad.

Es en el Título II de esta ley es donde se fija el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que procederé a analizar en el siguiente capítulo del trabajo con detenimiento y que sirve como principal instrumento para la protección de las especies. Igualmente, establece la necesidad de realizar un seguimiento de los proyectos aprobados, para garantizar que se cumplen las medidas de protección aprobadas.

III. Instrumentos de protección de especies.

En este capítulo, con el conocimiento adquirido de la legislación que se ha expuesto en el anterior apartado, van a analizarse los principales instrumentos de protección de los que cuentan las Administraciones, ya sean planes o programas que se citarán, siendo el más relevante y el objetivo del presente trabajo estudiar y conocer el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que se debe llevar a cabo previamente a la realización de cualquier proyecto, y con el que se busca que no se pasen por alto los intereses de protección de los hábitats naturales y especies de especial protección, y que se establezcan unas normas básicas que las administraciones deben seguir para preservar sus políticas medioambientales.

1. El Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Éste como su propio nombre indica es un plan estratégico a nivel nacional que tiene como objetivo el de establecer y definir los objetivos que promuevan el conocimiento y la gestión sostenible de la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, teniendo en cuenta las alegaciones y aportaciones que realizarán las Administraciones de las comunidades autónomas.

Se encuentra aprobado a través del Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la diversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y sustituye al primer plan que iba de los años 2011 a 2017.

Entre sus apartados, inicialmente se comienza abordando un estudio del estado en el que se encuentra el patrimonio natural y la biodiversidad en España, describiendo la situación actual e identificando los principales problemas que se advierten en los últimos años. A continuación se detallan las líneas de actuación prioritarias que en este caso son: el conocimiento sobre el patrimonio natural y la biodiversidad, la protección y conservación de la naturaleza, la recuperación y restauración de los ecosistemas, la reducción de amenazas para el patrimonio natural y la biodiversidad, los compromisos de cooperación y participación internacional, la financiación y estimación presupuestaria, así como el seguimiento de su ejecución.

2. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Son el instrumento básico de las comunidades autónomas para la planificación de los recursos naturales que se encuentran dentro de su ámbito de competencia, y que fijan las directrices básicas de los espacios naturales. Sin embargo, a pesar de que cada Comunidad Autónoma ha adaptado su

normativa en ordenación territorial de manera diferente, el nexo común de esta función pública que realizan, es la de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en su territorio.

La finalidad principal de este instrumento de protección de las especies y hábitats es la de asegurar el uso sostenible de los recursos naturales de cada región, equilibrando las necesidades económicas, sociales y ambientales.

3. Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Se trata de un marco de acción, que se engloba dentro del territorio nacional, diseñado para integrar la subsistencia de las especies naturales en las políticas de desarrollo, explorando una armonía entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental.

Entre sus objetivos principales se encuentran el preservar la biodiversidad, mitigar los efectos del cambio climático, promover el desarrollo sostenible y conseguir beneficios sociales y económicos en las comunidades locales.

4. Los procedimientos de evaluación ambiental.

Para comenzar con el análisis del objeto principal de este trabajo, es preciso señalar que la normativa que va a ser aplicable en este caso será la Ley 21/2023, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, donde se detallan los pasos a seguir en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y de donde se extrae el análisis de este apartado.

Esta evaluación ambiental engloba una serie de pasos que se deben llevar a cabo a través de los cuales se analizan y exponen a través de informes de las partes implicadas, así como de expertos en la materia, los efectos que pueden provocar sobre el medioambiente todos aquellos planes, programas y proyectos, antes de que se lleven a cabo, siendo preceptiva una autorización previa, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquéllos sobre factores como la población, la biodiversidad, el clima, el paisaje o bienes materiales como el patrimonio cultural. Esta evaluación carece de sentido de forma aislada, toda vez que tiene un carácter previo y es necesaria para poderse aprobar por parte de la Administración dicho permiso para que se puedan ejecutar los planes. Es decir, se trata de un examen detallado de todos aquellos aspectos de un proyecto, plan o programa, que puedan producir un impacto medioambiental, y obliga a que haya un pronunciamiento motivado sobre si la ejecución de dichos trabajos son adecuados conforme a la normativa vigente, y si serían viables. Con ello lo que se

busca es garantizar un nivel elevado de protección ambiental dentro de nuestro país, y que no se lleven a cabo proyectos que puedan ser perjudiciales para la biodiversidad que se encuentre protegida por las normas que he explicado con anterioridad.

Por último, es importante indicar que en el estudio de este trabajo me he basado en la legislación nacional, toda vez que se va a tratar de la norma básica de aplicación para conocer del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, sin embargo, las comunidades autónomas han regulado en su legislación sus propios procedimientos que tienen que preservar los plazos y pasos que se citan en la legislación nacional base, teniendo que ser más garantistas en el caso de que introduzcan modificaciones. Con ello lo que quiero decir es que, no he pasado a evaluar cada procedimiento de cada comunidad autónoma, toda vez que las mismas han transpuesto el procedimiento nacional tal cual a sus legislaciones, mientras que otras han añadido modificaciones, pero éstos cambios nunca podrán ser ni menos garantistas con el medioambiente, ni tampoco lo podrán ser con las partes involucradas en el proceso.

4.1. Sujetos.

Para llevar a cabo la evaluación ambiental, hay que destacar que hay varios sujetos que forman parte de todo el proceso y que procedo a mencionar a continuación: el primero de ellos es el órgano sustantivo, que es la Administración pública con competencias para adoptar un plan o programa, o para autorizar un proyecto; el órgano ambiental será la Administración pública que realice el análisis y que formulará todas aquellas declaraciones con impacto ambiental, que podrán ser declaraciones ambientales estratégicas, informes ambientales estratégicos, declaraciones de impacto ambiental, o informes de impacto ambiental; el promotor será la persona, ya sea natural o jurídica, que quiere llevar a cabo un proyecto que puede tener efectos perjudiciales sobre el medioambiente, y que será quien comience el proceso para obtener una autorización; las Administraciones públicas afectadas, que podrán ser una o varias; y las personas interesadas que quieran formar parte del proyecto al poderse ver afectadas por dicho proyecto, así como las organizaciones sin ánimo de lucro con objeto de la protección del medio ambiente, que tengan una gran experiencia acreditada, y que son de vital importancia en estos casos, toda vez que actúan con una finalidad pública de protección de los espacios naturales y sus especies, ya que en el caso de los particulares es más difícil de participar al desconocer todos los procedimientos y características técnicas de los proyectos.

4.2. Diferencias entre la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental.

La ley en este caso diferencia en su articulado la evaluación ambiental estratégica (EAE), que es aquella que se refiere a planes o programas, de la evaluación de impacto ambiental (EIA), que es aquella que analiza los proyectos. Sin embargo, los pasos a seguir en uno u otro caso serán similares, toda vez que en ambos tipos de evaluaciones se contará con tramitaciones tanto ordinaria como simplificada, dependiendo del tipo de plan o proyecto que se vaya a llevar a cabo.

En el caso de las EAE, una de las características que es importante destacar es que aquellos planes y programas que afecten a espacios de la Red Natura 2000, siempre se tramitarán por medio del procedimiento ordinario, mientras que en el caso de las EIA, dependiendo de la tipología del proyecto, que se citará en el siguiente apartado, se procederá a realizar una evaluación de tramitación ordinaria o una de tramitación simplificada, y que son las que se encontrarán citadas y especificadas en los anexos I y II de la ley.

Por otro lado, si un plan o programa posteriormente se lleva a cabo a través de un proyecto que desarrolle los mismos, pese a que se haya realizado el procedimiento para que se cuente con la EAE, ello no eximiría el que se tenga que llevar a cabo una EIA de nuevo para que se pueda aprobar. No obstante, y en aras de garantizar la economía procesal y el principio de eficacia, aquellos trámites y documentos que sean de común utilización se podrán incorporar a la EIA, evitando así una duplicidad, siempre y cuando no haya un cambio en las condiciones que exijan que se realicen de nuevo.

4.3. Ámbito de aplicación para la Evaluación de Impacto Ambiental.

En este trabajo me voy a centrar en la explicación de la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, con la intención de analizar el Segundo Capítulo del Título II, que es el que contiene el articulado aplicable al procedimiento tanto simplificado como ordinario, que va desde el artículo 33 al 50 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Para ello, primero debemos definir lo que es un proyecto, y que será cualquier actuación que suponga la *“ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación”*⁴ así como todas aquellas actuaciones en los paisajes o hábitats naturales que puedan dar lugar a modificaciones en los mismos. Es decir, es preciso que haya peligro de producir dichos cambios y daños a la biodiversidad, puesto que de no existir no será necesaria la EIA.

⁴ Artículo 5 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. “BOE” núm. 296, de 11/12/2013.

El ámbito de aplicación para realizar una evaluación de impacto ambiental y sus normas vienen detalladas en el artículo 7 de la citada ley, que diferenciarán entre aquellos proyectos que deben ser evaluados mediante la evaluación simplificada, y aquellos que deberán ser evaluados mediante la evaluación ordinaria. Comenzaré citando que los proyectos que son sometidos a una evaluación ambiental simplificada se recogen en el anexo II, tratándose en muchos casos de los mismos grupos que se llevarán a cabo por la evaluación ambiental ordinaria, con la diferencia de que no superan los umbrales de afectación que se incluyen en el mismo, como pueden ser por ejemplo los siguientes: cuando se refiera a instalaciones industriales que no se incluyan en el anexo I y que superen los 100 megavatios de potencia instalada, o aquellas instalaciones eólicas no incluidas en el anexo I, que excedan de 100 kilovatios de potencia total y que no se destinen al autoconsumo, o por ejemplo el almacenamiento subterráneo de gases combustibles. Asimismo, serán objeto de EIA simplificada, los que no se encuentren en ninguno de los anexos pero puedan afectar a Espacios Protegidos de la Red Natura 2000, y todos aquellos proyectos que, pese a presentarse fraccionados, una vez que sumas las magnitudes o dimensiones alcanzan los umbrales del anexo II. Siempre que un proyecto tenga como finalidad desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, podrán tramitarse a través del procedimiento simplificado siempre que la duración del proyecto no supere los dos años.

En el caso de la evaluación ambiental ordinaria, se tramitarán aquellos proyectos que se encuentren en el Anexo I entre los que se incluyen los siguientes grupos: el primero de ellos, son aquellas explotaciones ganaderas dependiendo de la capacidad por especie animal y a lo que se destinen; el segundo cita industrias extractivas; el tercero incluye a la industria energética; el cuarto grupo contiene la industria siderúrgica y de elaboración de metales; el quinto grupo es el de industria textil, química, petroquímica y papelera; dentro del sexto grupo están los proyectos de infraestructuras; en el grupo séptimo se incluyen los proyectos de gestión de aguas; en el octavo grupo los de tratamiento y gestión de residuos; y por último en el grupo noveno aquellos que se desarrollen en los Espacios Protegidos mencionados en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, siempre y cuando afecten a más de cien hectáreas de suelo o cuando se dediquen al almacenamiento geológico y captura de flujos de dióxido de carbono. Asimismo, se podrán tramitar por el procedimiento ordinario todos aquellos proyectos en los que se solicite dicho tipo de tramitación por parte del promotor.

Hay que destacar que, en el caso de que un proyecto ya esté autorizado o en fase de ejecución tenga cambios significativos, en el caso de un incremento de la contaminación o producción de daños o pueda afectar a espacios de especial protección, se podrá llevar a cabo una nueva EIA. Asimismo, en el caso de aquellos proyectos presentados de manera fraccionada para evitar las posibles evaluaciones de impacto ambiental, ya sean por el procedimiento simplificado, o por el ordinario, actuando de ésta manera en fraude de ley, se evaluarán y se procederán a evaluar por el trámite que realmente le corresponda.

Por último y como especial excepción, se encontrarán fuera del ámbito de aplicación de la normativa de impacto ambiental, aquellos proyectos, planes o programas que estén relacionados con la defensa nacional o con la protección civil, de acuerdo al artículo 8 de la citada ley.

4.4. Procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

Para poderse analizar el procedimiento de EIA simplificado, en este caso, se deberá acudir al artículo 7 de la Ley 21/2023, que para el caso del procedimiento simplificado te deriva al Anexo II de la citada Ley, y los otros casos que he mencionado en el apartado del ámbito de aplicación. Con este procedimiento se busca simplificar la obtención de la evaluación de impacto ambiental, para aquellos proyectos que tengan un impacto más reducido que en los casos en los que se emplea el procedimiento ordinario. Los pasos a seguir en un procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada son los siguientes:

4.4.1. Solicitud de inicio de la EIA simplificada.

En este caso, al igual que en el procedimiento ordinario como explicaré más adelante con mayor detalle, será el promotor el que presentará ante el órgano sustantivo la solicitud de inicio de dicho procedimiento. Entre la documentación exigida para interponer dicha solicitud se incluirán una descripción de las particularidades del proyecto, que tendrá tres fases, la construcción, el funcionamiento y el cese, así como la descripción de su ubicación; la descripción de los posibles efectos medioambientales que se pueden producir en caso de que se proceda a ejecutar el proyecto, así como las posibles alternativas que sean más beneficiosas para la protección de los hábitats y las especies protegidas del espacio donde se vaya a realizar; todas aquellas medidas que busquen prevenir, reducir y compensar los efectos negativos en el momento de su ejecución; así como una propuesta de seguimiento para garantizar que no se produce ningún efecto negativo.

Una vez recibida dicha solicitud por el órgano sustantivo, se la remitirá al órgano ambiental para que en el plazo de 20 días admita o inadmita dicha solicitud.

4.4.2. Trámite de consultas a las personas interesadas y Administraciones públicas afectadas.

El siguiente paso que se llevará a cabo en este procedimiento es el que se procederá a dar plazo máximo de 20 días a las personas interesadas y a las Administraciones públicas afectadas para que puedan pronunciarse sobre la viabilidad y defectos del proyecto. En esta ocasión, a diferencia del

procedimiento ordinario, no se estimarán aquellas alegaciones que se reciban fuera de plazo por parte de los interesados, y en el caso de no considerarlos relevantes o de ser insuficientes, el órgano ambiental, será el encargado de solicitar al órgano superior de éste para que requiera a las Administraciones públicas afectadas los informes necesarios para tener toda la documentación necesaria.

4.4.3. Emisión del informe de impacto ambiental.

Posteriormente, en el plazo de tres meses, deberá el órgano ambiental emitir una decisión, sobre la autorización del proyecto, en el que se incluirán las condiciones específicas para mitigar los impactos ambientales. Dicho documento será publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) o diario oficial correspondiente a cada comunidad autónoma, a fin de darle publicidad, y deberá procederse a la autorización del proyecto en un plazo de 4 años, salvo en los casos en los que el promotor solicite una prórroga, como explicaré en el procedimiento ordinario.

4.4.4. Autorización del proyecto y publicidad.

Por último, será el órgano sustantivo el encargado de llevar a cabo la autorización del proyecto, y en el caso de que se apruebe el mismo, se establecerá un plan de seguimiento a fin de garantizar que se cumplen las condiciones establecidas y se monitoricen los impactos ambientales, durante toda la ejecución del proyecto.

4.5. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria.

En este caso, igualmente lo primero que se debe hacer para saber el tipo de evaluación se tramitará por los cauces del procedimiento ordinario acudir al artículo 7 de la Ley 21/2023, que deriva al anexo I de la citada Ley, y aquellos casos excepcionales. A continuación, y conforme al articulado de la citada ley, procedo a detallar los pasos a seguir en un procedimiento de evaluación ambiental ordinaria:

4.5.1. Actuaciones previas.

Este es un trámite con carácter potestativo y no obligatorio. Con carácter previo al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el promotor tendrá la posibilidad de pedir al órgano ambiental que confeccione un documento de alcance del estudio de impacto ambiental, y que deberá resolverse en un plazo de dos meses.

Dicho trámite comenzará con un documento inicial del proyecto que deberá presentar el promotor con la definición y características específicas del proyecto, así como su viabilidad técnica y posible impacto sobre el medio ambiente, aquellos riesgos y alternativas que se puedan producir, así como un análisis detallado del territorio y del medio ambiente que pueda verse afectado por el proyecto. Dicha documentación será estudiada por el órgano sustantivo, que lo remitirá al órgano ambiental en el plazo de 10 días para que elabore un documento de alcance. No obstante, se podrá requerir al promotor para subsanar posibles defectos formales que se hayan producido.

El órgano ambiental, en este caso, consultará a las Administraciones públicas y a las personas afectadas que podrán presentar alegaciones en el plazo de 20 días, y que en el caso de que se realicen no será preciso realizar nuevas consultas en el futuro, y una vez le conste toda la documentación remitirá al órgano sustantivo el documento de alcance del estudio de impacto ambiental con las alegaciones realizadas. Este documento tendrá un periodo de validez de dos años a partir del día siguiente al de su notificación al promotor.

4.5.2. Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor.

Este estudio de impacto ambiental (EIA) está a cargo del promotor, y siempre deberá incluir en el mismo los siguientes documentos: la descripción general del proyecto, la relación de las principales alternativas, cuantificación de sus efectos negativos que se puedan producir sobre el medio ambiente, debilidad de los mismos ante riesgos, medidas de prevención ante posibles efectos desfavorables significativos sobre los hábitats y el paisaje, un programa de vigilancia ambiental, el resumen ejecutivo del EIA y conclusiones. Ello deberá siempre estar redactado de una forma y con términos fácilmente comprensibles, para poder garantizar el acceso en igualdad de condiciones al público.

En el caso de que se haya solicitado al órgano ambiental un documento de trascendencia del estudio de impacto ambiental, el promotor deberá, al realizar el EIA, ajustarse a la información requerida en el mismo.

Dicho documento perderá su eficacia si en el plazo de un año desde que se produjo de su conclusión no se hubiera presentado ante el órgano sustantivo para la siguiente fase de la evaluación.

4.5.3. Sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, por el órgano sustantivo.

Una vez que el promotor presente el proyecto y el estudio de impacto ambiental ante el órgano sustantivo, se deberán llevar a cabo dos trámites de forma simultánea: se tendrá que proceder a la

información pública del proyecto y del EIA, y a consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, para aquellos casos en que no se haya sometido en las actuaciones previas.

Conforme se establece en el Convenio de Aarhus se deberá informar *“al público interesado como convenga, de manera eficaz, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso”*⁵.

Es por ello que por un lado, el órgano sustantivo someterá la información presentada a información pública durante un plazo no inferior a 30 días hábiles, que en ningún caso podrá ser susceptible de minoración, previo anuncio en el BOE o diario oficial que corresponda y en su sede electrónica, para garantizar que tenga la máxima difusión entre el público. Hay que tener en cuenta que la citada ley es una ley base, y que pese a que las Administraciones de las comunidades autónomas tienen capacidad de legislación y gestión, nunca podrán interponer un plazo inferior al fijado en la ley base.

Asimismo, también es preciso reseñar que el Convenio de Aarhus en su artículo 6.3 indica que siempre se deberá conceder un plazo de tiempo razonable *“que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra 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 medioambiental”*⁶.

Por otro lado, y a la vez, el órgano sustantivo preguntará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los posibles efectos del proyecto en el medioambiente. Las consultas se ejecutarán mediante una notificación que incluirá el estudio de impacto ambiental o dónde puede ser consultado, el órgano al que deben remitir los informes y alegaciones, y toda la documentación que sea importante sobre el proyecto y que obre en poder del órgano sustantivo. Las partes tendrán un plazo de 30 días hábiles desde que reciben la notificación para emitir los informes y alegar lo que estimen pertinente. Como he indicado anteriormente, los plazos estipulados no podrán ser reducidos por la legislación de las comunidades autónomas.

Una vez que haya pasado el plazo, el órgano sustantivo en un plazo de 30 días remitirá al promotor los informes y alegaciones realizados por las Administraciones públicas y las personas interesadas, para que se consideren de cara a la construcción o modificación del proyecto y en el EIA. En el caso de que el promotor incorpore alteraciones que supongan efectos ambientales importantes distintos de los previstos inicialmente, se procederá a tener un nuevo trámite de información pública y consultas.

Una vez resueltos dichos pasos, el promotor presentará ante el órgano sustantivo la solicitud de impacto ambiental ordinaria en el que incluya al menos, el documento técnico del proyecto, el EIA y

⁵ Artículo 6.2 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998. “BOE” núm. 40, de 16/02/2005.

⁶ Artículo 6.3 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998. “BOE” núm. 40, de 16/02/2005.

las alegaciones e informes recibidos en los trámites anteriormente citados. No obstante, en el caso de que concurra un defecto de forma, el órgano sustantivo concederá un plazo de 10 días hábiles al promotor para subsanarlo.

Posteriormente el órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental la solicitud de evaluación de impacto ambiental ordinaria.

4.5.4. Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental.

El órgano ambiental podrá en el plazo de 20 días desde la solicitud, resolver su inadmisión si estimara que el proyecto es inviable por razones ambientales, si no reuniera las condiciones de calidad suficientes, o si ya se hubiera inadmitido o hubiera una declaración de impacto ambiental desfavorable en un proyecto similar al presentado. Frente a dicha resolución, se podrán interponer los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial.

Una vez presentado y pasado dicho filtro, corresponde al órgano ambiental realizar un análisis formal del expediente de evaluación de impacto ambiental y comprobará que está completo, pudiendo requerir al órgano sustantivo para subsanar defectos de forma en un plazo de tres meses.

Durante este análisis podrá requerir a las partes posibles informes y evaluaciones que considere necesarios para tener los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental, o en caso de que considerara que le falta información, informar de la resolución de terminación que podrá ser recurrida.

4.5.5. Formulación de declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental.

Una vez finalizado el análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, el órgano ambiental dictará la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en el plazo de cuatro meses desde que recibe el expediente completo de impacto ambiental, y tendrá naturaleza de informe preceptivo y determinante.

Dicho informe no únicamente se utiliza como una medida preventiva, sino que promueve la adopción de actitudes más limpias, responsables con el medioambiente y sostenibles, que deben ser llevadas a cabo por las empresas y los particulares que quieren ejecutar un proyecto.

Esta fase que da lugar a dicho informe, termina el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y lo que se incluye en el mismo son, entre otras cosas, fijar en qué condiciones se podrá desarrollar el proyecto para la protección adecuada del medio ambiente durante la ejecución y la explotación, y en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias.

Dicha declaración de impacto ambiental, debe ser motivada y razonada, y en función de quién sea el órgano competente para dictarla, si fuera competencia del Estado sería la Secretaría de Estado de Cambio Climático la que la formularía, o si fuera competencia de las comunidades autónomas, su órgano semejo dentro de dicha administración.

Hay diferentes tipos de DIA, siempre visto desde una perspectiva desde la cual se evalúa la adecuación o no de ejecutar el proyecto presentado. En este sentido, si el órgano ambiental considera que tiene unos efectos negativos para el medioambiente, emitirá un informe negativo; por otro lado, si éste tras la evaluación de toda la documentación considera que es un proyecto que en nada afecta a los hábitats naturales ni las especies protegidas emitirá un informe positivo; y por último, hay ocasiones en las que el órgano ambiental emite un informe positivo, siempre y cuando la ejecución del proyecto esté condicionado a una serie de medidas correctivas que puedan dar lugar a su autorización.

Este informe se publicará en el BOE o el diario oficial correspondiente en el plazo de 10 días hábiles siguientes desde su realización, y no será objeto de recurso, salvo el que proceda frente al acto por el que se autoriza el proyecto.

4.5.6. Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo.

La autorización del proyecto deberá incluir como mínimo, las conclusiones sobre el efecto del proyecto sobre el medio ambiente, las condiciones de corrección o prevención que puedan establecerse sobre el proyecto y los principales motivos en los que se basa la decisión.

Por último, es preciso reseñar que, una vez se haya recibido una declaración de impacto ambiental favorable, con su consiguiente publicidad, el promotor contará con un plazo de cuatro años para comenzar con la ejecución del proyecto. No obstante, en el caso de que no se haya comenzado, por causas como la afectación por procedimiento judicial o retrasos en la obtención de licencias o autorizaciones administrativas, previo a que venza dicho plazo podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental, que podrá acordarse por el órgano ambiental en el caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales del proyecto. En caso de que pasara el plazo sin solicitud de ampliación o prórroga, deberá comenzar un nuevo trámite de evaluación de impacto ambiental ordinaria.

Por último, es importante añadir que el artículo 44 que se refiere a la tramitación ordinaria, incluye una opción para aquellos casos en los que haya una alteración en la normativa competente, novedades técnicas o medidas preventivas, correctoras o compensatorias que sean innecesarias o ineficaces. En estos casos, se podrá acudir al procedimiento de modificación de las condiciones, que podrá iniciarse de oficio o a solicitud del promotor. Para ello se deberá presentar la documentación necesaria y

acreditativa para actualizar la publicidad y consultas necesarias, tras lo cual, el órgano ambiental resolverá acerca de la modificación de la declaración de impacto ambiental.

IV. Aplicación práctica y problemas surgidos en el procedimiento de evaluación ambiental.

Una vez analizados todos los pasos que se deben llevar a cabo para realizar la evaluación de impacto ambiental, el siguiente punto a tratar es el de analizar la jurisprudencia actual más relevante para desgranar y explicar algunos de los problemas que se producen a la hora de aplicar y llevar a cabo todo el procedimiento de evaluación integrada ambiental.

A lo largo del presente capítulo he analizado las siguientes sentencias: la Sentencia nº 20196/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, nº de recurso 550/2011, la Sentencia nº 1702/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1288/2015; la Sentencia nº 615/2017 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1137/2014; la Sentencia nº 160/2022 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 720/2021; la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18), la Sentencia de fecha 29 de mayo de 2009 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1945/2007; la Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2011, con nº de recurso 545/2011; y la Sentencia nº 53/2017 del Tribunal Constitucional, de 11 de mayo de 2017, en las que se tratan los siguientes problemas de aplicación.

1. Competencia en materia de tramitación de la evaluación de impacto ambiental.

El primer problema que se puede producir a la hora de llevar a cabo una solicitud de EIA es diferenciar quién debe ser el órgano competente que se encargue de ello, y si deberá ser la Administración General del Estado la encargada de dar lugar a todos los pasos correspondientes, o si por el contrario lo será la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se vaya a producir. Para ello, hay que referirse a lo establecido en la Constitución Española que delimita a quién corresponde la competencia, que en la mayoría de los casos se ha delimitado utilizando el ámbito territorial, es decir, si un proyecto se va a llevar a cabo en el territorio de una Comunidad Autónoma, será ésta la encargada de dar trámite a la Evaluación de Impacto Ambiental, y es por ello que las comunidades autónomas cuentan con sus propias normas relativas a la evaluación ambiental que imponen una serie de requisitos y pasos, que nunca podrán ser menos garantistas que los recogidos en la ley nacional, por ello podrán encargarse

de dictar normas con una protección superior a la norma básica. Por otro lado, en el caso de que el proyecto afecte a dos o más comunidades autónomas, será competencia de la Administración General del Estado la tramitación de todo el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

No obstante, hay en casos en los que los artículos 148 y 149 establecen competencias exclusivas, tanto para las comunidades autónomas, como para el Estado como por ejemplo en el caso de una competencia exclusiva del Estado puede ser cuando afecte a legislación básica sobre montes, o vías pecuarias.

Hay casos en los que se podría discutir la competencia, aduciendo que la Declaración de Impacto Ambiental debe ser competencia del Estado y no de una Comunidad Autónoma, como se puede deducir del estudio de la Sentencia nº 20196/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, nº de recurso 550/2011, siempre que se determine que se trata de una obra de interés general.

En dicho procedimiento, y en lo relativo al problema mencionado es que, el proyecto que se iba a llevar a cabo era la construcción de un tramo de carretera entre dos provincias, lo cual se entendería que la competencia debía ser de la comunidad autónoma en la que se encontraran, pero el motivo de impugnación era que se podría estar produciendo una posible división de un proyecto anterior que ya se había rechazado por ser perjudicial para una zona de especial interés, porque era una zona de tránsito del lince ibérico, y que era una carretera nacional que se comunicaba entre dos comunidades autónomas. Lo que se pretendía era confirmar que dicho proyecto podría ser un paso previo a una ejecución mayor en el futuro, dado que el tramo que se iba a construir coincidía con parte del anterior proyecto nacional, y que de cierta manera se estaba encubriendo por lo que la competencia en dicho caso correspondería a la Administración General del Estado.

Sin embargo en dicho caso, se desestimó dicho recurso toda vez que el mismo al tratarse de una carretera que iba de una provincia a otra dentro de la misma comunidad autónoma, se trata de una competencia exclusiva de la comunidad autónoma.

Igualmente, y debido a su relevancia, hay que citar la Sentencia nº 53/2017 del Tribunal Constitucional, de 11 de mayo de 2017, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña debido a que interpretaba que la Ley de evaluación ambiental actuaba fuera de su ámbito competencial, toda vez que establecía los pasos de la evaluación de impacto ambiental, siendo ésta competencia de las comunidades autónomas a través de su legislación en el caso de que sean proyectos, planes o programas que vayan a realizarse dentro de su comunidad. Lo que resuelve la citada sentencia es que el procedimiento de evaluación ambiental articulado en la Ley 21/2013, es un procedimiento que sirve como base, y que las comunidades autónomas, respetando dichas reglas básicas, podrán trasponer dicho procedimiento dentro de su ordenamiento, o ampliarlo, siempre y cuando se preserven las garantías mínimas establecidas en la ley nacional. Igualmente, como indica

Lozano Cutanda⁷, en la referida sentencia se procede a reinterpretar algunos artículos que entiende que sí que invade competencias que son autonómicas.

2. La inimpugnabilidad de la DIA.

La declaración de impacto ambiental, como he indicado anteriormente, es con lo que culmina normalmente la evaluación de impacto ambiental, y es importante en este caso referirnos a este tema, toda vez que, pese a tratarse de un informe que puede ser tanto positivo, como negativa, o condicional, y de que se trata de una declaración que tendrá efectos en la aprobación o denegación del proyecto, no se ha considerado por parte de los tribunales como una resolución que se pueda recurrir por ninguna de las partes, lo que llevará a un seguimiento de la ejecución de un proyecto que de haberse podido recurrir con anterioridad, se hubiera evitado, con los costes que ello conlleva tanto para las partes como para la Administración.

Conforme a la Sentencia de fecha 29 de mayo de 2009 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1945/2007, se viene a conceptuar por la jurisprudencia a la DIA como un acto administrativo esencial, pero de mero trámite, por lo que no puede ser impugnable, y ello es indiferente a si se trata de una resolución tanto positiva como negativa, lo que conlleva a la inadmisibilidad de los recursos que se hayan interpuesto frente a ellas, y que ha sido objeto de estudio en varios artículos⁸.

Pese a que se puede considerar que la DIA puede tener unos efectos que rompen con el acto aprobatorio del proyecto, hay ocasiones en los que se incluye que habrá efectos negativos para el medioambiente, pero sin embargo, posteriormente se concede la autorización ambiental integrada. El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, en su Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2011, con nº de recurso 545/2011, considera que la DIA no se trata de un acto que pueda recurrirse de manera autónoma, sino que el mismo únicamente se podrá recurrir una vez se haya dictado la resolución administrativa que apruebe el proyecto, con la autorización ambiental integrada, de manera conjunta: *“En esas circunstancias carece de sentido alguno mantener el carácter de acto de trámite simple de la declaración de impacto ambiental y excluirla de control jurisdiccional con ocasión de la impugnación de la autorización ambiental integrada. El carácter unificado y global de dichas autorizaciones integradas desde el punto vista ambiental hace obvia la pertinencia de controlar en los recursos dirigidos contra ellas también la declaración de impacto ambiental que las preceda.”*⁹.

⁷ LOZANO CUTANDA, Blanca. *STC 53/2017, sobre la Ley de evaluación ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos*. Actualidad Jurídica Ambiental (2017).

⁸ DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime. *La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plano o proyecto a evaluación ambiental*. Actualidad Jurídica Ambiental (2013)

⁹ STS nº recurso 545/2011, de 13 de diciembre de 2011, FJ 3º.

3. Presentación de varias alternativas en las evaluaciones ambientales.

Otro de los requisitos que se establecen dentro del procedimiento de evaluación ambiental tanto ordinario como simplificado, es que dentro de la solicitud que realiza el promotor como inicio de dicho procedimiento, a parte de la primera opción que él considera la óptima para la ejecución del proyecto, deberá incluir una o varias propuestas de soluciones alternativas que sean las menos perjudiciales para el medioambiente, y que deberán ser tomadas en cuenta por el órgano competente. Con ello lo que se viene a indicar es que una solicitud de evaluación ambiental debe contener un proyecto y su forma de ejecutarse, con distintas propuestas, para que una vez evaluada toda la documentación y realizados todos los informes dentro del procedimiento, se contemple cuál es la menos perjudicial para el medioambiente, toda vez que es dentro de dichas opciones lo que se va a evaluar, es decir, no se podrán proponer otras soluciones que no se contemplen entre las contempladas, y dentro de las contempladas se decidirá sobre dictaminar una resolución ya sea favorable o desfavorable.

Dentro de la directiva de Hábitats, se establece precisamente que si hubiera opciones que sean menos perjudiciales para el medioambiente, serán éstas las que deban llevarse a cabo, y no podrán alegarse motivos no fundamentados y únicamente basados en aspectos económicos para que se apruebe la primera opción, sino que deberá demostrarse que las otras alternativas no son viables, y que la propuesta inicialmente es la única posible. Ello es un concepto jurisprudencial que se cita en las sentencias estudiadas, en relación con el artículo 6.4 de la Directiva de Hábitats.

Según la Sentencia nº 1702/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, *“De la literalidad del precepto con la expresión “y a falta de soluciones alternativas” parece claro, siempre a juicio de este Tribunal, que si existen esas soluciones alternativas para la ejecución del proyecto que no causan daño ambiental esa debería ser la opción con mayores preferencias para ser elegida si se quiere ser fiel al sometimiento de las Directivas Comunitarias que nos vinculan”*¹⁰.

La evaluación de impacto ambiental por tanto, se basa en el principio de subsidiariedad, es decir, el solicitante deberá proponer una primera opción, así como posibles otras opciones para que en el caso de que una de ellas sea más perjudicial, siempre se podrá optar por evaluar la solución que tenga menores efectos negativos en un hábitat o sobre una especie, y que será la que se aconseje que se proceda a ejecutar en el caso de que la resolución del procedimiento sea positiva.

¹⁰ STS 1702/2016, de 11 de julio de 2016, FJ 2º.

4. Alegación de razones de interés público.

Continuando con el estudio de la Sentencia de fecha 11 de julio de 2016, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1288/2015, y siguiendo con el citado artículo de la directiva, y como continuación a la obligatoriedad de presentar soluciones alternativas, hay ocasiones en las que se produce una inexistencia de las mismas que sean viables para que se pueda llevar a cabo el proyecto, y en las que podría finalmente ejecutarse siempre y cuando se alegue por parte de los promotores que quieren llevar a cabo un proyecto de cualquier índole, que se realiza por razones imperiosas de interés público de primer orden, toda vez que dentro de la Directiva de Hábitats 92/43/CEE, en su artículo 6.4. se establece lo siguiente: *“Si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritario únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana o la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión otras razones imperiosas de interés público de primer orden”¹¹.*

De esto se puede extraer que hay situaciones en las que las partes interesadas en realizar un proyecto podrán alegar causas imperiosas de interés público, que pueden ser tanto de fondo económico como social por parte de un Estado miembro para llevar a cabo dichas obras. Sin embargo, dichos supuestos únicamente podrán declararse mediante ley, o mediante acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano de gobierno de la comunidad autónoma en la que se vaya a ejecutar dicho proyecto, y deberán motivarse dichas causas, no siendo en ningún caso viables, como en la jurisprudencia analizada, que la primera opción que se contempla es más económicamente y reduciría el tráfico.

Pese a que en la Directiva de Hábitats no se definen ni citan las razones imperiosas de interés público, si que se menciona que serán aquellas que estén relacionados con la salud humana, la seguridad pública o que tenga consecuencias positivas para el medioambiente. Hay que decir que la jurisprudencia hasta la fecha tampoco ha dado ninguna definición clara de lo que se puede entender por dicho término, sin embargo, en algunos casos se ha entendido como un interés tanto de primer orden o a largo plazo, para aquellos proyectos que tengan unos beneficios para la sociedad en la que

¹¹ Artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. “DOCE” núm. 206, de 22 de julio de 1992.

se producen que hagan que dicha región mejore, o que sean necesarios para su desarrollo sostenible, como por ejemplo sería el de construir una fábrica en alguna región que tenga un alto nivel de desempleo, lo que se buscaría para que dicha población mejorara económicamente.

5. Medidas compensatorias.

Otro de los aspectos destacados en la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental es que en el caso de que se tengan que llevar a cabo proyectos que afecten de manera considerable a diferentes hábitats que se encuentran protegidos por la legislación actual, es decir, una vez que tras la evaluación se ha decidido igualmente por el órgano competente a dictar una resolución positiva, dentro del procedimiento ambiental se deberán establecer unas medidas compensatorias que garanticen que la Red Natura 2000 no se vea afectada.

Estas medidas compensatorias serán siempre la última solución y siempre y cuando no haya alguna posible solución que se pueda tomar, y se trata de medidas compensatorias que se llevan a cabo por la ejecución de proyectos que han sido aprobados por razones de imperioso interés público, como se aprecia en la Sentencia nº 1702/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, que dice lo siguiente: *“La jurisprudencia comunitaria, obviamente –mediante medidas compensatorias– permite, por las imperiosas razones expresadas de interés público, proceder a la autorización, pero las mismas deben contar con tal exclusivo carácter y deben quedar suficientemente explicitadas”*¹².

Este tipo de medidas deberán ser remitidas a la Comisión Europea, que deberá aprobarlas para poder aplicarse tanto en la fase de planificación como en la fase de ejecución, según lo establezca la evaluación ambiental.

6. Efectos vinculantes de las resoluciones.

Damos por hecho que todas las evaluaciones que se produzcan dentro del procedimiento de evaluación ambiental que anteriormente he detallado, deben tener en cuenta los informes y los efectos acumulativos que pueden producirse por la aplicación simultánea de uno o varios planes en la conservación de un lugar concreto. Por ello es necesario que, para tomarse una decisión minuciosa se deberán tener en cuenta todos los informes científicos y los informes detallados de los ayuntamientos y partes implicadas porque pese a no ser totalmente vinculantes, exponen detalladamente todas las alternativas que se pueden producir en caso de que cualquier plan se ejecute finalmente. Este problema, se encuentra citado en la Sentencia del Tribunal Supremo, citada también en el anterior

¹² STS 1702/2016, de 11 de julio de 2016, FJ 5º.

apartado, cuando dice *“aparte de que los informes que se mencionan como contrarios a la DIA no tienen carácter vinculante para la autoridad que adopta la resolución final, precisamente, a propuesta de la autoridad que emitió uno de los informes, se adopta la declaración”*¹³. En el caso de que encima, puedan afectar a espacios que se encuentren dentro de la Red Natura 2000, se deberá tomar en consideración tanto la integración del espacio con los planes de dicha red, como los posibles impactos y detallar las posibles medidas de mitigación que se vayan a planificar.

Es preciso recalcar que pese a que muchos de los informes de expertos que se incluyen en una evaluación ambiental no son vinculantes, se deben tener en consideración, y ello es así porque en muchas ocasiones detallan los efectos negativos de llevar a cabo un proyecto. Hay casos en los que pese a que los informes no son favorables y advierten de los peligros medioambientales de ejecutar un proyecto, la Evaluación de Impacto Ambiental emite un informe favorable que hace que la Declaración de Impacto Ambiental pueda tomar una decisión perjudicial para los hábitats y especies protegidas. Y no es hasta el momento de la aprobación del mismo, hasta el que se podrá impugnar la resolución, siendo un trámite que habrá dado lugar a una pérdida de tiempo, toda vez que de haberse podido recurrir resoluciones anteriores, o incluso la declaración de impacto ambiental, se hubieran paralizado las autorizaciones de ejecución de dichos proyectos.

7. Fraccionamiento de los proyectos.

Otro de los problemas que en la práctica se producen y que son perjudiciales y que se trata en la Sentencia nº 615/2017 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1137/2014 objeto de análisis, son los fraccionamientos de los proyectos. Se entenderá como tal, aquellos proyectos que con un objetivo de evitar una tramitación de la evaluación de impacto ambiental ya sea ordinaria o simplificada, lo que hacen es presentar varios proyectos menores de manera separada frente a las autoridades competentes, para así evitar los umbrales que se establecen en los Anexos I y II de la Ley de Evaluación Ambiental. Habrá otros casos en los que lo que se intenta evitar es el órgano competente de la tramitación, debido a que se presentan proyectos que se tienen que llevar a cabo en comunidades autónomas limítrofes, que de presentarse como un solo proyecto, la competencia para conocer del mismo sería de la Administración del Estado.

En nuestro país, este tipo de intento de fraude de ley ha sido muy común en los últimos años debido al auge del sector de la energía eólica, que para evitar que se tramitaran sus proyectos por el trámite de la evaluación ordinaria, presentaba proyectos de porciones de parques eólicos para que se tramitaran de forma independiente a través del procedimiento simplificado. Sin embargo, y pese a que

¹³ STS 1702/2016, de 11 de julio de 2016, FJ 2º.

actualmente se continúa intentando, conforme a la Ley de Responsabilidad Ambiental, la consecuencia directa es la anulación de las autorizaciones que se hayan otorgado, en el caso de que los procedimientos hayan acabado, o la retroacción en la tramitación para que se vuelva a presentar la solicitud conforme al procedimiento que realmente deba de llevarse a cabo.

8. Valoración de los efectos sinérgicos de los proyectos.

Del estudio de la Sentencia nº 615/2017 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1137/2014, y de la Sentencia nº 160/2022 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con el nº de recurso 720/2021, los preceptos más importantes en relación a los proyectos de parques eólicos los voy a detallar a continuación.

Pese a que podría pensarse que la construcción de un parque eólico, que genera energías renovables siempre va a tener un lado positivo y que es respetuoso con el medioambiente, dando lugar a un desarrollo sostenible a largo plazo, toda vez que se produce energía limpia, dejando de lado las tan perjudiciales energías fósiles, dichos parques y su construcción no siempre van de la mano de una protección del medioambiente.

Como he citado anteriormente, en los últimos años en España ha habido un auge de las energías renovables procediéndose a crear parques de turbinas que producen energía. Sin embargo, dichos parques en ocasiones se han fragmentado, para que a través de un fraude de ley, como he indicado en el apartado anterior, se puedan tramitar por un procedimiento simplificado, o que se hayan beneficiado de no tener que realizar una evaluación ambiental.

En este caso, la jurisprudencia de lo que se ha protegido es de que cuando se han tramitado proyectos que están en una misma zona, y que en su tramitación por separado no suponen un deterioro del medioambiente, o no producen efectos directos perjudiciales para algunas especies, sí que se debe de tener en cuenta la acumulación de dichos efectos. Es decir, en el caso de la sentencia de 2017, así como en el de la Sentencia de 2022, en ningún momento durante el procedimiento de evaluación ambiental se procedió a realizar ningún análisis de los efectos acumulativos que se podrían producir, dado que el proyecto se iba a construir en una zona con varias explotaciones. Es decir, el análisis de las repercusiones que puedan tener todos los parques conjuntamente, pese a que no pertenezcan a la misma compañía, es obligatorio, como indica la jurisprudencia.

Asimismo, es importante recalcar que cuando nos referimos a una especie protegida y su hábitat natural, no únicamente debemos tener en cuenta el espacio donde tiene su zona de estancia y reside, sino para que la evaluación sea adecuada, se deberá incluir el perímetro necesario para la protección de dichas especies, siendo los mismos aquellas zonas que pudiera utilizar la especie protegida para otros fines.

9. La importancia de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En este caso vamos a hablar de uno de los pilares del procedimiento de evaluación ambiental, que es la publicidad y la participación ciudadana, y que se encuentra en los principios básicos del derecho medioambiental, pese a que no se trata de un derecho fundamental, tal y como explica Casado Casado¹⁴.

Cuando hablamos de los procedimientos administrativos en materia de protección de especies, tenemos que pensar que su legislación básica se ha creado en un contexto de cambio social, en el que lo que se busca principalmente es que haya una mayor participación ciudadana, puesto que las políticas medioambientales promueven la misma, así como que cada vez haya un mayor conocimiento del mismo, como del cambio climático que se está produciendo. Lo que se busca con estas políticas de concienciación, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea, es un cambio en las políticas para que éstas sean cada vez más transparentes, que la ciudadanía no se sienta alejada de las mismas y que sienta que participa en la toma de decisiones, y que se encuentra en un Estado totalmente democrático donde se pueden conocer todos aquellos proyectos que se van a realizar.

En este caso, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18), viene a confirmar cuestiones tales como la manera de informar al público interesado de la apertura del procedimiento, así como de la resolución que finaliza el mismo, para que se pueda garantizar su posibilidad de recurrir las mismas.

Asimismo, el Convenio de Aarhus garantiza que sean las administraciones públicas las que actúen garantizando que el público interesado pueda acceder de manera gratuita a toda aquella documentación que tenga algún tipo de interés respecto a los proyectos que se pretenden llevar a cabo.

Por un lado, respecto a la primera de las cuestiones, el TJUE resuelve indicando que los Estados tendrán total autonomía para establecer el modo de publicación del procedimiento para que pueda ser consultado por el público, y serán las administraciones las que tendrán que velar porque dicha información llega correctamente a los interesados, y que se encuentran informados en todo momento. Para ello, en el caso español, se considera que el medio correcto para que haya una correcta publicidad y pueda llegar a todos los implicados o personas interesadas será publicar, en el BOE o el boletín correspondiente, el inicio de los trámites de dicha evaluación para que se puedan realizar las

¹⁴ CASADO CASADO, Lucía. *El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Revista Aragonesa de Administración Pública (2019).

alegaciones que se consideren pertinentes. Por otro lado, dicha información publicada deberá estar redactada en un lenguaje conciso y claro para que pueda ser entendido por todas las personas, sin necesidad de tener especiales conocimientos en la materia, y estará publicado durante un plazo razonable para que pueda ser consultada.

En segundo lugar la sentencia hace mención a que la decisión de aprobación o denegación del proyecto deberá ser publicada igualmente conforme a las normas que establezca cada Estado, y puesta en conocimiento de las partes interesadas, y se contemple un plazo razonable para poder recurrir dicha resolución en caso de que no se esté de acuerdo para garantizar la seguridad jurídica, siempre velando la administración porque llegue a las partes interesadas y sea fácilmente accesible.

Siguiendo los principios de efectividad y equivalencia, la decisión deberá ser publicada sin demora, y tendrá que estar motivada, haciéndose un resumen de las consultas y de la información.

Por tanto, la participación ciudadana es también protegida por la jurisprudencia de la Unión Europea, siendo uno de los pilares básicos de los procedimientos medioambientales, como he dicho anteriormente.

V. Conclusiones.

El objeto del presente trabajo era conocer con detalle todos aquellos instrumentos de protección de especies con los que se cuenta en la actualidad. Desde el estudio de la legislación internacional se aprecia que ha habido una evolución significativa desde los años 70 hasta la actualidad en materia de medioambiente, no únicamente en una lucha contra el medioambiente, sino también con una finalidad de garantizar la reservación de especies y hábitats que se encuentran en peligro de extinción estableciendo medidas de cuidado y seguimiento de dichos entornos y formas de vida, como también he podido comprobar como no únicamente se preservan su áreas, sino que también se lucha contra el comercio internacional no controlado, que puede dar lugar a que se introduzcan especies invasoras en entornos naturales donde habitan otras especies.

Estos medios de estudio y desglose de especies catalogándolas en diferentes clases, da lugar a que se pueda tener un mayor control para preservar su supervivencia, puesto que no sólo el cambio climático y la presencia del hombre acaban con algunas especies animales, sino que también la introducción descontrolada de especies en otros entornos naturales, puede derivar en que dichas especies se vean en peligro. Igualmente, entre estas políticas, se incluye la planificación económica para poder salvaguardar dichos entornos, y lograr así que las administraciones cuenten con una planificación clara de cara a resolver conflictos entre distintas áreas.

Dentro de los instrumentos de protección que se tratan, y que da lugar a la mayor red de conservación de la biodiversidad se encuentra la Red Natura 200, que incluye entre su catalogación dos tipos de hábitats: las Zonas de Especial Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Conservación para las Aves (ZEPA). Se trata de la principal herramienta de protección de la naturaleza dentro de la Unión Europea, y en el territorio nacional cuenta con 1.468 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y 662 ZEPAs, lo que se acerca al 30% del territorio de España. Sin embargo, y pese a que se cuenta con un gran territorio protegido, aún quedan muchos avances que realizar, así como actualizar y ampliar tanto los tipos de hábitats como las especies que tienen que contar con esa especial protección. Para ello se van evaluando las zonas incluidas con los efectos del cambio climático, y se desarrollan marcos de acción para fijar aquellas metas que se deben conseguir paso a paso con la coordinación de las administraciones públicas.

Uno de los procedimientos más importantes para la protección de las especies es la evaluación de impacto ambiental. Se trata de un procedimiento en el que un promotor, solicita la evaluación presentando el proyecto en la administración, y tiene que incluir varias alternativas de ejecución que salvaguarden el medioambiente. La importancia de la evaluación de impacto ambiental radica en que identifica los posibles efectos que se puede tener en el medioambiente, y trata de reducirlos o evitarlos completamente, implementando una serie de medidas compensatorias en caso de que no se puedan evitar y produzcan un daño. Con ello lo que se consigue entre otras cosas es promover un desarrollo sostenible en la realización de los proyectos, siendo un punto importante esa evaluación ambiental. Igualmente, otro de los aspectos a tener en cuenta es que estas evaluaciones de impacto ambiental, que constan con informes técnicos tanto de ayuntamientos como de expertos en la materia, proporcionan una compilación de información que no sólo beneficia al medioambiente, sino que también ayuda a las administraciones en la toma de decisiones respecto a la planificación ambiental y de desarrollo urbano, promoviéndose por tanto políticas sostenibles.

Otro de los puntos destacables del procedimiento es la participación ciudadana y la publicidad del procedimiento, ello da lugar a una seguridad del procedimiento y a una búsqueda de unos sistemas de gestión cada vez más democráticos donde la población puede involucrarse para defender sus intereses.

Sin embargo, el sistema de evaluación ambiental, cuenta con problemas actuales a la hora de la implementación, toda vez que al establecer unos listados con valores fijos que no se deben sobrepasar para poder acceder a unos u otros procedimientos de evaluación ambiental, en ocasiones, los promotores de los proyectos para no llevar a cabo dicho trámite y evitarse la evaluación, fragmentan los proyectos, pudiéndose ejecutar los mismos, sin que se hayan tenido en cuenta los efectos que tienen de manera conjunta. Pese a que los tribunales con su jurisprudencia, luchan contra estas

decisiones, es posible que a la hora de llevarse a cabo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental no se tenga en cuenta, y se pasen por alto los efectos conjuntos de varios proyectos anejos. Por otro lado, tanto el Tribunal Constitucional, como el Tribunal Supremo, han garantizado que el procedimiento que se desarrolla en la ley nacional sirva únicamente como base para las comunidades autónomas, que deberán a través de sus propios desarrollos legislativos, ser más garantistas en los procedimientos de evaluación ambiental, lo que da lugar a una mayor protección para las especies y los hábitats naturales, así como una mayor garantía del procedimiento administrativo.

En la actualidad, son las ONGs, las que se han convertido en garantes de dicho procedimiento y de que se tengan en cuenta todos los informes dentro del procedimiento, a través de la figura de la participación pública, siendo de vital importancia el conocimiento de las mismas en los proyectos de cada área, lo que lleva a que no sólo sean las personas y administraciones afectadas las que se impliquen en el procedimiento, sino que también lo puedan ser aquellas organizaciones que luchan por la preservación de la biodiversidad.

Bibliografía.

1. LOZANO CUTANDA, Blanca. *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada*. Ed. La Ley (2012).
2. CASADO CASADO, Lucía. *El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Revista Aragonesa de Administración Pública (2019).
3. DE LA VARGA PASTOR, Aitana. *Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia EIA de proyectos*. Revista d'estudis autonòmics i federals (2017).
4. DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime. *La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plano o proyecto a evaluación ambiental*. Actualidad Jurídica Ambiental (2013).
5. LOZANO CUTANDA, Blanca. *STC 53/2017, sobre la Ley de evaluación ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos*. Actualidad Jurídica Ambiental (2017).
4. Conferencias. Medio ambiente y desarrollo sostenible. *Naciones Unidas*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
5. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Naciones Unidas*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>
6. Convenio de Berna o Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa. *Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/ce-conv-int-berna.html>
7. Convenio de Berna. *Portal del Consejo Europeo*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/presentation>
8. Convenio CITES. *Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/convenios-internacionales/cites-convenio.html>
9. Convenio de Bonn. *Página Oficial de la Unión Europea*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/convention-on-the-conservation-of-migratory-species-of-wild-animals-bonn-convention.html>
10. La Convención sobre los humedales. *Ramsar*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.ramsar.org/es>

11. Directiva de aves. *Página Oficial de la Unión Europea*. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0147>
12. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. “BOE” núm. 299, de 14/12/2007. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490&p=20201231&tn=1#a1>
13. Constitución Española. “BOE” núm. 311, de 29/12/1978. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20240217&tn=1#a141>
14. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. “BOE” núm. 296, de 11/12/2013. [Consultado el 6 de octubre de 2024]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913&p=20230614&tn=2>
15. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18).
16. Sentencia nº 53/2017 del Tribunal Constitucional, de 11 de mayo de 2017.
17. Sentencia nº 1702/2016 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1288/2015.
18. Sentencia nº 615/2017 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1137/2014.
19. Sentencia nº 160/2022 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 720/2021.
20. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 1945/2007.
21. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, con nº de recurso 545/2011.
22. Sentencia nº 20196/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, nº de recurso 550/2011.

