

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANARIAS: LA NUEVA  
LEGISLACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

*Profesor titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

**Sumario:** 1. Ámbito de aplicación. 1.1. De la evaluación de planes y programas. 1.2. De la evaluación de proyectos. A. Ámbito de aplicación. B. Coordinación de la evaluación ambiental estratégica con la evaluación de proyectos. 2. Procedimiento de evaluación. 2.1. Evaluación ambiental de planes y programas. 2.2. Evaluación de impacto ambiental de proyectos. A. La evaluación pública de impacto ambiental ordinaria. B. La evaluación pública de impacto ambiental simplificada. C. Efectos de la declaración de impacto ambiental. D. Validez de autorizaciones, seguimiento y suspensión de actuaciones. E. Modalidad de evaluación ambiental de proyectos por el sistema de acreditación.

La Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, regula en su título I la evaluación ambiental estratégica de planes y programas con efectos territoriales o urbanísticos y la evaluación ambiental de proyectos.

Lo primero que debe destacarse es que se trata, una vez más, del fenómeno de las llamadas “leyes ómnibus”, esto es, leyes cuyo contenido viene a regular materias distintas. En el presente caso, se modifican directamente diversas leyes como la Ley de Ordenación del Territorio, la Ley de Espacios Naturales de Canarias o la Ley de Ordenación del Turismo; y se regulan directamente diversas materias como, por ejemplo, la evaluación de planes, programas y proyectos.

Como ya se ha indicado, el título I, cuyo contenido será objeto de estudio a partir de este momento, regula la evaluación ambiental estratégica de planes y programas con efectos territoriales o urbanísticos y la evaluación ambiental de proyectos.

## **1. Ámbito de aplicación**

### *1.1. De la evaluación de planes y programas*

Las disposiciones generales contenidas en el capítulo I regulan principalmente el ámbito de aplicación tanto de la evaluación de planes y programas con efectos territoriales o urbanísticos como de la evaluación ambiental de proyectos.

En cuanto a la finalidad, reproduce lo dispuesto tanto en la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la *evaluación* ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. como en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental básica estatal al señalar, en su artículo 20.2, que la finalidad de la presente Ley es “conseguir un nivel elevado de protección del medio ambiente, contribuir, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible, a integrar los aspectos medioambientales en los planes, programas

y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como establecer los mecanismos adecuados que permitan la efectividad de las medidas protectoras, correctoras y compensatorias”.

En relación con la llamada evaluación estratégica, hay que destacar que la Ley no contiene una regulación general de esta técnica, y ello porque, aunque menciona que esta será de aplicación tanto a los planes y programas que tienen efectos “territoriales y urbanísticos” como a los sectoriales, realmente toda su regulación está pensada casi exclusivamente para los primeros. Por eso, resulta confusa la definición del objeto de la Ley en su artículo 20.1 cuando dispone lo siguiente: “Es objeto del presente título regular la evaluación ambiental estratégica de los planes y programas y la evaluación ambiental de los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, identificando, describiendo y evaluando de forma apropiada los efectos directos o indirectos sobre el medio ambiente, de conformidad con esta ley”. Por su parte, el artículo 21, que contiene las definiciones de la Ley, establece que a “los efectos de esta ley se entenderá por ‘evaluación ambiental estratégica’ el procedimiento administrativo de condición instrumental respecto del procedimiento de aprobación o de adopción de planes y programas de carácter territorial o urbanístico, así como los relativos a las actividades sectoriales que concluye: a) Mediante la ‘declaración ambiental estratégica’, respecto de los sometidos al procedimiento de evaluación estratégica ordinaria. b) Mediante el ‘informe ambiental estratégico’, respecto de los sometidos al procedimiento de evaluación estratégica simplificada”. Pues bien, el inciso “así como los relativos a las actividades sectoriales” fue introducido posteriormente por la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias, que modifica algunos aspectos de la Ley que ahora se comenta.

Sin embargo, no se modifica el artículo 22, que es el que realmente establece el ámbito de aplicación, así como el órgano ambiental competente de las evaluaciones ambientales estratégicas. Así, se establece que los “instrumentos de ordenación que conforman el sistema de planeamiento territorial y urbanístico de Canarias, excepto las directrices de

ordenación, generales o sectoriales y los de planeamiento de desarrollo excluidos en el artículo 43 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, deberán someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica en su procedimiento de elaboración y aprobación, así como en el procedimiento de revisión y modificación, en los términos regulados en el presente título”. Como se puede comprobar, la regulación se refiere exclusivamente a los instrumentos de ordenación que constituyen el sistema de planeamiento territorial y urbanístico. Por lo tanto, quedan al margen el resto de planes y programas que, de acuerdo con la Directiva y con la legislación básica estatal, están sometidos a evaluación de planes y programas. La conclusión es que los planes sectoriales que quedan sometidos a evaluación estratégica son los definidos en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

A continuación se establecen las diversas modalidades de evaluación. Así, en primer término, estarán sometidos a la denominada “evaluación ambiental estratégica ordinaria” “los planes y sus revisiones y modificaciones salvo cuando deban someterse a evaluación ambiental estratégica simplificada”. Se trata, por lo tanto, de una definición residual, por lo que ha de irse al apartado 3 del mismo artículo para encontrar los planes y programas sometidos a la “evaluación ambiental estratégica simplificada”, que son los siguientes:

- a) Los planes que establezcan el uso de zonas de reducida superficie territorial.
- b) Los proyectos de actuación territorial de gran trascendencia territorial o estratégica.
- c) Los planes de ordenación pormenorizada del plan general de ordenación que se acomoden a la evaluación ambiental estratégica del plan básico municipal.
- d) Los planes parciales y los planes especiales cuando se constate en el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias que cumplen las determinaciones ambientales del plan general previamente sometido a evaluación ambiental estratégica. En caso de que el plan parcial o el plan especial no se ajusten, en todo o en parte, a tales determinaciones ambientales, deberá someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria en aquello que proceda.

No obstante, el anterior apartado 2 también dispone que están sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria “los planes e instrumentos de ordenación que, tras la evaluación ambiental estratégica simplificada, el órgano ambiental competente

considere que por tener efectos significativos sobre el medio ambiente deben ser sometidos a una evaluación ambiental estratégica ordinaria, y aquellos que, en función de su contenido o complejidad, su promotor decida voluntariamente sujetarlos a la evaluación ambiental estratégica ordinaria” .

En definitiva, esta regulación es bastante confusa y deja en manos de la propia Administración la modalidad de evaluación que ha de aplicarse, lo que, sin duda, crea una gran inseguridad jurídica.

En cuanto al órgano ambiental, el apartado 4 señala que el órgano ambiental competente para la evaluación ambiental estratégica será “la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias”. Esta decisión merece también algún comentario, ya que una gran parte de los planes de ordenación que integran el sistema de planeamiento de Canarias son aprobados por la propia Comisión o con su informe previo y preceptivo. Esto es, en muchas ocasiones la mencionada Comisión actuará como órgano ambiental y como órgano sectorial.

Sin embargo, no acaban aquí las determinaciones relativas a la aplicación de la evaluación estratégica. Los apartados 5 y 6 están dedicados a aquellos supuestos en los que la evaluación debe realizarse a planes que son ejecución de otros anteriores. En estos supuestos, se lleva a cabo una distinción basada en si los instrumentos de ordenación son aprobados por la misma Administración o por otra diferente:

1º) Si se trata de planes cuya decisión corresponde a la misma Administración pública, la evaluación de los planes inferiores jerárquicamente se llevará a cabo “teniendo en cuenta el contenido y grado de especificación del plan, la fase del proceso de decisión en que se encuentre y la medida en que la evaluación de determinados aspectos pueda ser más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar la duplicidad de evaluaciones”. Y el párrafo siguiente aclara que, a estos efectos, “el correspondiente estudio ambiental estratégico del plan deberá elaborarse a partir de la evaluación ya realizada y de las decisiones tomadas en la evaluación del instrumento superior, sin perjuicio además de la utilización de la información pertinente disponible, que estando actualizada y siendo completa en lo relativo a los efectos medioambientales del nuevo plan o programa, se hubiera aprobado en otras fases del proceso de decisión”.

2º) En cambio, cuando exista una concurrencia de planes o programas promovidos por diferentes administraciones públicas canarias, la Ley dispone que las distintas

Administraciones implicadas “deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca una duplicidad de evaluaciones”. En todo caso, la elaboración y aprobación de un plan de ordenación urbanística o territorial no debe someterse a una nueva evaluación en “los aspectos relativos a infraestructuras de titularidad autonómica cuya planificación sectorial haya sido sometida previamente a la correspondiente evaluación ambiental conforme a lo dispuesto en esta ley”. En tales casos, la Administración pública competente para la aprobación del plan de ordenación urbanística o territorial podrá exigir que se tengan en cuenta los aspectos no específicamente considerados en la primera evaluación ambiental.

No obstante, los “planes de contenido ambiental, de recuperación de especies o de la biodiversidad, o de restauración ambiental, no estarán sujetos a evaluación ambiental estratégica cuando así se acuerde por el Consejo de Gobierno, de forma excepcional y debidamente motivada”.

Finalmente, se establece una norma que impone que la evaluación ambiental estratégica de cualquier plan o programa deberá acomodarse a la declaración ambiental estratégica o, en su caso, al informe ambiental estratégico recaído con anterioridad, aunque dichas declaraciones o informes se refieran a planes que tengan un rango inferior al primero. En el supuesto de que el resultado de las evaluaciones fuera contradictorio, “deberán justificarse las razones y motivaciones de la nueva evaluación así como la corrección de la anterior”.

## *1.2. De la evaluación de proyectos*

### *A. Ámbito de aplicación*

La regulación de la evaluación de proyectos es mucho más sencilla que la de planes y programas y sigue tanto lo dispuesto en la correspondiente Directiva como en la normativa básica estatal.

Así, el artículo 23.1 dispone que serán objeto de una evaluación de impacto ambiental ordinaria los siguientes proyectos:

- a) Los comprendidos en el anexo I de esta ley como los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo I mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

- b) Los comprendidos en el anexo II de esta ley cuando así lo decida, caso por caso, el órgano ambiental en el informe de impacto ambiental de acuerdo con los criterios del anexo III.
- c) Cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el anexo I o en el anexo II, cuando dicha modificación o extensión cumpla por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el anexo I.
- d) Los proyectos que deberían ser objeto de evaluación de impacto ambiental simplificada, cuando así lo solicite el promotor.
- e) Los proyectos y actividades incluidas en el anexo II de esta ley cuando se pretendan ejecutar en áreas críticas de especies catalogadas, según lo establecido en el artículo 56.1 de la Ley 41/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, o en zonas o superficies que formen parte de la Red Natura 2000.
- f) Los proyectos singulares no enumerados expresamente en el anexo I o II, pero en los que concurren circunstancias extraordinarias que, a juicio del Gobierno de Canarias, revistan un alto riesgo ecológico o ambiental. En tales casos, el Consejo de Gobierno tomará un acuerdo específico motivado. Dicho acuerdo deberá hacerse público.

Por otro lado, el apartado 2.º del mismo artículo regula la evaluación de impacto ambiental simplificada, que se aplicará en los siguientes supuestos:

- a) Los proyectos incluidos en el anexo II, salvo que se sometan a la evaluación de impacto ambiental ordinaria.
- b) Los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a los espacios Red Natura 2000.
- c) Cualquier modificación o ampliación de los proyectos que figuran en el anexo I o en el anexo II ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. Se entenderá que estas modificaciones o ampliaciones tienen efectos adversos significativos sobre el medio ambiente cuando tomando como referencia los datos contenidos en el estudio de impacto ambiental o en el documento ambiental del proyecto en cuestión, la modificación o ampliación suponga:
  - 1º. Un incremento significativo de las emisiones a la atmósfera.
  - 2º. Un incremento significativo de los vertidos a cauces públicos o al litoral.
  - 3º. Un incremento significativo de la generación de residuos.
  - 4º. Un incremento significativo en la utilización de recursos naturales.

5º. Una afección a espacios naturales protegidos por normas internacionales o nacionales.

6º. Una afección significativa al patrimonio cultural.

d) Los proyectos que, presentándose fraccionados, alcancen los umbrales del anexo II mediante la acumulación de las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados.

e) Los proyectos del anexo I que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o ensayar nuevos métodos o productos, siempre que la duración del proyecto no sea superior a dos años.

El órgano ambiental competente para la evaluación de impacto ambiental ordinaria será la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. El órgano ambiental competente para la evaluación de impacto ambiental simplificada será el órgano sustantivo competente para resolver sobre la aprobación del proyecto o, en su caso, para controlar la actividad a través de la declaración responsable o comunicación previa.

#### B. Coordinación de la evaluación ambiental estratégica con la evaluación de proyectos

El apartado 4 de este mismo artículo señala que la “evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluirá la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven”. Además, se especifica que, en todo caso, “no se someterán a nueva evaluación los planes o programas ya evaluados y deberá evitarse la duplicación de evaluaciones y trámites administrativos”.

A la regla general de sometimiento a evaluación de impacto ambiental de proyectos que hayan sido objeto de una evaluación estratégica se excepcionan los “proyectos que ejecuten un proyecto de actuación territorial de gran trascendencia territorial o estratégica, siempre que sus elementos hubieran sido objeto de evaluación en el informe ambiental estratégico, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo establecido en el proyecto de actuación territorial o, en su defecto, el de cuatro años desde la publicación de la declaración ambiental estratégica y no se hayan producido alteraciones de las circunstancias tenidas en cuenta en la evaluación ambiental estratégica”.

Sin embargo, esta no es la única norma de coordinación contenida en la Ley. En caso de que el proyecto objeto de evaluación ambiental sea ejecución de un plan o programa que

previamente haya sido objeto de una evaluación estratégica, en “la formulación de la declaración de impacto ambiental o del informe ambiental de proyectos se tendrá en cuenta la evaluación ambiental estratégica previamente realizada”, prohibiendo la Ley “la formulación de declaraciones incoherentes entre sí, con independencia de las administraciones autoras de las mismas”. Y aclara innecesariamente el precepto: “La declaración de impacto ambiental de proyectos o, en su caso, el informe ambiental no podrán ser contradictorios con la declaración ambiental estratégica o, en su caso, con el informe ambiental estratégico de planes o programas”.

En todo caso, la Ley establece que el “Consejo de Gobierno, mediante acuerdo motivado podrá excluir de evaluación ambiental aquellos proyectos que tengan por objeto la ejecución de obras de restauración del medio físico degradado como consecuencia de acontecimientos catastróficos o derivados de situaciones que pongan en grave peligro la seguridad y salud de los ciudadanos”.

## **2. Procedimiento de evaluación**

El capítulo II del título II regula los diferentes procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas con efectos territoriales o urbanísticos, mientras que el capítulo III regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

### *2.1. Evaluación ambiental de planes y programas*

La regulación de la evaluación estratégica viene contenida en el capítulo II del título II de la Ley, que comprende los artículos 24 a 30.

El artículo 24 determina el contenido que debe tener el estudio ambiental estratégico, reproduciendo lo establecido en el artículo 20, de forma parcial, y el anexo IV de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Por su parte, el artículo 26 recoge lo establecido en el artículo 29 de la Ley 21/2013 respecto del contenido del documento ambiental estratégico, que es el documento análogo al estudio ambiental estratégico en el procedimiento de evaluación simplificada.

Los artículos 25 y 27 contienen una regulación mínima de los procedimientos de evaluación, tanto del procedimiento ordinario como del simplificado. Respecto del procedimiento ordinario, la regulación contenida en la Ley autonómica canaria difiere

en aspectos importantes de la normativa básica estatal. En primer lugar, la Ley no regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, que se regulará, se dice, reglamentariamente, si bien la propia ley contiene algunas reglas al respecto:

En primer término, “cuando esté regulado reglamentariamente el alcance y contenido de la evaluación ambiental estratégica del correspondiente plan”, corresponde al promotor someter “a información pública y a consultas de las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, por plazo de cuarenta y cinco días el estudio ambiental estratégico del plan”. Sin embargo, la normativa autonómica canaria no prevé la participación del órgano sustantivo antes de la intervención del órgano ambiental. Efectivamente, la normativa autonómica canaria se limita a establecer que tras el análisis de las alegaciones formuladas en las consultas y en el trámite de información pública, “se remitirá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias el expediente de evaluación ambiental estratégica completo para que formule la declaración ambiental estratégica en el plazo de dos meses contados desde la recepción del expediente completo, prorrogable por un mes más por razones justificadas debidamente motivadas”. Esta regulación sigue solo en parte la normativa básica estatal. En dicha normativa se diferencia entre la “versión inicial del plan o programa” y la propuesta final del plan o programa. Pues bien, respecto de la versión inicial elaborada por el promotor, la normativa básica prevé, efectivamente, que este pueda someterla a los trámites de información pública y de informe a las administraciones públicas, siempre que, de acuerdo con “la legislación sectorial, corresponda al promotor la tramitación administrativa del plan o programa” (artículos 21.1 y 22.1). Sin embargo, la normativa básica sí establece que la “propuesta final del plan o programa”, si bien también es elaborada por el promotor, es enviada al órgano ambiental por el órgano sustantivo, tras lo que denomina el “análisis técnico del expediente”

Y es que, la norma autonómica canaria no regula esta ley el denominado “análisis técnico del expediente”, regulado en el artículo 24 de la Ley 21/2013. En consecuencia, ante el silencio de la Ley autonómica y a falta de reglamento, ha de entenderse aplicable lo dispuesto en dicho artículo por constituir normativa básica estatal. Lo mismo ha de entenderse respecto de la evaluación ambiental simplificada.

El artículo 28 contiene la regulación del régimen de impugnación de las evaluaciones ambientales estratégicas: “La declaración ambiental estratégica y el informe ambiental estratégico no serán objeto de recurso administrativo alguno sin perjuicio de los que, en

su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente al acto de aprobación del plan o programa. No obstante, cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o decidan directamente el fondo del asunto podrán ser objeto de impugnación en los términos establecidos en el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Se sigue de esta forma lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley estatal.

En relación con la publicidad, el artículo 29 se refiere a ella en los siguientes términos: “La declaración ambiental estratégica y el informe ambiental estratégico, una vez formulados, serán remitidos por el órgano ambiental para su publicación en el plazo de quince días en el Boletín Oficial de Canarias, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental”. Esta regulación se separa de la normativa básica estatal contenida en el artículo 26 de la Ley 21/2013, que prevé la publicación no solo de la declaración ambiental sino también de la aprobación del plan o programa, y que, en cuanto normativa básica, es de obligada aplicación por la Comunidad Autónoma Canaria.

Finalmente, el artículo 30 regula la vigencia del resultado de las evaluaciones ambientales estratégicas: “La declaración ambiental estratégica y, en su caso, el informe ambiental estratégico perderán su vigencia y dejarán de producir efectos si, una vez publicados en el Boletín Oficial de Canarias, no se hubiera procedido a la aprobación del plan o a la adopción del programa, con efectos territoriales o urbanísticos, en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación”.

## *2.2. Evaluación de impacto ambiental de proyectos*

El capítulo III de este título II regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

La Ley prevé en su artículo 31 las modalidades y los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos: “Los promotores de proyectos que deban sujetarse a evaluación ambiental, por resultarles de aplicación lo previsto en la presente ley, podrán optar por someter el proyecto a la modalidad pública de evaluación de impacto ambiental a través de órganos administrativos, recogidos en las secciones 1ª y 2ª de este

capítulo, o bien someter el proyecto a la modalidad de evaluación de impacto ambiental a través del sistema de acreditación previsto en el artículo 42 de esta ley”.

#### A. La evaluación pública de impacto ambiental ordinaria

En cuanto a la modalidad pública de evaluación ordinaria de impacto ambiental de proyectos, el artículo 32 regula el estudio de impacto ambiental, siguiendo lo establecido en el artículo 34 de la Ley 21/2013 y el anexo VI de esta. Pese a que la Ley autonómica recoge el contenido del estudio de impacto ambiental y la naturaleza básica de la regulación estatal, sin embargo, de forma contradictoria, remite al desarrollo reglamentario la determinación del contenido de este, debiendo en todo caso dar cuenta de los aspectos contenidos en el mencionado artículo 32. Resulta sorprendente esta remisión al reglamento para la determinación del contenido del estudio de impacto ambiental, sobre todo si se tiene en cuenta el detalle con que dicho estudio viene regulado en el anexo VI de la Ley estatal, que tiene carácter básico y, por lo tanto, obligatorio.

En cuanto al procedimiento, el artículo 33 de la Ley autonómica contiene la regulación del procedimiento de evaluación ordinaria de impacto ambiental de proyectos. Aquí, además de la remisión al reglamento, al igual que en relación con la evaluación estratégica, se contienen unas reglas que en todo caso han de observarse. Ahora bien, estas reglas sí que, en este caso, prevén la intervención del órgano sustantivo en relación con la tramitación del procedimiento.

Efectivamente, cuando esté regulado reglamentariamente el alcance y contenido de la evaluación de impacto ambiental del correspondiente proyecto, la Ley dispone que el órgano sustantivo “lo someterá a información pública y a consultas de las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, por plazo de cuarenta y cinco días el estudio de impacto ambiental. Tras el análisis de las alegaciones formuladas en las consultas y en el trámite de información pública, se remitirá por el órgano sustantivo a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias el expediente de evaluación de impacto ambiental completo, a fin de que formule la declaración de impacto ambiental en el plazo de dos meses contados desde la recepción del expediente completo, o en la prórroga que pueda disponerse por un mes más cuando concurren razones justificadas debidamente motivadas”. Esta regulación,

mientras no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario, ha de entenderse completada por lo dispuesto en los artículos 33 y 34 y 36 a 38 de la Ley 21/2013 por constituir dicho precepto normativa básica de obligado cumplimiento por la Comunidad Autónoma. Por la misma razón, el desarrollo reglamentario que en su caso realice la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias ha de respetar también dichos preceptos.

Sí regula el artículo 33.d) de la Ley autonómica la remisión del expediente al órgano ambiental, siguiéndose en este caso lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Ley 21/2013. El artículo 33.d) regula el examen del expediente por el órgano ambiental de forma análoga a como lo regula el artículo 39.3 de la Ley estatal, sin bien omite lo dispuesto en el artículo 39.2 de esta, que prevé la posibilidad de que el órgano sustantivo solicite al promotor completar el expediente. Según el artículo 33.d), en el plazo de diez días desde su recepción, “el órgano ambiental examinará el expediente de impacto ambiental. Si apreciara que la solicitud no se acompaña de alguno de los documentos preceptivos, requerirá al promotor, informando de ello al órgano sustantivo, para que en el plazo de veinte días proceda a la subsanación del expediente, interrumpiéndose el cómputo del plazo para la finalización de la evaluación. Si así no lo hiciera, se tendrá al promotor por desistido de su petición, previa resolución del órgano ambiental”.

Una vez recibido el expediente, de acuerdo con el artículo 33.f) de la Ley autonómica, el órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente completo de impacto ambiental, evaluando los efectos ambientales del proyecto. No obstante, si una vez “realizado el análisis técnico del expediente de impacto ambiental el órgano ambiental concluyera que se precisa información adicional, solicitará al órgano sustantivo que requiera al promotor, por una sola vez, para que complete el estudio de impacto ambiental”. Esta regulación ha de verse completada por lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 21/2013, que regula este análisis técnico de una forma mucho más precisa y detallada, por lo que ha de entenderse aplicable en todo caso.

Finalmente, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental concluye con la declaración de impacto, regulada en el artículo 33.g, que dispone: “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria concluirá mediante una declaración de impacto ambiental, que tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, en la que se establecerá si procede o no la realización del proyecto y, en su caso, las condiciones en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras y las medidas compensatorias. En todo caso, deberá incluir la identificación del promotor del proyecto

y del órgano sustantivo, así como la descripción del proyecto, el resumen del resultado del trámite de información pública y de las consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, el resumen del análisis técnico realizado por el órgano ambiental, y el programa de vigilancia ambiental”. Nuevamente, esta regulación resulta mucho más parca que la contenida en el artículo 41 de la Ley 21/2013, por lo que dicho precepto ha de entenderse de aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias. Además, pese a la remisión reglamentaria en cuanto al procedimiento, no parece que una norma de rango reglamentario pueda contener una regulación del contenido de la declaración de impacto ambiental, por lo que esta pueda suponer de limitación de la actividad de los particulares, por lo que su regulación ha de contenerse en una norma con rango de ley. Otra cosa será que el reglamento se limite a desarrollar lo dispuesto en la Ley estatal.

#### B. La evaluación pública de impacto ambiental simplificada

Tras la evaluación ordinaria de la evaluación ambiental, la Ley contiene la regulación de la modalidad pública de evaluación simplificada de impacto ambiental de proyectos. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34, esta forma de evaluación se inicia mediante el “documento ambiental del proyecto”, a través del cual “el promotor deberá identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la ejecución del proyecto, así como las medidas adecuadas para prevenir, corregir o minimizar dichos efectos, en los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada”.

El apartado 2 de este artículo establece el contenido que debe tener el ya mencionado documento ambiental del proyecto, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 21/2013:

- a) La definición, características y ubicación del proyecto.
- b) La exposición de las alternativas estudiadas y la justificación con las razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
- c) Una evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre los factores mencionados, durante las fases de ejecución y explotación

o, en su caso, abandono del proyecto. Cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000 se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio.

d) Las medidas que permitan prevenir, reducir o corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la ejecución del proyecto.

e) El seguimiento que garantice el cumplimiento de las medidas protectoras y correctoras.

f) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.

La finalidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada es el de decidir si un determinado proyecto, en función de su posible afectación al medio ambiente, debe o no ser sometido a una evaluación de impacto ambiental. A tal fin, el promotor de uno de los proyectos “solicitará al órgano ambiental que se pronuncie sobre la necesidad o no de que dicho proyecto se someta a una evaluación de impacto ambiental ordinaria, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo III”. El órgano ambiental, una vez comprobada formalmente la adecuación de la documentación presentada, la remitirá al órgano ambiental en el plazo máximo de treinta días. El órgano ambiental, en el plazo de diez días desde su recepción, examinará si la solicitud va acompañada de la documentación completa. Si el órgano ambiental apreciara que la solicitud no va acompañada de alguno de los documentos preceptivos, “requerirá al promotor, informando de ello al órgano sustantivo, para que en el plazo de veinte días proceda a su subsanación, interrumpiéndose el cómputo del plazo para la finalización de la evaluación”. A partir de aquí caben dos vías:

a) Si el promotor no completara la documentación, se le considerará por desistido de su petición, previa resolución del órgano ambiental.

b) En caso contrario, “el órgano ambiental consultará a las administraciones públicas competentes y afectadas así como a las personas interesadas, poniendo a su disposición el documento ambiental del proyecto, que deberán pronunciarse en el plazo máximo de treinta días desde la recepción de la solicitud de informe”. Transcurrido este plazo sin que se hayan recibido los pronunciamientos requeridos, pueden darse dos alternativas:

— Si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para decidir si el proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente o si el proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria, el procedimiento continuará. En este caso, el órgano ambiental no tendrá en cuenta los pronunciamientos que se reciban fuera del plazo indicado.

— Por el contrario, si el órgano ambiental “no tuviera los elementos de juicio suficientes para continuar con el procedimiento, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que en el plazo de veinte días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la inmediata entrega del correspondiente informe, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora”.

Finalmente, el órgano ambiental:

[...] teniendo en cuenta el resultado de las consultas realizadas, se pronunciará sobre la necesidad de que el proyecto se someta o no a una evaluación de impacto ambiental ordinaria, mediante la emisión del informe de impacto ambiental, que podrá determinar que:

— el proyecto debe someterse a una evaluación de impacto ambiental ordinaria. Esta decisión se notificará al promotor y al órgano sustantivo junto con el resultado de las consultas realizadas; o bien,

— el proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, en los términos establecidos en el informe de impacto ambiental.

f) En el supuesto de que existan discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental resolverá el Consejo de Gobierno de Canarias.

En todo caso, “la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental no serán objeto de recurso administrativo alguno sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente al acto de aprobación del proyecto, o frente a la declaración responsable o la comunicación previa”.

### C. Efectos de la declaración de impacto ambiental

El artículo 2.1 de la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el

medio ambiente, establece lo siguiente: “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Estos proyectos se definen en el artículo 4”.

Siguiendo este mandato, el artículo 38.1 de la Ley autonómica establece que la declaración de impacto ambiental y el informe de impacto ambiental “constituyen trámites preceptivos y determinantes, cuya omisión genera la nulidad de pleno derecho de la autorización sustantiva del proyecto y, determinará si procede o no, a los efectos ambientales, la realización del proyecto y, en su caso, las condiciones en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras y las medidas compensatorias”. En este sentido, conviene recordar que el apartado 3.d) del artículo 5 de la Ley 21/2013 define la declaración de impacto ambiental como el “informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el desmantelamiento o demolición del proyecto”.

Frente a ese carácter “determinante” de la declaración de impacto ambiental, la Ley autonómica, en su artículo 38.2, establece el carácter vinculante de las declaraciones “cuando las actuaciones se proyecten realizar en parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales, paisajes protegidos y sitios de interés científico”. Y a continuación añade las consecuencias que ese carácter vinculante tiene: “[...] cuando la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental sean desfavorables, el proyecto será devuelto a origen para su revisión salvo que el órgano sustantivo considere que debe denegarse la autorización”.

Sin embargo, el legislador autonómico no es consecuente con esta diferencia, ya que, al regular en su artículo 39 la resolución de discrepancias en los procedimientos sometidos a evaluación de impacto ambiental, tanto en un caso como en otro puede superarse una declaración de impacto negativa y llevar a cabo el proyecto correspondiente:

1. En los casos en que la declaración de impacto ambiental no sea vinculante, el órgano sustantivo podrá comunicar motivadamente al órgano ambiental, en el plazo de quince

días, su disconformidad con la declaración de impacto ambiental. En los dos meses siguientes a la recepción de la comunicación, en el caso de que el órgano ambiental sea la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, o en el mes siguiente a la recepción de la comunicación, en otro caso, el órgano ambiental procederá en los siguientes términos:

- a) Remitir nueva propuesta de declaración de impacto ambiental con las adaptaciones que sean posibles para hacer viable la aprobación del proyecto.

No parece posible dejar sin efecto una declaración de impacto ambiental sin que se hayan producido modificaciones en el proyecto. Y efectivamente es así, ya que la nueva propuesta de declaración de impacto ambiental ha de incluir, en todo caso, las “adaptaciones que sean posibles para hacer viable la aprobación del proyecto”. Esto es, solo cabe una nueva declaración de impacto ambiental tras la modificación del proyecto a la luz de lo que se establece a continuación: “[...] el órgano sustantivo y el órgano ambiental dispondrán de un plazo de quince días para consensuar los cambios propuestos”. Parece claro que se refiere a los cambios a introducir primero en el proyecto para, a continuación, modificar la declaración de impacto ambiental. Así se deduce del último inciso de este párrafo cuando se señala lo siguiente: “En caso de acuerdo, este deberá formalizarse en un acta firmada por el titular de cada órgano, cuyos términos deberán ser acogidos por el órgano ambiental al modificar la declaración de impacto ambiental inicial”. Y la norma continúa así:

- b) En caso de desacuerdo, o bien de que sea inviable la alteración de la declaración de impacto ambiental, se elevará el expediente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el objeto de que resuelva definitivamente la discrepancia.

Se sigue así lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 21/2013. En todo caso, la decisión definitiva, si altera las determinaciones originales de la declaración de impacto ambiental, deberá prever “la adopción de cuantas medidas sean necesarias para minimizar los efectos perjudiciales para el medio ambiente que de dicha decisión pudieran derivarse. La resolución que se adopte deberá ser motivada y se publicará en el Boletín Oficial de Canarias”.

2. En los casos en que la declaración de impacto ambiental tenga carácter vinculante, la Ley prevé que “excepcionalmente”, si existieran discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo, “este último órgano podrá elevar el expediente para su resolución definitiva al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias,

previa justificación de la existencia de un interés público prioritario y prevalente de primer orden para apartarse de la declaración de impacto ambiental. En estos casos, la decisión definitiva deberá cumplir los requisitos de la letra b) del apartado anterior”.

En este caso, no se entiende la diferencia entre las declaraciones vinculantes y las no vinculantes. Efectivamente, si al final, en el caso de las declaraciones vinculantes, también cabe la aprobación del proyecto atendiendo a “la existencia de un interés público prioritario y prevalente de primer orden”, no se entiende la diferencia entre declaraciones vinculantes y no vinculantes.

Es más, hay que recordar que las declaraciones vinculantes son aquellas en las que “las actuaciones se proyecten realizar en parques nacionales, parques naturales, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales, paisajes protegidos y sitios de interés científico”. Pues bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como lo dispuesto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, parece difícil encontrar un interés público prioritario a los propios de los espacios naturales de Canarias. Por ello, en todo caso, deberá hacerse la debida ponderación entre los fines de dichos espacios (conservación, uso público y desarrollo socioeconómico de sus poblaciones) y el interés prioritario que se pretende promover con el proyecto.

Claramente, esta fórmula está inspirada en la regulación que se hace en estos casos en los espacios declarados zonas de especial protección de la red Natura 2000. Sin embargo, en ese supuesto hay más cautelas e incluso un trámite con la Comisión Europea, tal como se regula en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

#### D. Validez de autorizaciones, seguimiento y suspensión de actuaciones

El artículo 38.3 dispone lo siguiente: “Carecerá de validez y eficacia a todos los efectos la declaración responsable o la comunicación previa de cualquier proyecto sujeto a evaluación ambiental que no haya cumplido con tal requisito o que no se ajuste a lo determinado en la declaración de impacto ambiental”.

Sigue la norma autonómica lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 21/2013 que establece, en primer término: “Los planes, los programas y los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su adopción, aprobación, autorización, o bien, si procede, en el caso de proyectos, antes de la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa a las que se refiere el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Por ello, se establecen a continuación dos supuestos en función de si los planes, programas o proyectos están sometidos a autorización, a declaración responsable o a comunicación previa:

1) En el primer caso, se dispone que carecerán de validez “los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder”.

2) En el supuesto de declaraciones responsables o comunicaciones previas que, de acuerdo con esta ley, requieran una evaluación de impacto ambiental, “la declaración responsable o la comunicación previa no podrán presentarse hasta que no haya concluido dicha evaluación de impacto ambiental por el órgano ambiental y publicada en el ‘Boletín Oficial del Estado’ o diario oficial correspondiente y tal informe esté adoptado mediante resolución posterior adoptada por el órgano sustantivo”.

En todo caso, la “declaración responsable o la comunicación previa relativa a un proyecto carecerá de validez y eficacia a todos los efectos si debiendo haber sido sometido a una evaluación ambiental no lo hubiese sido, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso procedan”.

El artículo 40 regula el seguimiento ambiental. En el supuesto de que “el proyecto esté sujeto a previa autorización, esta incorporará a su contenido dispositivo los condicionantes ambientales cuando la correspondiente declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental tenga carácter vinculante”.

En todo caso, el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de los condicionantes ambientales corresponderán “al órgano sustantivo, sin perjuicio de las medidas de control que, además, pudiera ejercer el órgano ambiental actuante, si fuera otro distinto”. Si existieran discrepancias entre el órgano sustantivo y el ambiental sobre el

cumplimiento de dichos condicionantes, resolverá la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias o, en su caso, el órgano ambiental que hubiera establecido los condicionantes ambientales.

Los órganos ambientales actuantes y la consejería competente en materia de conservación de la naturaleza podrán realizar las comprobaciones oportunas y pedir la documentación e información necesarias para el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de los condicionantes ambientales. A tales efectos, los funcionarios inspectores de dichos órganos se considerarán agentes de la autoridad, pudiendo acceder, previa identificación, a las instalaciones donde se desarrollen las actividades sujetas a seguimiento ambiental.

En cuanto a la suspensión de las actuaciones, el artículo 41 dispone que el órgano sustantivo podrá suspender la ejecución del proyecto cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que un proyecto de los sometidos obligatoriamente al trámite de evaluación de impacto comenzara a ejecutarse sin el cumplimiento de este requisito.
- b) Que exista ocultación de datos, falseamiento o manipulación dolosa en el procedimiento de evaluación.
- c) Que se produzca incumplimiento o transgresión de las condiciones de índole ambiental impuestas para la ejecución del proyecto.

En cuanto a la iniciativa para esta suspensión, la Ley prevé que el órgano ambiental actuante o, en su defecto, la consejería competente en materia de conservación de la naturaleza requieran al órgano sustantivo para que proceda a la suspensión en los supuestos de los apartados anteriores. En todo caso, si la suspensión no se efectúa de oficio por el órgano sustantivo ni a instancia del órgano ambiental en el plazo de quince días, este o, en su defecto, la consejería competente en materia de conservación de la naturaleza del Gobierno de Canarias, por sí misma o a través de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, “podrán adoptar las medidas oportunas para preservar los valores ambientales amparados por la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental, pudiendo al efecto disponer la paralización de las actividades que supongan un riesgo o daño ambiental”.

Una vez acordada la suspensión de las obras, se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad. A estos efectos, podrá ordenarse la

retirada o el precinto de los materiales preparados para ser utilizados en la obra y/o de la maquinaria afecta a esta cuando el promotor no haya interrumpido la actividad en el plazo que indique el acuerdo de suspensión, o reanude las obras total o parcialmente después de haberse producido esta. Si decretada la retirada de los materiales y/o de la maquinaria, el promotor no ejecutara dicha orden en el plazo determinado por el órgano actuante, se procederá a efectuarlo a costa de aquel, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales en que haya podido incurrir.

#### E. Modalidad de evaluación ambiental de proyectos por el sistema de acreditación

De forma novedosa, el artículo 42 regula un procedimiento voluntario de evaluación de impacto ambiental de proyectos. Según su apartado primero, el promotor de un proyecto “podrá optar, con carácter alternativo a la tramitación ordinaria o simplificada del procedimiento de evaluación del impacto de proyectos, por someter el proyecto a un procedimiento de evaluación voluntaria de impacto”. La novedad de este procedimiento es que en él interviene una “entidad colaboradora en materia de calidad ambiental”.

En primer término, el promotor presentará, ante una entidad colaboradora acreditada en materia de calidad ambiental, el estudio o el documento de impacto ambiental, según proceda. Corresponde a dicha entidad analizar la documentación presentada, así como verificar que cumple los contenidos exigibles de conformidad con la ley. Si es así, procede a trasladar la documentación obrante, con el certificado de los extremos señalados, al órgano ambiental competente, dando cuenta de ello al órgano sustantivo.

El órgano ambiental procede a notificar al órgano sustantivo, al promotor y a la entidad colaboradora acreditada la iniciación del procedimiento administrativo de evaluación ambiental.

Corresponde a dicha entidad colaboradora la realización de los trámites de información pública y de consultas a las administraciones públicas afectadas por un plazo de cuarenta y cinco días, mediante la publicación de los correspondientes anuncios, poniendo a disposición de los interesados y de las administraciones consultadas el documento ambiental y el estudio ambiental del proyecto. La entidad colaboradora deberá responder de forma motivada cuantas alegaciones fueran presentadas. Igualmente, solicitará cuantos informes fueran precisos según el tipo de proyecto.

La entidad colaboradora realizará también el análisis técnico del expediente completo de impacto ambiental, evaluando los efectos ambientales del proyecto. Si concluyera que se precisa información adicional, requerirá al promotor, por una sola vez, que complete el estudio de impacto ambiental.

A continuación, la entidad colaboradora formulará la propuesta de declaración de impacto ambiental o de informe de impacto ambiental, según corresponda, con la estructura y los contenidos establecidos en la ley, que será remitida al centro directivo encargado de elevar las propuestas al órgano ambiental para que dicte la declaración o informe de impacto ambiental que proceda. Asimismo, una vez que se haya dictado la declaración o el informe de impacto ambiental, remitirá el expediente al órgano sustantivo para que resuelva acerca del otorgamiento de la autorización.