

Albert Bertran Castellví

La Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental: aproximació general a les principals modificacions en matèria d'AIA de projectes.

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit per la Dra. Lucía Casado Casado

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2014

Índex

ABREVIATURES.....	5
1. INTRODUCCIÓ.....	7
2. EVOLUCIÓ NORMATIVA EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.	11
2.1. Antecedents: el naixement de l'AIA als Estats Units.	11
2.2. La incorporació de l'AIA a la legislació de la UE.....	14
2.3. Marc normatiu Espanyol.....	17
2.4. La introducció d'aquest sistema a Catalunya.....	19
3. MOTIVACIÓ DE LA REFORMA DE LA NORMATIVA REGULADORA DE L'AIA DE PROJECTES.	21
3.1. L'excessiva durada de la tramitació.	22
3.2. La disparitat normativa entre CCAA.	23
4. DELIMITACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.....	27
5. PRINCIPALS NOVETATS EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.	41
5.1. Esquema procedimental comú.....	41
5.2. Reducció de terminis, possibilitat d'acumulació i operacions periòdiques.....	42
5.3. Procediment ordinari i procediment simplificat.....	42
5.4. Caràcter voluntari del scooping	43
5.5. Tràmit previ de possible inadmissió.	44
5.6. Restricció en la legitimació de les associacions per a intervenir en el procediment.....	45
5.7. Declaració d'impacte ambiental.	45
5.7.1. Impugnabilitat de la DIA.....	46
5.7.2. Impugnabilitat de la decisió de resolució de discrepàncies.	50
5.7.3. Silenci positiu/negatiu.....	51
5.8. Modificació condicions de la DIA.	51
5.9. Nous informes requerits en l'avaluació ambiental de projectes.	52
5.10. Capacitat tècnica i responsabilitat dels estudis i documents ambientals.	53
5.11. Relació entre l'AIA i l'AAE. La conservació de tràmits.....	54
5.12. Confidencialitat.	55
6. BANCS DE CONSERVACIÓ DE LA NATURALES.....	57
6.1. Precedents en el Dret Comparat.	58
6.2. Regulació.	60
6.3. Objectius.....	62
6.4. Pros i contres.	63
CONSIDERACIONS FINALS.....	67
BIBLIOGRAFIA.	71
WEBGRAFIA.	75

JURISPRUDÈNCIA CITADA.....	77
NORMATIVA CITADA.....	79
ANNEXOS.....	81

ABREVIATURES.

AAE	Avaluació Ambiental Estratègica.
AAPP	Administracions Públiques
AIA	Avaluació d'Impacte Ambiental.
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat.
CCAA	Comunitats Autònomes.
CE	Constitució Espanyola (1978).
CEE	Comunitat Econòmica Europea.
CEQ	<i>Council on Environmental Quality.</i>
CIFCA	Centre Internacional de Formació en Ciències Ambientals.
CSMA	Conferència Sectorial de Medi Ambient.
DA	Disposició Addicional.
DAE	Declaració Ambiental Estratègica.
DF	Disposició Final.
DIA	Declaració d'Impacte Ambiental.
DT	Disposició Transitòria.
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya.
EEMM	Estats Membres.
EPA	<i>Environmental Protection Agency.</i>
IAE	Informe Ambiental Estratègic.
IIA	Informe Impacte Ambiental.
LAAE	Llei d'Avaluació Ambiental Estratègica.
MAGRAMA	Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient.

NEPA	<i>National Environmental Policy Act.</i>
OJ	Ordenament Jurídic.
PNUMA	Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient.
RD	Reial Decret.
RDL	Reial Decret Legislatiu.
STC	Sentència Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TRLAIA	Text Refós de la Llei d'Avaluació d'Impacte Ambiental.
TSJ	Tribunal Superior de Justícia.
UE	Unió Europea.

1. INTRODUCCIÓ.

El dia 11 de desembre de 2013 es va publicar al BOE la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'Avaluació Ambiental, la qual entrà en vigor l'endemà de la seva publicació. Mitjançant aquesta llei es pretén incorporar en una única Llei tot el règim jurídic de l'avaluació ambiental, anteriorment recollit en dues normes la Llei 9/2006 per l'AAE i el RDL 1/2008 per l'AIA de projectes. L'Avaluació d'Impacte Ambiental, és un instrument preventiu, que té com a finalitat evitar o minimitzar la producció de danys al medi ambient. És el *“instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva de integridad en el conjunto de actuaciones públicas, y privadas con incidencia en el medio”*.¹ Per la qual cosa aquesta tècnica està vinculada amb l'article 45 CE.²

Feta aquesta breu i concisa introducció, a l'objecte d'estudi d'aquest treball, hem considerat interessant expressar els motius de la seva elecció. Arran de l'optativa, impartida per la Dra. Lucia Casado, amb qui hem tingut el plaer de tornar a treballar en aquest projecte, vàrem conèixer un vessant del dret administratiu encara desconegut per molts de nosaltres, el qual va ser molt revelador, donat que per primera vegada el dret administratiu tenia un aspecte que anava més enllà de l'estricta forma i actuació de l'administració, encara que l'AIA, no deixi de ser l'instrument adient mitjançant el qual aquesta actua. Potser és la seva complexitat o la seva relativitat, al ser objecte de constants modificacions, el cas és que queda molta feina per fer en aquest àmbit i això ens atreu, ja que es tracta d'un dret “jove”, però cada cop més necessari, que encara no ha trobat el seu contingut i forma més idònia.

1 JORDANO FRAGA, J. *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, 1995, pg 230.

2 GARCIA GARCIA, María Jesús. *La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial*. Boletín Aranzadi Administrativo num.4/2003 parte Boletín Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2003: *“Con todo, es evidente la vinculación existente entre esta técnica y las previsiones del artículo 45 de la Constitución . La acción preventiva que se exige de los poderes públicos en relación con la protección del medio ambiente se hace posible a través de esta técnica jurídica que anticipa un juicio, basado en criterios de racionalidad ambiental, sobre los efectos que la ejecución de una determinada actividad causa sobre el medio ambiente, al tiempo que anticipa las medidas adecuadas para su protección.”*

Val la pena recordar com un dia a classe mentre s'explicaven els primers temes, part que es corresponia amb la referència històrica, es va fer menció de l'actual context de crisis. En etapes en les quals l'economia d'un país decreix, per no parlar d'una recessió o simplement quan el creixement és tot just perceptible o quan no és l'esperat, es baixen els nivells de protecció en detriment del medi ambient... Ens referíem a això, quan dèiem que encara queda molta feina per fer. No podem subordinar la protecció d'aquest a la situació de bonança d'un estat, regió, o qualsevol altra forma d'organització territorial. Creiem que la solució és trobar un model que equilibri la competitivitat amb una adequada i rigorosa protecció de l'entorn. A més de no superposar les necessitats de recursos immediats sobre la protecció del medi, com a excusa per a sobreexplotar l'entorn, tant natural com artificial.

És evident que les AAPP juguen un paper molt important, i és manifestament innegable, que en el mecanisme de l'avaluació ambiental, es troba un instrument útil, per tal de què l'administració utilitzi els seus mitjans per a protegir el medi ambient. Ara bé cal que el legislador prèviament hagi actuat en conseqüència i doti aquest mitjà de les característiques idònies. Aquest és precisament l'objecte d'estudi d'aquest treball, que analitzarem amb el màxim de rigor possible, atenent a la seva complexitat i a les diferents opinions que sempre han caracteritzat aquesta àrea del dret.

Es tracta d'un tema de gran interès i actualitat, atesa la recent aprovació, a nivell estatal, de la Llei 21/2013, que incorpora novetats significatives en aquest àmbit. A més molt recentment, també s'ha aprovat una nova Directiva de la UE: la Directiva 2014/52/UE del Parlament Europeu i del Consell de 16 d'abril de 2014, que aporta com a novetats significatives, l'exigència d'avaluar l'impacte dels projectes sobre el clima i la introducció de l'impacte visual en l'AIA, entre d'altres, de caire procedimental.

Amb el mateix fil argumental, concretar l'objecte del treball, però, vas ser més senzill, atès que el dia 9 de desembre s'havia aprovat la nova llei d'avaluació ambiental 21/2013, la qual, aportava notables novetats tant a l'avaluació ambiental de projectes

com a la de plans i programes. Vàrem decidir centrar el treball en l'avaluació ambiental de projectes, deixant de banda l'avaluació ambiental de plans i programes, no perquè sigui més important, sinó perquè la complexitat de cadascuna d'aquestes avaluacions, recomana el seu estudi diferenciat. A més, és important puntualitzar que uns coneixements sobre l'avaluació de plans i programes limitats, desaconsellen l'estudi conjunt amb l'avaluació de projectes. Per la qual cosa l'estudi que haguéssim realitzat molt probablement no hagués estat a l'altura de les expectatives tant pròpies, com de les requerides pel fet de ser un treball de fi de grau. Tanmateix, cal fer menció que, en determinats moments, durant el transcurs del treball, parlarem conjuntament de l'avaluació de plans, programes i projectes, ja que en aquesta llei s'unifica el procediment, això sí, amb les peculiaritats que se'n deriven de cada procés.

Els objectius que es pretenen assolir són, en primer lloc, ampliar els coneixements en aquest àmbit del dret administratiu. En segon lloc, elaborar un estudi d'aquesta nova legislació amb esperit molt crític sense deixar de banda però, en la línia de la primera finalitat, que el que ens interessa és adquirir coneixements i com a tal, també volem que sigui un text susceptible d'aportar-los, no solament interpretacions i idees. En tercer lloc, i últim, la satisfacció personal de realitzar un treball en el qual, si bé no tot, en part, quedi reflectit l'esforç i dedicació d'aquests últims anys de les nostres vides, en la nostra formació com a juristes.

Aquest treball s'estructura en diferents capítols. El capítol primer fa referència a l'evolució normativa d'aquest mecanisme; per tal d'entendre i conèixer el seu futur, cal saber el seu origen. Al segon, s'analitzen els motius que justifiquen l'aprovació de la Llei 21/2013, fent especial esment a l'excessiva duració de la tramitació i a la diversitat normativa entre CCAA. Al tercer, es fa menció d'un tema molt rellevant atès que pot comportar molta problemàtica independentment de què en les consideracions finals s'arribi a la conclusió de que la llei aporta una millora considerable o no. Aquest tema és la delimitació competencial, en el qual es resol sobre la possible immissió competencial per part de l'estat sobre les CCAA. Al quart es realitza un estudi de les novetats

aportades en aquesta llei en relació amb l'anterior regulació tenien en compte les carències i dubtes que aquesta última no resolia. Finalment, l'últim capítol es centra en els bancs de conservació de la naturalesa, una de les novetats que aporta aquesta llei, la qual no va lligada directament amb el procediment d'avaluació ambiental i que ha generat força controvèrsia per la diversitat d'opinions al respecte, per la qual cosa se li dedica un apartat íntegre en el qual s'analitza els seus orígens, la regulació que incorpora la nova llei, els objectius i per últim i no per això menys important, els seus avantatges i desavantatges.

Pel que fa a l'esquema metodològic emprat, cal tenir en compte que hi ha poca bibliografia al respecte, relativa a la nova llei. Per tant vam pensar, en encarar el treball des d'una perspectiva crítica, detallant les novetats i comparant aquestes, amb la regulació anterior, de la qual sí que hi ha molta bibliografia i jurisprudència, per tal d'aprofundir amb el sentit d'aquesta llei i puntualitzar els pros i contres, determinant si realment s'aporta una millora en aquest camp.

Sempre hem pensat que l'estudi i anàlisi d'una matèria per part d'un estudiant, ha d'anar acompanyada d'una valoració pròpia i no ens referim solament a les consideracions finals, en les quals ha de quedar reflectit el resultat i la valoració que se'n fa del treball, no del contingut en si mateix, sinó més aviat dels objectius que en un principi un mateix es planteja. Fem referència a una crítica constructiva que ha d'acompanyar els fets, la teoria relativa a la disciplina en qüestió, al llarg del treball, que si bé no està o estarà tan ben formada com la d'un jurista experimentat, és tan vàlida i susceptible de ser aportada com la d'un bon jurista.

2. EVOLUCIÓ NORMATIVA EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.

2.1. Antecedents: el naixement de l'AIA als Estats Units.

Els primer antecedents de l'AIA, els trobem després de la Segona Guerra Mundial, al Estats Units, fruit de la realització d'inversions molt fortes en infraestructures, especialment de carretera. Els motius, la Gran Depressió dels anys trenta i principis dels quaranta i per motius militars, en millorar el desplaçament de les tropes i del material per terra.

Durant la segona meitat dels anys seixanta aquestes grans inversions i els canvis notables en la percepció social, propiciaren l'aparició de la preocupació ambiental. La magnitud de les infraestructures que s'anaven construint es veia com excessiva, amb un impacte ambiental massa fort. Els grups ecologistes i d'altres, es queixaven que massa projectes d'inversions ometien el criteri de l'anàlisi cost/benefici social. Si aquest instrument d'anàlisi econòmica d'inversions, no era suficient per a recollir les preocupacions ambientals de la societat en aquells anys, era lògic que es busquessin altres eines, amb altres metodologies. La solució trobada va estar en el que posteriorment s'ha conegut per *estudis d'impacte ambiental*, tot i que el seu contingut metodològic es va desenvolupar amb posterioritat.³ Finalment el punt d'inflexió s'inicia a partir dels treballs de l'EPA dels Estats Units, que es van concretar amb la promulgació de la NEPA, que va entrar en vigor l'1 de gener de 1970.⁴

La NEPA, estableix per primera vegada una aproximació global a la política ambiental. Es tracta d'una llei relativament curta en la seva redacció (15 articles), i no massa precisa en les seves provisions legals, però que obligava a la resta de les lleis federals a adaptar-s'hi. En el seu paràgraf 102 (2)c s'estableix que: “quan una agència federal es proposi realitzar una acció important, que tingui efectes significatius sobre la

3 MICALO RIERA, Pere. *Avaluació d'impacte ambiental*. Rubes Editorial, S.L. Departament de Medi Ambient de la Generalitat. Pàg. 11 a 12.

4 ROMERO GIL, Inmaculada. *Introducción a la evaluación de impacto ambiental*. Valencia: Universidad Politécnica, 2012. Pàg. 3 a 5.

qualitat del medi ambient humà, s'ha de preparar una estimació detallada dels efectes ambientals i posar-la a disposició del President, del Congrés i dels ciutadans americans".⁵

Amb aquesta llei, es pretenia no solament protegir l'entorn físic, sinó també l'entorn humà i les relacions entre ambdós entorns. Es busca un equilibri i una harmonia entre les persones i el seu entorn, a la vegada que es promouen iniciatives que eliminin danys al medi ambient i estimulin el benestar de les persones. Tot i que podem caracteritzar-la com una llei de caràcter antropocèntric, donat que la protecció del medi ambient té una finalitat, mantenir el benestar de l'home. No obstant aquesta finalitat última, és conseqüència dels objectius generals d'aquesta llei que són mantenir, restaurar i potenciar la qualitat ambiental en tots els seus aspectes.⁶

El darrer objectiu que la NEPA fa explícit és el de constituir el CEQ. Aquest consell, que va guiar les primeres passes del desenvolupament i aplicació de la llei dels estudis d'impacte ambiental, va evolucionar després cap a l'Agència de Protecció Ambiental dels Estats Units, més coneguda per les seves sigles en anglès, l'EPA.

La llei obliga a l'Administració federal a emetre un document (l'estudi d'impacte ambiental) sempre que redacti lleis o emprengui accions o projectes que puguin afectar la qualitat de l'entorn. En la realització de l'estudi s'ha de considerar:

- i. L'impacte ambiental de l'acció proposada.
- ii. Aquells efectes adversos que no es puguin evitar si la proposta prospera.
- iii. Alternatives a la proposta presentada.
- iv. La relació entre la utilització, a curt termini, de recursos locals i el manteniment o la millora de la productivitat a llarg termini.

5 CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. Luís. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación de impacto ambiental*. Pearson Prentice Hall. 2005. Pàg. 56 a 57

6 CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. Luís. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación...Op.cit.* Pàg. 58.

- v. Aquells recursos afectats de forma irreversible o irrecuperable a causa de la proposta, si aquesta es tira endavant.

Els primers estudis eren, doncs, costosos en temps i diners, i no eren pas especialment adequats per a la participació pública. Això va fer decidir al CEQ a emetre noves regulacions que reformessin aquesta situació (Council on Environmental Quality, 1978). En concret, els canvis més importants van ser:

- i. introduir l'*scoping*,⁷
- ii. limitar la mida dels estudis d'impacte ambiental,
- iii. reforçar la integració dels estudis d'impacte ambiental en el procés de presa de decisions,
- iv. posar èmfasis en el caràcter científic i interdisciplinari dels estudis.⁸

La tècnica de l'avaluació d'impacte ambiental ha arrelat força als Estats Units, tant en l'àmbit federal, com en l'estatal, essent nombrosos els Estats que l'han incorporat, i encara no falten detractors que retreen l'encariment i retard en el procés de decisions públiques, els efectes beneficiosos sobre la protecció del medi ambient resulten indiscutibles. Gràcies a aquesta tècnica i, en especial, a la publicitat que implica el procediment, s'ha impedit que es proposin o prosperin projectes amb evidents conseqüències nocives per a l'entorn, s'ha possibilitat que es minimitzin els impactes d'altres, i s'ha obligat a què les instàncies públiques justifiquin les seves decisions pel que respecta al medi ambient, a què tinguin en compte, en definitiva, la variable ambiental en les seves decisions quotidianes.⁹

7 Dins de la terminologia de l'avaluació d'impacte ambiental s'entén per *scoping* el procés que permet delimitar el conjunt d'impactes a estudiar. Se sol fer mitjançant consultes als diferents actors que poden estar implicats en el projecte o en les seves conseqüències. Això permet eliminar de l'estudi un gran quantitat d'impactes que poden ser molt rellevants en altres contextos, però que ho són poc en els cas particular de l'estudi. I, també a l'inrevés, permet assegurar que les preocupacions socials al respecte seran previstes a l'estudi.

8 MICALO RIERA, Pere. *Avaluació...Op.cit.* Pàg. 11 a 12.

9 LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Administrativo*. 11 edició de la obra 1 edició en la La ley. Las Rozas (Madrid): La ley, 2010. Pàg. 462 i ss.

2.2. La incorporació de l'AIA a la legislació de la UE.

La convocatòria per part de les Nacions Unides d'una conferència internacional sobre el Medi Ambient Humà, que es celebrà a Estocolm el 1972, va suposar la culminació del procés de sensibilització de la importància dels problemes medi ambientals, iniciat com ja hem dit a partir dels anys seixanta. Fruit d'aquesta conferència es crea el PNUMA i el CIFCA (suprimit deu anys després pel Reial Decret 1082/1984). Aquest últim, era un organisme dependent del PNUMA que, de manera institucionalitzada, va introduir la formació i divulgació en matèria de medi ambient i es va estendre a països de parla espanyola. A més, dins aquest l'AIA ocupava un lloc de privilegi.¹⁰

Els Països Baixos van ser els pioners a Europa, i a l'igual que aquests diversos països europeus, van adoptar l'obligació de realitzar estudis d'impacte ambiental abans que la UE ho regulés l'any 1985. Però de forma generalitzada per a tots els països, la UE no va aconseguir acordar un procediment general fins uns 15 anys després que es promulgés la NEPA als EUA. L'acord es va concretar en la Directiva europea 85/337/CEE, de 27 de juny de 1985, que havia d'entrar en vigor tres anys després. Un nombre considerable de països comunitaris i extra europeus han agafat com a referència aquesta directiva per a desenvolupar la seva pròpia legislació.¹¹ Aquesta directiva obligava als països membres a desenvolupar legislacions nacionals d'AIA en les que als menys s'havia de recollir els supòsits bàsics o ser més restrictives, en tot cas adaptant-les a les necessitats de cada país.¹²

Aquesta directiva tenia caràcter de llei estructural i establia en catorze articles i tres annexos una sèrie de principis bàsics sobre l'AIA, així com els requeriments de procediments per a garantir que es realitzi la seva aplicació en aquells projectes que

10 GÓMEZ OREA, Domingo. *Evaluación de impacto ambiental un instrumento preventivo para la gestión ambiental*. 2^a edición, revisada y ampliada. Madrid: Mundi-Prensa 2003. Pàg. 23 a 24.

11 MICALO RIERA, Pere. *Avaluació...Op.cit.* Pàg. 11 a 12.

12 CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. Luís. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación...Op.cit.* Pàg. 59.

puguin causar impactes significatius. En aquesta norma comunitària d'obligat compliment es recollien com a projectes d'obligada aplicació d'una AIA els mateixos dotze supòsits que posteriorment va desenvolupar la legislació nacional espanyola. A més, en el segon annex s'indicava una sèrie d'activitats en les quals s'aconsellava realitzar una AIA per part dels Estats Membres de la UE. Evidentment aquesta Directiva ha patit diverses modificacions, entre les que s'inclou per exemple l'ampliació de la llista de projectes sotmesos a AIA i l'exigència d'un estudi d'alternatives (Directiva 97/11).

La directiva europea d'avaluació d'impacte ambiental era, al contrari que la majoria de la legislació ambiental prèvia, una iniciativa destinada a la prevenció de danys ambientals en lloc de la reparació (similar a la NEPA nord-americana) i les adaptacions fetes per l'estat espanyol i les CCAA també, naturalment, tenien algunes carències, d'entre les quals destaquen el fet, que no establia el procediment de l'avaluació, l'òrgan responsable del mateix, el requeriment d'informació pública, ni tampoc es menciona l'anàlisi de les alternatives i no s'estableix la vigilància i seguiment dels projectes.¹³

El contingut bàsic es concretava en dos documents: l'estudi d'impacte ambiental i la declaració d'impacte ambiental. L'estudi d'impacte ambiental havia de contenir:

- i. Una declaració del projecte a avaluar.
- ii. Una descripció de les mesures a prendre per tal d'evitar, reduir o solucionar els impactes negatius més significatius,
- iii. les dades utilitzades per identificar i avaluar els impactes principals, i
- iv. un resum de tot l'estudi escrit de forma no tècnica.

Pels que fa als projectes a avaluar, la Directiva europea deixava clar que havien de ser tant els privats com els públics, i donava dues llistes de projecte. Una primera, a l'annex I de la Directiva, que era obligatòria per cada Estat membre. La segona, a

¹³ CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. Luís. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación...Op.cit.* Pàg. 60.

l'annex II, recollia una quantitat més gran de projectes, que era orientativa (no obligatòria) pels països de la UE. En tot cas, quedaven explícitament exclosos els projectes relacionats amb la defensa nacional.

Degut a la falta generalitzada de submissió a AIA dels projectes de l'Annex II, per part dels EEMM, la Comissió va optar per mantenir l'obligatorietat de submissió a AIA en aquests casos i la impossibilitat de procedir a la seva exclusió sistemàtica i va iniciar un procediment d'incompliment contra diferents EEMM. El Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees va seguir aquest criteri. Un exemple el trobem a la Sentència Comissió/Bèlgica, de 2 de maig de 1996, en la qual el Tribunal estableix que els EEMM no estan facultats per excloure de forma anticipada, la inclusió o no a l'obligació d'avaluació, d'un o diversos projectes contemplats en l'Annex II.¹⁴

Posteriorment la UE va aprovar la Directiva 97/11/CE que esmenava l'anterior Directiva 85/337/CEE. L'esmena anava en el sentit de detallar més els continguts de les avaluacions i, sobretot, els projectes a avaluar. L'annex I, de projectes obligatoris, de la Directiva del 1997 és molt més detallat que el de la Directiva del 1985. i l'Annex II, de projecte on l'avaluació depèn de cada país, és també molt més complet. Però presenta, a més, una modificació interessant. Pels projectes de l'Annex II, cal que els països membres de la UE estableixin algun mecanisme per tal de discernir quins han d'estar subjectes a avaluació d'impacte ambiental, i quins no. Aquests mecanismes són dos:

- i. l'examen de cada cas en particular, I.
- ii. L'establiment d'un conjunt de criteris o de valors límit a partir dels quals el projecte ha de passar una avaluació d'impacte.

¹⁴ La Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisena) de 2 de maig de 1996, estableix que: “*De ello resulta que los criterios y/o los umbrales mencionados en este apartado 2 del artículo 4 están destinados a facilitar la apreciación de las características concretas de un proyecto, para determinar si está sujeto a la obligación de evaluación, y no a eximir por anticipado de esta obligación a determinadas clases enteras de proyectos enumerados en el Anexo II que puedan realizarse en el territorio de un Estado miembro.... Por consiguiente, el apartado 2 del artículo 4 no concede a los Estados miembros la facultad de excluir global y definitivamente de la posibilidad de evaluación a una o varias clases contempladas en el Anexo II.*” (FJ 42 i 43).

D'aquesta manera, la naturalesa dels projectes subjectes a avaluació s'amplia considerablement, però se n'exceptuen aquells prou petits o previsiblement menys importants en els seus impactes ambientals. A més, es soluciona el problema d'interpretació de l'article 4.2 que havia provocat l'enfrontament de la Comissió amb els EEMM, al obligar en tot cas, a l'examen dels supòsits de l'Annex II.¹⁵

En l'actualitat però, la Directiva 85/337/CEE ha estat substituïda per la Directiva 2011/92/UE de 13 de desembre de 2011, que ha estat objecte de modificació per la Directiva 2014/52/UE del Parlament Europeu i del Consell de 16 d'abril de 2014, tal i com hem exposat a la introducció. Amb l'objectiu d'incorporar de forma més detallada qüestions ambientals com l'eficiència dels recursos, la biodiversitat i el canvi climàtic, amb aquesta reforma es pretén simplificar i harmonitzar els procediments a la vegada que es reforça la qualitat d'aquest.

França i els Països Baixos són, segurament, dels Estats amb una aplicació més completa. En general, però, els països del nord i centre de la UE mantenen un grau d'adhesió a les provisions de la Directiva més gran que no pas els països del sud. L'excepció és potser el Regne Unit, que ha estat tradicionalment molt reticent a l'obligatorietat del procés.

2.3. Marc normatiu Espanyol

L'Estat espanyol va realitzar, però, una adaptació força decidida de la Directiva 85/337/CEE, malgrat que no va participar en la seva elaboració. Algunes comunitats Autònomes, com Catalunya, van reaccionar ràpidament al procés d'avaluació d'impacte ambiental i, fins i tot, van fer adaptacions especialment interessants, com és el cas de les comunitats balears i valencianes.¹⁶ Val a dir, que aquesta adaptació no va estar exempta de problemes. Espanya va ser condemnada per incompliment de les obligacions en matèria d'AIA. La sentència del TJCE de 13 de juny de 2002 (C-474/99,

¹⁵ SANZ RUBIALES, Íñigo. *La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico*. Revista jurídica de Castilla y León N.º 9. mayo 2006. Pàg. 202.

¹⁶ MICALO RIERA, Pere. *Avaluació...Op.cit.* Pàg. 11 a 12.

Comissió/Espanya) va condemnar a Espanya per incompliment de la Directiva 85/337/CEE per considerar que no havia transposat correctament l'Annex II.¹⁷

El 1986, mateix any que entra a la CEE, adopta la nova Directiva a través del Reial Decret Legislatiu 1302/86, de 28 de juny d'Avaluació d'Impacte Ambiental, posteriorment desenvolupat pel Real Decret 1131/1988, de 30 de setembre, necessari per a desenvolupar el procediment d'AIA.¹⁸ El govern d'aquell moment va decidir adoptar els casos de l'annex I de la Directiva europea, amb poques modificacions: amb la incorporació de: a) les grans preses, b) les primeres repoblacions quan impliquin risc de transformacions ecològiques negatives greus, i c) les extraccions a cel obert d'hulla, lignit o altres minerals.¹⁹

L'any 2000, el Govern central espanyol va adoptar la seva legislació a la nova Directiva europea amb el Reial Decret Llei 9/2000, de 6 d'octubre, que modifica l'anterior 1302/1986, de 28 de juny. Les novetats van bàsicament en el mateix sentit que les que aporta la nova Directiva europea. Els tres annexos del Decret detallen quina mena de projectes cal sotmetre a avaluació d'impacte ambiental i com prendre aquesta decisió. El primer annex conté la llista detallada de tipus de projectes que cal sotmetre a avaluació d'impacte ambiental. L'annex II recull els tipus de projectes sobre els que l'Administració corresponent haurà de decidir, cas a cas i de forma raonada, si s'hauran de sotmetre o no al procés d'avaluació. Finalment, l'annex III recull els criteris de selecció dels projectes de l'annex II, com per exemple la grandària del projecte. D'acord amb aquests criteris, l'administració ha de fixar els valors llindar per decidir si un projecte de l'annex II requerirà o no un estudi d'impacte ambiental.

17 RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *Nueva condena a España por incumplimiento de la normativa comunitaria europea sobre evaluación de impacto ambiental*. Editorial Aranzasi, SA, Pamplona. 2006. Pàg. 2.

18 Tanmateix, en la legislació espanyola trobem, un precedent de l'AIA, al Reglament de “Actividades, Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas” (Decret 2414/1961, de 30 de novembre) el qual exigia un estudi de les característiques de l'activitat i de les possibles repercussions sobre el medi ambient, juntament amb les mesures correctores proposades per pal·liar el dany, per a l'obtenció de llicències en determinades activitats. CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. LUÍS. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación...Op.cit.* Pàg. 56 a 57.

19 CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. LUÍS. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación...Op.cit.* Pàg. 60.

Posteriorment el Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre, va ser modificat per la Llei 6/2001, de 8 de maig, desembocant finalment en el Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener. La normativa estatal esmentada, que ara deroga la nova llei d'avaluació ambiental (disposició derogatòria única), contenia una regulació de mínims que partia de la directiva comunitària “*sin otros trámites que los estrictamente exigidos por la economía procesal y los necesarios para la protección de los intereses generales*” (par. Quart de l'exposició de motius del RDL 1302/1986). Aquesta orientació contrasta amb la finalitat de regulació exhaustiva de la nova llei, tema que es tractarà més endavant.

2.4. La introducció d'aquest sistema a Catalunya

La Directiva 85/337/CEE de la Unió Europea sobre AIA va suposar un pas decisiu al obligar a sotmetre a avaluació ambiental tota una sèrie de projectes. L'abril de 1988 Catalunya va incorporar aquesta directiva mitjançant el Decret 114/1988, el qual desenvolupa la legislació bàsica de l'Estat espanyol (RDL 1302/1986 i el seu reglament RD 1131/1998). A més, altres legislacions sectorials amplien l'obligatorietat de sotmetre a tràmit d'AIA tota una sèrie d'actuacions, essent les principals el Pla d'espais d'interès natural PEIN (1993) i la Llei de carreteres (1993).

Tanmateix a Catalunya, no hi ha una llei pròpia d'AIA de projectes²⁰. En un principi teníem la Llei 3/1998 -actualment derogada- de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, i el Reglament posterior de 136/1999, de 18 de maig, els quals matisaren les AIA que es requerien i establiren un sistema triple de:

- i. autorització ambiental pels projectes d'incidència ambiental elevada,
- ii. llicència ambiental pels projectes d'incidència ambiental moderada i
- iii. comunicació i control ambiental pels projectes d'incidència ambiental baixa.

²⁰ Fet bastant destacat, ja que per contra, sí que té normativa pròpia per a la regulació de l'avaluació ambiental de plans i programes (Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes).

Dels projectes que requerien autorització ambiental, no tots comportaven obligatòriament l'elaboració d'estudis d'impacte ambiental. Però, tot i així, calia encara un cert grau d'avaluació ambiental, que era més lleuger pels projectes que precisaven de llicència ambiental i molt més lleuger encara pels projectes amb pocs impactes, que requerien una comunicació i control ambiental.²¹

Recentment, la Generalitat ha desenvolupat una normativa pròpia en virtut de les seves competències en matèria de medi ambient, de l'article 144.1 EAC, en relació amb els articles 113 i 189.1 EAC, sobre competències de la Generalitat i normativa de la Unió Europea, i desenvolupament i aplicació del dret de la Unió Europea, respectivament. Per una banda, cal esmentar la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats, que deroga la llei 13/1998 de 27 de febrer i que conté una regulació d'alguns aspectes de l'AIA. Ara bé, manca d'una regulació completa sobre l'avaluació ambiental de projectes. D'altra banda cal destacar la llei 12/2006, de 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient, la qual conté algunes altres previsions.

21 MICALO RIERA, Pere. *Avaluació...Op.cit.* Pàg. 11 a 12.

3. MOTIVACIÓ DE LA REFORMA DE LA NORMATIVA REGULADORA DE L'AIA DE PROJECTES.

De la lectura del preàmbul de la llei se'n desprenent diversos fets, que motiven i justifiquen la voluntat del legislador en la reforma. A destacar:

- i. La regulació mitjançant disposicions comunes per al règim jurídic d'avaluació de plans, programes i projectes, per tal de facilitar l'aplicació de les dues regulacions.
- ii. La tardança en l'emissió d'algunes declaracions d'impacte ambiental.
- iii. La diversitat de normatives que poden arribar a invalidar els efectes preventius del procediment d'avaluació ambiental.²²
- iv. Finalment, el motiu que al nostre parer preocupa més al govern és el tema econòmic, que en aquest cas es manifesta a través de la dificultat per a crear negocis. Segons el Banc Mundial, Espanya ocupa el lloc 44 («Doing Business, 2012»).²³

Per la qual cosa, breument, mitjançant aquesta llei es pretén:

- i. Simplificar el procediment d'avaluació ambiental; donat que s'estableix un esquema similar per als dos procediments i s'unifica la terminologia.
- ii. Incrementat la seguretat jurídica dels operadors; a través d'una legislació homogènia a tots el territori, que permetrà que el promotor conegui els requisits

22 Preàmbul de la llei 21/2013: *“La ley reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y proyectos, y establece un conjunto de disposiciones comunes que aproximan y facilitan la aplicación de ambas regulaciones. Esta ley parte de la experiencia acumulada en los veinticinco años de aplicación, en España, de la evaluación ambiental. Durante este tiempo, la consideración de los impactos ambientales de los proyectos, primero, y de los planes y programas, después, se ha revelado como una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico. No obstante, en este amplio periodo, también se han apreciado importantes disfunciones y carencias técnicas que importa corregir sin dilación. Son ejemplo de estas insuficiencias, la tardanza en la emisión de algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justificación medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental.”*

23 Preàmbul de la llei 21/2013, I paràgraf 10.

per a la tramitació d'un pla, un programa o un projecte amb independència dels llocs on pretengui desenvolupar-ho.

- iii. Aconseguir la concertació de la normativa sobre avaluació ambiental en tot el territori nacional, mitjançant una regulació de forma exhaustiva dels procediments. Fet que provoca que les CCAA puguin adoptar-la en el seu àmbit de competències, sense més modificacions que les estrictament necessàries per atendre les seves peculiaritats i que no faci falta el desenvolupament reglamentari no sigui necessari.
- iv. Evitar processos de deslocalització, benefici derivat, de la creació d'un marc jurídic comú.²⁴

3.1. L'excessiva durada de la tramitació.

La llei 21/2013 pretén posar fre a l'excessiva durada de la tramitació. Una de les peces clau de l'avaluació ambiental és la consulta a les administracions públiques afectades. Per a evitar demores que no tinguin justificació des del punt de vista ambiental i aconseguir que el procediment sigui eficient, la falta de pronunciament de les administracions públiques no pot afectar, de cap manera, alentir, i molt menys paralitzar el procediment, que podrà continuar sempre i quan l'òrgan ambiental disposi dels elements de judicis suficients per a realitzar l'avaluació ambiental.

En el cas de que les administracions públiques afectades no emetessin els seus informes o si aquests no resultaren suficients, la llei preveu que l'òrgan ambiental requereixi al titular de l'òrgan jeràrquicament superior d'aquell que tindria que emetre l'informe, per que en el termini de deu dies, sense perjudici de les responsabilitats en

24 Preàmbul de la llei 21/2013: “...la presente ley pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional... Por último, la existencia de un marco jurídico común –con las especificidades estrictamente necesarias en cada comunidad autónoma– evitará procesos de deslocalización”

que podrien incorre el responsable de la demora i de la possibilitat que té el promotor de reclamar a l'Administració competent l'emissió de l'informe, a través del procediment previst en l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa.

3.2. La disparitat normativa entre CCAA.

En el preàmbul el legislador condiona l'eficàcia de l'avaluació ambiental, a que el procediment sigui comú en tot el territori nacional, tot i les facultats de les CCAA d'establir normes addicionals de protecció. Pot ser que simplement es pretengui una millora en l'eficiència del procediment, ara bé intencionat o no, sembla que l'estat s'hagi extralimitat en la seva competència d'establir la normativa bàsica, potser hi ha una “recentralització” com s'ha fet present en determinades normatives sectorials, durant aquest darrers anys. Naturalment aquest fet pot esdevenir en un conflicte competencial entre l'Estat i les CCAA, que en el capítol següent analitzarem a través dels mitjans dels que disposem.

Es fa mencionar també d'un informe emès pel Consell Econòmic i Social de 2012 en el qual es fa palesa la necessitat d'homogeneïtzar els procediments. Diu així: *“en el marco de la Conferencia Sectorial sobre el Medio Ambiente²⁵, se debería impulsar la armonización de los procedimientos administrativos autonómicos actualmente en vigor, con el fin de simplificar los trámites, reducir las cargas administrativas que soportan las empresas, y evitar deferencias injustificadas en los niveles de exigencia medioambiental de las Comunidades Autónomas”²⁶*

Cal remarcar com a fet destacable l'existència de diferències no solament pel que fa a l'indar de protecció majors o menors, sinó també pel fet que determinades activitats

25 Aquesta té un destacat paper, donat que és l'encarregada d'analitzar i proposar les modificacions normatives necessàries per complir amb els principis de “racionalització, simplificació i concertació dels procediments d'avaluació ambiental” i de “cooperar i coordinar entre l'Administració General de l'Estat i les CCAA.

26 Informe del Consell Econòmic i Social de 2012: *El desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Sobre las técnicas de intervención administrativa*, propuestas núm. 2, pg. 101.

puguin estar sotmeteses o no avaluació ambiental segons estiguem a una comunitats o a unes altres.²⁷

En aquest mateix informe es fa expressa referència també, a les complicacions que ocasiona la diversitat de sentits en l'aplicació del silenci administratiu, ja sigui entre AAPP diferents o tràmits d'una mateixa administració.²⁸

Finalment també justifiquen el marc jurídic comú en base a un informe elaborat per la Comissió Europea, el qual destaca que la proliferació de diferents regulacions és un obstacle a la millora de la productivitat, advertència que ha de posar-se en relació amb el lloc que ocupa Espanya, el lloc 44, en la classificació del Banc Mundial de països segons la seva facilitat per crear negocis (Doing Business, 2012).²⁹

27 L'informe: *El desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social*, estableix que: "...el ejercicio de competencias ambientales por parte de las comunidades autónomas ha dado lugar al surgimiento de una gran variedad de trámites y controles específicos según el territorio en que se tramita la autorización. Los baremos son, en ocasiones, distintos, de forma que una misma actividad puede regirse por umbrales de impacto más o menos severos o, incluso, estar sometida a evaluación en algunas regiones y excluida en otras. En caso extremo, existe el riesgo de que la autonomía de las comunidades autónomas sobre el ámbito de aplicación de la evaluación se traduzca en discrecionalidad por parte de las mismas, lo cual puede producir efectos negativos sobre la iniciativa empresarial y la actividad.." pg. 34.

28 L'informe: *El desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social*, estableix que: "Otro aspecto igualmente destacable es el referido a la diferente aplicación del silencio administrativo, no solo entre Administraciones sino también en una misma administración en relación con trámites distintos. Así, el silencio positivo actúa en las licencias ambientales, mientras que la declaración y la autorización ambiental integrada se rigen por un principio de silencio negativo. En cambio, en las renovaciones de las autorizaciones ambientales integradas, el silencio es positivo, entendiéndose aprobada la renovación si no hay resolución expresa." pgs. 34-35.

29 INFORME: *Industrial Performance Scoreboard and Member's States*. 2012 Edition. "To achieve a long-lasting rebalancing of the economy, Spain must tackle the structural problems that are hampering growth and limiting competitiveness. Pg.107. In addition to the heavy bureaucracy, the proliferation of divergent regulation stemming from regional and local layers of the administration further compiles the problem by obliging enterprises to fulfil different criteria for the same activity to operate in different regions or municipalities. There is evidence that this regional fragmentation comes along with an increase in absolute terms of the regulatory acquis in the country that could be seriously hampering productivity growth. The Spanish government has acknowledged this issue in its latest National Reform Programme submitted to the Commission in April 2012 and intends to issue basic legislation to counter the high level of regulatory of the Spanish internal market in order to harmonize and simplify the regulatory framework.." Pg. 109.

Estem d'acord tal i com exposa aquest informe, en què una proliferació normativa diferent en les capes regional i locals de l'administració, complicar la creació de negocis, ja que per a les mateixes activitats les empreses han de complir amb criteris diferents per operar en diferents regions o municipis. Tanmateix tampoc ha de servir com a justificació per elaborar una llei que podria, i diem podria perquè això ho analitzarem en l'apartat següent, excedir-se de les competències que disposa l'Estat en aquesta matèria, tenint en compte les competències atribuïdes a les CCAA.

4. DELIMITACIÓ DE LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.

Hem considerat oportú, atès el “conflicte” que ha suscitat l'aprovació i corresponent entrada en vigor de la llei 21/2013, dedicar un capítol a delimitar les competències entre Estat i CCAA en matèria d'AIA de projectes.

El medi ambient està recollit com un dels principis rectors de la política social i econòmica, a l'article 45 CE³⁰. L'apartat segon preveu tres deures dels poders públics: La preventiva o tutelar, la restauradora i la Promocional. L'apartat tercer, d'aquest mateix precepte, recull el principi de qui contamina paga. Respecte a les competències, l'article 149.1.23 CE³¹, estableix la competència exclusiva estatal i l'article 148.1.9 CE³², estableix les competències susceptibles de ser assumides per les CCAA.

De la lectura d'aquests preceptes s'evidencia amb força claredat que a l'Estat li correspon la legislació bàsica i a les CCAA el desenvolupament legislatiu de la legislació bàsica estatal i la capacitat d'establir normes addicionals de protecció. Respecte als paràmetres compresos dins d'aquesta legislació bàsica, el TC ha establert que la legislació bàsica es correspon amb uns mínims de protecció que les CCAA basant-se en la seva competència per realitzar normativa addicional, poden establir nivells de protecció més alts, en cap cas poden establir llindars de protecció inferior.³³

30 L'article 45 CE estableix 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.* 3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*”

31 L'article 149.1.23 CE estableix que: “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*”

32 L'article. 148.1.9. CE estableix que: “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: La gestión en materia de protección del medio ambiente.*”

33 La STC 102/1995, de 26 de juny, en el seu FJ9 disposa que: “*una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.*”

Per tant, les CCA poden establir nivells de protecció més elevats a través de normes addicionals de protecció i l'Estat és el competent per determinar el llindar mínim homogeni que s'ha de respectar i que es correspon amb la legislació bàsica.³⁴ No obstant això, cal reiterar, amb l'objectiu de remarcar la importància d'aquest fet, que la protecció pot ser ampliada i millorada, en cap cas restringida³⁵ i que les mesures adoptades per les CCAA han de ser compatibles amb la normativa de l'Estat.³⁶

Segons RUIZ-RICO RUIZ, la capacitat “centrípet” de l'article 149.1.13 respecte d'altres instruments normatius que s'utilitzen per altres instàncies normativa-polítiques, no pot anar més enllà dels principis generals o d'una normativa amb caràcter bàsic. Entenent aquesta, com una legislació de mínims que deixa un ampli marge a la introducció d'uns nivells superiors de protecció per part del legislador regional.³⁷ El nucli del problema ve determinat per la complicació que implica establir el contingut del que s'ha d'entendre per “bàsic”. ESCOBAR ROCA, considera que estem davant d'un concepte que engloba el conjunt d'objectius, finalitats i orientacions generals per a tot l'Estat, que fixen un mínim comú denominador, per tal de protegir els interessos generals superiors als de cada ens territorial, que han de ser respectats per les CCAA. No obstant, conclou dient que el bàsic, que no té necessàriament caràcter estàtic, no pot buidar de contingut les competències autonòmiques.³⁸

34 La STC 102/1995, de 26 de juny, en el seu FJ9 disposa: “*lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo ara adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma.*”

35 La STC 196/1996, de 28 de novembre, en el seu FJ2 disposa: “*la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restrinja o disminuida.*”

36 La STC 156/1995, de 26 d'octubre, en el seu FJ2 disposa: “*pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.*”

37 RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español* (coord.) Jaen: Universidad de Jaen, cop. 1995. Pàg. 200.

38 ESCOBAR ROCA, Guillermo. *La Ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1995. Pàg. 174.

La funció executiva correspon a les CCAA. L'article 148.1.9 de la CE faculta a les CCAA per assumir competències sobre la gestió en matèria de protecció del medi ambient. A més el TC ha establert que l'estat excepcionalment podrà exercir determinades competències executives en matèria ambiental, per motius de seguretat pública, urgència o necessitat.³⁹ Per a preservar el principi d'igualtat recollit en l'article 149.1.1 de la CE, quan l'estat exerceixi funcions de coordinació o planificació de la matèria ambiental. Cal destacar però, que el TC ha convertit aquesta possibilitat d'intervenció en casos excepcionals, la legislació bàsica només podria arribar als actes d'execució en casos absolutament excepcionals, que, per tant, s'hauran d'interpretar de forma restrictiva.⁴⁰

D'altra banda, autors com JARIA MANZANO, defensen que les poderoses raons de seguretat i greu i urgent necessitat, que justifiquen l'excepcional actuació estatal, no poden comportar el trencament del sistema constitucional de distribució de competències, arribant a la conclusió que l'execució és autonòmica i no es pot justificar el trencament d'aquesta regla.⁴¹

Un altre punt important d'aquesta delimitació funcional rau, en la necessària AIA per part de la pròpia administració que realitza o autoritza el projecte. No seria raonable aplicar un criteri territorial per tal de determinar quina administració és competent per a realitzar l'avaluació corresponent. Donat que sempre s'actua en el territori d'una comunitat autònoma.⁴² La STC 13/1998, de 22 de gener, va concloure que la realització de l'avaluació ambiental correspon a qui té la competència sectorials d'execució i no

39 La STC 306/2000, de 12 de desembre, en el seu FJ8 disposa: "aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables".

40 JARIA MANZANO, Jordi. *El sistema constitucional de protección del medio ambiente*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Primer edició: juny 2005. Pàg. 142-143.

41 JARIA MANZANO, Jordi. *El sistema constitucional...* Op cit. Pàg. 142-143.

42 LOPERENA ROTA, Demetrio y ECEIZABARRENA SÁENZ, Javier. *Reciente Jurisprudencia constitucional sobre Medio Ambiente*. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 1998. STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 8.

pas la competència en gestió en matèria de protecció del medi ambient.⁴³ Tanmateix el Tribunal Constitucional va establir la necessitat de consultar a la comunitat autònoma afectada, per aprovar qualsevol projecte que estigui ubicat, totalment o parcialment, sobre el seu territori.⁴⁴

Es tracta doncs d'una competència compartida, hi ha dos subjectes, per una banda l'Estat i per l'altra, les CCAA, que tenen competència sobre una mateixa matèria, la protecció del medi ambient, amb relació a la qual exerceixen funcions diverses.⁴⁵

Feta aquesta breu constatació de la competència en matèria de protecció ambiental. A partir d'ara, estudiarem les controvèrsies que ha generat i/o podria generar aquesta nova regulació tan exhaustiva del procés d'Avaluació d'Impacte Ambiental a partir de la llei 21/2013. Com a primera impressió sembla que a partir d'aquesta llei s'intenti realitzar una recentralització competencial per part de l'estat, al unificar i homogeneïtzar el procediment a tot el territori, eliminant les particularitats que poguessin tenir les CCAA. En aquest punt el problema radica en saber si l'estat s'està extralimitant en la seva competència de fixar la legislació bàsica.

L'Estat fonamenta la seva competència per a dictar la llei 21/2013, tal i com afirmar en la DF vuitena, a través de l'article 149.1.23 que: *“atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.”* Val a dir, que destaca el fet que no tinguin en compte que les CCAA, a més de la capacitat per establir normes addicionals de protecció, també els hi correspon el desenvolupament legislatiu de les legislació bàsica estatal.

43 Vid. STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 7.

44 La STC 13/1998, de 22 de gener, en el seu FJ 10, estableix que: *“El orden constitucional de competencias obliga a entender que, entre los informes con los que debe contar la Administración General del Estado antes de formular la declaración de impacto ambiental, se incluyen los que emita la Administración del País Vasco”*

45 JARIA MANZANO, Jordi. *El sistema constitucional...* Op, cit. Pàg. 113-114.

Fins ara, es coneix que hi ha hagut diverses CCAA que no s'han mostrat partidàries almenys en la seva plenitud, de la totalitat del text que incorpora aquesta nova llei. Les Corts d'Aragó van presentar recurs d'inconstitucionalitat, que va ser admès pel Ple del TC mitjançant providència el 8 d'abril.⁴⁶

Un altre cas és el de la Comunitat Autònoma del País Basc, que ha provocat la creació d'una Comissió Bilateral de Cooperació Administració de l'Estat – Administració de la Comunitat en qüestió. A partir de la qual es pretén resoldre les discrepàncies nascudes a partir de la llei 21/2013.⁴⁷

Finalment el Govern de la Generalitat va presentar recurs d'inconstitucionalitat, que va ser admès pel Ple del TC mitjançant providència el 8 d'abril.⁴⁸ Prèviament a la presentació del recurs però, el Govern de la Generalitat sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries.⁴⁹ Aquest dictamen resol sobre l'adequació de la llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'Autonomia. Concretament, respecte als articles 4; 12 (punts 2, 3 i 4); 17 a 19; 21; 23 a 30; 32 a 37, annex VI; 39; 40; 42 a 50, i les disposicions finals vuitena i onzena.

46 Recurs d'inconstitucionalitat n.º 1399-2014, contra la disposició addicional quinzena, la disposició transitòria segona, disposició derogatòria única, apartat tercer, i disposicions finals segona, tercera, quarta i cinquena de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. Sumari. El Ple del Tribunal Constitucional, per providència de 8 d'abril actual, ha acordat admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat número 1399-2014, promogut per les Corts d'Aragó, contra la disposició addicional quinzena, la disposició transitòria segona, disposició derogatòria única, apartat tercer, i disposicions finals segona, tercera, quarta i cinquena de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. BOE. Núm. 91, 15 d'abril de 2014.

47 Veure Annex I.

48 Recurs d'inconstitucionalitat n.º 1410-2014, contra los artículos 12.2, 3 i 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 i 5; 25.4; 27.1, 2, 3 i 4; 28.4, 5 i 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 i 4; 35.1; 39; 40.3 i 4; 43.1, 2, 3 i 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 i 3; 47.2 a) i 6; 49; 50.1; la disposició final vuitena.1, en tant que invoca l'article 149.1.23ª CE com a habilitació competencial dels articles anteriorment citats i dels apartats 1 al 7 de l'annex VI; i l'expressió "i supletòria" de la disposició final onzena in fine, de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. Sumario El Ple del Tribunal Constitucional, por providència de 8 d'abril actual, ha acordat admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1410-2014, promogut pel Govern de Catalunya contra els artículos 12.2, 3 i 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 i 5; 25.4; 27.1, 2, 3 i 4; 28.4, 5 i 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 i 4; 35.1; 39; 40.3 i 4; 43.1, 2, 3 i 4; 44.4, 5 i 7; 45; 46.2 i 3; 47.2.a) i 6; 49; 50.1; la disposició final vuitena.1, en tant que invoca l'article 149.1.23ª CE como habilitación competencial de los artículos anteriorment citats i dels apartats 1 al 7 de l'annex VI; i l'expressió «i supletòria» de la disposició final onzena «in fine», de la Llei 21/2013, de 9 de desembre d'avaluació ambiental.. BOE. Núm 91, 15 d'abril de 2014.

49 Dictamen 6/2014, sobre la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.

Per tal de resoldre el dubte existent sobre la constitucionalitat d'aquesta llei, hem agafat com a referent el dictamen emès pel Consell de Garanties Estatutàries. Exposant en primer lloc els motius a partir dels quals el Govern de la Generalitat fonamenta la seva sol·licitud i, en segon lloc i últim, les conclusions a què arriba el Consell.

El govern de la Generalitat considera que l'actual redacció del preàmbul⁵⁰ pot arribar a conduir al malentès de creure que les CCAA només són competents per a l'establiment de normes addicionals de protecció.⁵¹ A més, cal destacar que, en la seva disposició addicional octava, anteriorment esmentada, la qual ha estat objecte de recurs i de consulta en aquest dictamen, la llei 21/2013 només fa menció de la capacitat de les CCAA d'establir normes addicionals.⁵² Per tant, en principi aquesta nova llei obvia la funció que tenen les CCAA d'executar a la qual hem fet menció a l'inici d'aquest capítol i a la facultat de desenvolupar legislativament la legislació bàsica estatal.

Una altra qüestió que planteja fa referència a la suposada transposició de la directiva 2011/42/UE, per tal de respondre a les noves exigències de la normativa comunitària. Això queda reflectit a la disposició final sexta d'aquesta nova llei, la qual fa esment a la incorporació del Dret de la UE.⁵³ i en el mateix preàmbul.⁵⁴

50 La Llei 21/2013, en el seu preàmbul estableix que: *"La presente ley se asienta en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección"*

51 El Dictamen 6/2014, en el seu FJ1, apartat 3, disposa que: *"...les competències autonòmiques en matèria de medi ambient estan constitucionalment reduïdes a l'establiment de "normes addicionals de protecció", quan el més cert és que aquest afegit final de l'art. 149.1.23 CE no ha d'impedir creure que la competència constitucionalment reservada a l'Estat és la de dictar la legislació bàsica, de manera que les Comunitats Autònomes han de poder assumir i exercir tant les competències de desenvolupament normatiu d'aquesta legislació bàsica, com les relatives a la seva execució"*.

52 La Llei 21/2013, en la disposició addicional vuitena, apartat 1, estableix que: *"Esta ley, incluidos sus anexos, se dicta al amparo del artículo 149.1.23.ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección."*

53 La Llei 21/2013, en la disposició final sexta, estableix que: *"Mediante esta ley se incorporan [...] la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente."*

54 La Llei 21/2013, en seu preàmbul, disposa que: *"...por la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y por la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados"*

La Generalitat sosté que la Directiva 2011/92/UE es tracta únicament d'una "codificació" de l'anterior normativa i que per tant no aporta cap innovació al respecte i segueix exposant la inecessarietat de modificar la normativa espanyola. A més, considera que a partir de la reforma es pretén una "concertació normativa" a través d'una regulació que deixa buida de contingut la competència de les CCAA.⁵⁵

Sembla ser que el problema rau en determinar què s'entén o què forma part de la legislació bàsica i què de les normes addicionals de protecció. Per la qual cosa la pregunta que ens fèiem en un principi, no és tant determinar si ens trobem en una norma de caràcter bàsic com deliberar sobre el contingut i l'abast d'aquesta.

El Consell de Garanties Estatutàries determina que per tal de delimitar si l'encaix competencial és correcte, ens hem de centrar en el contingut i finalitat de la llei. És a dir, abans de determinar l'abast de la legislació bàsica, s'analitza si la regulació de l'avaluació ambiental tant de plans i programes com de projectes té cabuda dins l'article 149.1.23 CE. Conclou expressant que és tracta d'una tècnica preventiva, l'objectiu de la qual és garantir un nivell de protecció ambiental, ja que inclou el criteri de sostenibilitat ambiental, en la presa de decisions. Considera que la llei queda inclosa dins la matèria mediambiental.⁵⁶

proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que la presente ley transpone al ordenamiento interno."

55 El Dictamen 6/2014, en el seu FJ1, apartat 3, disposa que: "...el que persegueix la reforma és aconseguir una concertació normativa assolint una regulació homogènia de l'avaluació ambiental a tot el territori de l'Estat sense recórrer a una llei d'harmonització ex article 150.3 CE, sinó a través d'ampliar els continguts als quals s'atribueix caràcter de normativa bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.23 CE, de manera que s'efectua una regulació exhaustiva " fins al punt de deixar pràcticament buida de contingut la competència de desenvolupament normatiu a càrrec de les comunitat autònomes". El fet que facin un regulació tant exhaustiva i detallada de la matèria i dels aspectes procedimentals, deixa pràcticament sense contingut la potestat de la Generalitat per exercir les seves competències, d'acord amb l'article 144.1 EAC."

56 El Dictamen 6/2014, en el seu FJ2, determina que: "Així doncs, amb caràcter general, considerem que la Llei és fàcilment incardinable en la matèria de medi ambient i, de manera més precisa, en l'àmbit de la protecció preventiva, sobre la qual la Generalitat té la competència compartida (art144.1 EAC), en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (Art. 149.1.23 CE)"

La doctrina constitucional, des dels inicis va sostenir que a l'Estat li corresponia la normativa d'enquadrament general i a les comunitats autònomes no només la competència executiva sinó també el desenvolupament legislatiu de la legislació bàsica, així com les normes addicionals de protecció⁵⁷ i que la legislació bàsica de l'Estat havia de tenir el caràcter d'ordenació de mínims.⁵⁸

La STC 102/1995, de 26 de juny, ha consolidat la doctrina sobre aquesta matèria i ha estat seguida de manera contundent en la jurisprudència posterior (entre d'altres, STC 306/2000, de 12 de desembre; 126/2002, de 20 de maig; 69/2013, de 14 de març, i 147/2013, de 6 d'agost). El Consell conclou amb la idea que la competència estatal compleix una funció d'ordenament mitjançant mínims preceptius, que les CCAA poden desenvolupar i establir nivells de protecció més elevats, a més de la competència de gestió.⁵⁹ També destaca que la legislació bàsica no pot ser tan detallada, ja que no permet el posterior desenvolupament, buidant de contingut la competència de les CCAA.⁶⁰

57 La STC 64/1982, de 4 de novembre, en el seu FJ4, estableix que: “se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer “medidas adicionales de protección”; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones.”

58 La STC 170/1989, de 19 d'octubre, en el seu FJ2, disposa que: “la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten “normas adicionales” o un plus de protección. Es decir, la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Por tanto, las Comunidades Autónomas «pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”

59 La STC 102/1995, de 26 de juny, FJ8, determina que: “En consecuencia, la “legislación básica” ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles – con carácter excepcional, sin embargo – las procedentes de la protestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperados. [...] en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)”

60 El Dictamen 6/2014, en el seu FJ2, estableix que: “La legislación básica estatal en cap cas pot arribar a un grau de detall tan elevat que “no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades

El Consell també es pronuncia respecte a les competències executives, en aquest cas concret les derivades de l'art 144.1 EAC, amb la interpretació de l'article 112 EAC, però totalment extrapolable a la resta de CCAA. En aquest cas conclou que, d'acord amb la doctrina⁶¹, l'Estat resta al marge de la gestió ambiental, essent les CCAA les competents en aquest àmbit. A més, també afirma que: “el seu desenvolupament i els actes administratius que generin són actes executius consistents a aplicar la legalitat, individualitzant-la, i per tant, constitueixen actes materialment.”

Finalment, el Consell determina que “la legislació bàsica per part de l'Estat en matèria de medi ambient no pot tenir una extensió tal que impedeixi a la Generalitat establir polítiques pròpies en aquest àmbit material a través dels corresponents instruments normatius. A més, la competència executiva és autònoma i les facultats executives i de gestió en matèria de medi ambient no corresponen a l'Estat.” Ara bé tal com hem exposat anteriorment al principi d'aquest capítol no hem d'oblidar que l'Estat excepcionalment podrà exercir determinades competències executives en matèria ambiental, per motius de seguretat pública, urgència o necessitat, “quan la intervenció de les CCAA no garanteixi l'efectiu compliment de la normativa bàsica, o quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública i no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació.”⁶²

Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (STC 102/1995, FJ 8, reiterada en multitud de sentències posteriors).”

61 La STC 102/1995, de 26 de juny, en el seu FJ8, exposa que: “*En consecuencia, la “legislación básica ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles – con carácter excepcional, sin embargo – las procedentes de la protestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperados. [...] en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993)”*

62 El Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 18/2013, de 21 de novembre, sobre el Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desplegament del «Pla d'impuls al medi ambient en el sector hotelier PIMA Sol», per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible. “...ja varem posar de manifest en el nostre Dictamen 4/2011, de 14 d'abril, [...] les competències executives de la Generalitat en matèria de medi ambient tenen caràcter exclusiu i no concurrent i que la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica ha de tenir caràcter puntual i concret i ha de ser excepcional. [...] quan sigui necessària per evitar danys irreparables, per poderoses raons de

En l'apartat segon del fonament jurídic segon, el Consell, després d'haver resolt els límits i continguts de la competència estatal establerta en l'article 149.1.23CE, és a dir, després d'haver establert els paràmetres competencials, resol sobre la possible incidència del títol competencial de l'article 149.1.18 CE en matèria de procediment administratiu comú en relació amb les competències de la Generalitat respecte als articles 144.1 EAC i 159.1.c EAC, que: “atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats d'organització de la Generalitat.”

El Consell decideix analitzar aquest fet, ja que la llei qualifica en el seu preàmbul els procediments d'avaluació ambiental de “procediment administratiu instrumental”⁶³. En aquest cas, per a aclarir l'abast competencial dels títols competencials de l'article 149.1.18 CE i 159.1.c EAC, es remet a dos dictàmens emesos pel mateix Consell, en els quals va resoldre: “el que determina la competència estatal i la distingeix de la competència autonòmica no és tant el seu abast funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser comú en el procediment administratiu i el que pot ser específic, en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les CCAA. Conseqüentment, la competència autonòmica en aquesta matèria apareix connectada, necessàriament, amb l'exercici de la corresponent competència material o substantiva.”⁶⁴

seguretat i greu i urgent necessitat, així com quan la intervenció separada de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la norma bàsica de què es tracti.

63 La Llei 21/2013, el en seu preàmbul, apartat segon, disposa que: “*Por lo que se refiere a los primeros, la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican como «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos.*”

64 DICTAMEN 8/2011, de 27 de setembre, sobre el Reial decret llei 8/2011, d'1 de juliol, de mesures de suport als deutors hipotecaris, de control de la despesa pública i cancel·lació de deutes amb empreses i autònoms contrets per les entitats locals, de foment de l'activitat empresarial i impuls de la rehabilitació i de simplificació administrativa. FJ 4.

DICTAMEN 9/2013, de 8 d'agost, sobre la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes. FJ 3

Finalment, després d'exposar el que el TC entén per procediment administratiu comú⁶⁵ (contingut) i el concepte de connexió entre els procediments especials i la competència substantiva⁶⁶, a mode de conclusió, el Consell acaba resolent respecte a l'aplicació de l'AIA en el títol competencial estatal contingut en l'article 149.1.18 CE, desfavorablement, a l'entendre que la regulació dels procediments d'avaluació, queden subsumits en la competència substantiva, concretament en la matèria de medi ambient. Per tant, queden exclosos del procediment comú: “sens perjudici que algun precepte concret contingui prescripcions que puguin respondre als principis o normes propis del procediment comú”⁶⁷. Per tant als processos d'avaluació ambiental se'ls hi aplica l'art. 149.1.23 CE i en el cas de Catalunya, a més, l'art. 144.1 EAC.

Dit això, en l'apartat tercer del fonament jurídic segon, abans d'entrar a analitzar els preceptes un per un, el Consell resol sobre la incidència que pot tenir la normativa comunitària sobre el camp que ens ocupa. En primer lloc, fa referència al principi de subsidiarietat (art. 5 TUE), sobre la base del qual es permet la transferència de sobirania en aquells àmbits on realment és més eficaç una actuació subestatal. El Consell entén que això també és extrapolable respecte les nacionalitats, i les regions, tenint en compte l'ordre de distribució de competències.⁶⁸

65 La STC 98/2001, de 5 d'abril, en el seu FJ 8, exposa que: “los principios o normas, que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medio de ejecución de los actos administrativos incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”

66 La STC 98/2001, en el seu FJ 8, disposa que: “se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones Autonómicas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso”. En consecuencia, “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/2988, de 29 de noviembre, FJ 32)”

67 Dictamen 6/2014, sobre la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.

68 El Dictamen 6/2014, determina que: “Aquest principi, segons reiterada doctrina comunitària, permet racionalitzar el procés de transferència de sobirania, limitant-lo a aquelles parcel·les on és realment més eficaç una actuació suprestatal. Atès que aquest procés afecta competències que en determinats estat pertanyen als governs subestats, la subsidiarietat s'ha de predicar també respecte de les nacionalitats i les regions, d'acord amb l'ordre de distribució de competències intern.”

Seguidament fa referència al principi d'autonomia institucional (art 4.2 TUE), del qual sorgeixen dues premisses: per una banda, que l'execució i la transposició del dret comunitari l'han de realitzar les institucions competents; i per altra banda, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no ha de resultar modificat per les disposicions de dret europeu derivat. A més a més, el Consell remarca que el TC sosté que les normes estatals que adapten a l'ordenament jurídic les directives europees no han de ser considerades necessàriament bàsiques, i que la regulació només li correspon fer-la a l'Estat, tanmateix, en la mesura que ho permetin la Constitució i els Estatuts d'Autonomia.⁶⁹ A més, afirma que el dret comunitari no es pot utilitzar com a eina per a resoldre els conflictes entre l'Estat i les CCAA⁷⁰ i que la distribució de competències no es pot veure alterada per la vinculació a la UE i la transposició de la normativa d'aquesta ha de seguir els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment competencial.⁷¹ Dit això, el Consell arriba a la conclusió que la transposició del dret comunitari es pot atribuir a les CCAA.⁷² i que la relació entre el dret comunitari i la seva execució pel dret estatal i autonòmic, establerts fins ara, com a dos criteris, són una eina útil per tal de resoldre sobre l'existència de vulneració de competències que suscita la sol·licitud de dictamen.

69 La STC 102/1995, de 26 de juny, en el seu FJ14, exposa que: *“Por otra parte, el hecho de que las Directivas europeas tengan como finalidad la de homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente «básicas»”*

70 La STC 79/1992, de 28 de maig, en el seu FJ1, disposa que: *“«la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental”*

71 La STC 252/1988, de 20 de desembre, en el seu FJ2, determina que: *“...estas reglas se limitan a precisar que son las «Autoridades centrales de cada uno de los Estados miembros de la CEE [...] las responsables de que las autorizaciones se concedan y mantengan sólo en tanto se respeten las prescripciones comunitarias, sin prejuzgar, por consiguiente, cuál deba ser la Administración competente -si la estatal o la autonómica- para la concesión de dichas autorizaciones y para velar por el mantenimiento de las condiciones previstas.”*

72 El Dictamen 6/2014, estableix que: *“Per tant, no necessàriament la transposició del dret comunitari a l'ordenament intern s'ha d'atribuir directament i exclusiva a l'Estat, tal com ha quedat en la citació de la STC 102/1995.”*

Ja per acabar aquest apartat respecte al fonament jurídic tercer, que analitza un per un els articles i disposicions consultades hem considerat adient fer menció a l'apartat onzè en el qual, el Consell, resol sobre les disposicions final vuitena i onzena, concretant l'anàlisi, únicament en l'onzena. Estudiar tots el precepte en qüestió seria molt extens a més de detallat i concret i nosaltres en aquest apartat ens hem proposat estudiar-la constitucionalitat d'aquesta llei des d'un vessant general. No obstant, és convenient fer especial menció de la disposició final onzena donat que li atorga el caràcter no solament de legislació bàsica sinó també de legislació supletòria i perquè permet la seva remissió en bloc, que és bàsicament el que provoca cert conflicte i el que Consell particularment analitza.

Respecte a la possibilitat de remissió, el Consell entén que desvirtualitza la correcta concepció de la distribució competencial, ja que això comporta la possibilitat que les CCAA renunciïn al seu dret positiu.

Per últim, la supletorietat d'aquesta norma, conforme a la doctrina consolidada del TC, no és concebible, ja que l'Estat no pot dictar normes amb el propòsit de crear dret supletori en defecte del dret de les CCAA en matèries que siguin de la seva competència exclusiva⁷³. A més, cal destacar que si bé l'Estat pot mitjançant la funció de supletorietat omplir llacunes existents en els ordenaments legislatius autonòmics aquesta no pot ser imposada directament des de normes aprovades amb aquest propòsit exclusiu.⁷⁴

73 Dictamen 6/2014, sobre la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental. FJ 3 punt 11.

74 La STC 61/1997 de 20 de març, en el seu FJ12, estableix que: "*Respecto de la calificación de "aplicación supletoria" a la que se refiere la Disposición final única apartado tercero, debe comenzarse por recordar que, como afirmamos en la STC 147/1991, es preciso "reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación"* (fundamento jurídico 7)."

Abans de finalitzar aquest apartat hem considerat oportú constatar la importància de l'actuació que preveu de la Conferència Sectorial sobre el Medi Ambient, respecte al tema de la concertació normativa, principi recollit en l'article 2 de la Llei 21/2013. Tal i com hem determinat en el capítol tercer, quan fèiem referència a la disparitat normativa i a la necessitat d'homogeneïtzar, aquesta, té un paper molt destacat, atès que l'article 4 de la Llei faculta a la Conferència Sectorial per analitzar i proposar les modificacions normatives necessàries per a complir amb els principis recollits en l'article 2, abans esmentat, i establir un procediment d'avaluació ambiental homogeni en tot el territori nacional. Facultats que li permeten impulsar canvis normatius i reformes de la normativa autonòmica. Per tant podríem afirmar que es tracta d'un organisme que permetrà aquesta desitjada homogeneïtzació (principi de concertació) en el marc de la cooperació i coordinació entre l'Administració General de l'Estat i les CCAA.

El gran dubte que sorgeix envers l'actual regulació en matèria d'AIA, és el paper que jugaran les CCAA. No hem d'oblidar que les CCAA tenen la capacitat d'establir normes addicionals de protecció i de desenvolupar la legislació bàsica estatal. Tanmateix, fins a quin punt una regulació tan exhaustiva permetrà fer ús de les seves competències i, finalment, quin és l'abast d'aquesta Conferència Sectorial sobre el Medi Ambient. Segons la Llei 21/2013, aquesta conferència analitzarà i proposarà, però no estableix fins a quin punt serà vinculant per a les CCAA, per tal de complir amb el principi de concertació i homogeneïtzar el procediment en tot el territori.

5. PRINCIPALS NOVETATS EN MATÈRIA D'AIA DE PROJECTES.

En aquest apartat, exposarem les novetats més destacades en el procediment, mentre plantejem els problemes i carències que tenia l'anterior llei d'avaluació d'impacte ambiental i, per últim, analitzarem si la nova regulació les resol.

5.1. Esquema procedimental comú.

La llei estableix un procediments comú per a l'avaluació ambiental de projectes i l'avaluació ambiental estratègica, per tan les novetats procedimentals afecten a tots dos per regla general. Ara bé, ens hem centrat en analitzar les modificacions en l'AIA. S'unifica, a més, la terminologia, i així en l'avaluació ambiental estratègica del l'informe de sostenibilitat (ISA) passa a denominar-se “estudi ambiental estratègic” i la memòria ambiental passa a dir-se “declaració ambiental estratègica” (DAE).

Procediment.	Document elaborat pel promotor	Resolució administrativa
Avaluació Ambiental Estratègica ordinària.	Estudi Ambiental Estratègic (antic ISA).	Declaració Ambiental Estratègica (anterior Memòria Ambiental).
Avaluació Ambiental Estratègica simplificada.	Estudi Ambiental estratègic.	Informe Ambiental Estratègic.
Avaluació d'Impacte Ambiental ordinària.	Estudi d'Impacte Ambiental.	Declaració d'Impacte Ambiental.
Avaluació d'Impacte Ambiental simplificada.	Document Ambiental.	Informe d'Impacte Ambiental.

Apareixen dues noves resolucions administratives, que és corresponent amb el procediment simplificat. Aquest nou procediment, comprèn els tràmits dirigits a determinar si s'han de sotmetre o no al procediment ordinari aquells plans programes o projectes que la Llei no subjecta necessàriament a avaluació ambiental ordinària, però que pot requerir-la si tenen efectes adversos significatius sobre el medi ambient.

5.2. Reducció de terminis, possibilitat d'acumulació i operacions periòdiques.

En pro d'una major agilització del procediment, la norma introdueix una reducció en els terminis. Tanmateix la major part de previsions no tenen caràcter de legislació bàsica, tal i com exposa la disposició final octava, per la qual cosa la seva efectivitat despendrà de que siguin incorporats per les CCAA. Una de les altres mesures que introdueix és la potestat de l'òrgan ambiental per acordar l'acumulació de procediments, quan concorrin les circumstàncies senyalades en l'article 73 de la llei 30/1992⁷⁵, és a dir quan existeixi “identitat substancial o íntima connexió” (disposició adicional onzena)

La disposició adicional dècima regula, la possibilitat d'extensió d'efectes d'una AIA a altres projectes en els casos d'operacions periòdiques. Així es permet quan “consisteixen en actuacions amb termini de duració total inferior a un any que sigui susceptible de repetís periòdicament en anys successius en idèntiques condicions a través de projectes que hagués d'autoritzar el mateix òrgan substantiu amb idèntic promotor” En aquest supòsit, “l'òrgan ambiental podrà establir en la declaració d'impacte ambiental que la mateixa podrà estendre els seus efectes per a tals projectes per un número d'anys no superior a quatre i tenint en compte els impactes de caràcter acumulatiu”.

5.3. Procediment ordinari i procediment simplificat.

Incorpora dos procediments tant en l'AIA com en l'AAE, el procediment ordinari⁷⁶, l'equivalent a l'anterior procediment d'avaluació d'impacte ambiental, i un procediment simplificat⁷⁷, que engloba els tràmits dirigits a determinar si han de sotmetre's al

75 Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de las Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. Art. 73.1: “*El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión.*”

76 Veure Annex II.

77 Veure Annex III.

procediment ordinari aquells plans, programes o projectes que la llei no subjecte necessàriament a avaluació ambiental però que poden requerir-la si tenen efectes adversos significatius sobre el medi ambient. Per tant, aquest procediment equival, als anteriors tràmits per a la determinació de l'existència d'efectes significatius en el medi ambient que regulen la LEAE i el TRLEIA. A més, destaca que si el procediment simplificat conclou amb la necessitat de sotmetre el projecte a procediment ordinari es conservaran les actuacions realitzades cosa que permet que el procediment no s'allargui innecessàriament.

Finalment cal destacar, que la resolució administrativa que finalitza el procediment simplificat, ja sigui l'informe d'impacte ambiental⁷⁸ o l'informe ambiental estratègic, la Llei declara que no poden ser objecte de recurs. Segons LOZANO CUTANDA, aquesta declaració resulta difícilment compatible amb el dret d'accés judicial reconegut per les directives i per l'article 24 de la CE i expressament corroborat per la nostra jurisprudència, en quant es tracta d'una acte de tràmit qualificat), en la mesura en què la possibilitat d'interposar recurs es dilata excessivament o directament s'elimina.⁷⁹

5.4. Caràcter voluntari del scooping .

En el procediment ordinari d'avaluació d'impacte ambiental de projectes, la fase prèvia de consulta sobre l'abast de l'estudi d'impacte ambiental es converteix en facultativa: el promotor, pot sol·licitar a l'òrgan ambiental que elabori un document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental. Amb això es pretén agilitzar el procediment, permeten que els promotors que hagin sotmès altres projectes similars a AIA puguin obviar aquest tràmit. La directiva 2011/92/UE, modificada per la directiva 2014/52/UE, manté la fase de Scooping com a voluntària. Hi ha una modificació del precepte en qüestió (art 5.2), no obstant canvia la forma però no el contingut ni el sentit.

⁷⁸ La Llei 21/2013 en l'article 47.6, determinar que: "El informe de impacto ambiental no será objeto de recurso alguno sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de autorización del proyecto."

⁷⁹ LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*. Noticias breves, diciembre 2013. Gómez-Acebo & Pombo. Pàg. 3.

Considerem que el caràcter facultatiu del scooping, pot comportar la pèrdua de capacitat d'anticipació. És a dir, aquesta modificació provoca un altre risc, de què es produeixi la identificació tardana de problemes importants, fins després de la presentació de l'estudi ambiental. Com a conseqüència d'això, creiem que pot ocasionar l'efecte contrari del que es pretén amb aquesta modificació, ja que podria causar controvèrsies, dilacions i necessitat d'informació complementària.

5.5. Tràmit previ de possible inadmissió.

Es crea un tràmit previ de possible inadmissió del procediment, en base al qual, en el termini de vint dies des de la recepció de la sol·licitud d'inici de l'avaluació, l'òrgan ambiental, prèvia audiència al promotor, podrà dictar una resolució d'inadmissió (recurríble) per alguna de les següents causes:

- i. Que s'estimi que de manera inequívoca el projecte és manifestament inviable per raons ambientals.
- ii. Que l'estudi no reuneix les condicions de qualitat suficients.
- iii. Que ja hagués inadmes o dictat una declaració d'impacte ambiental o estratègica desfavorable en un projecte substantivament anàleg al presentat.

Això permetrà que els promotors, sàpiguen en les fases preliminars del procediment si poden obtenir un pronunciament ambiental.⁸⁰ Entenem que aquest tràmit atorga beneficis, per una banda al promotor, que en determinats supòsits quan concorri alguna de les causes esmentades, no es veurà immers en un procediment costós i llarg que acabaria en la impossibilitat de elaborar el projecte i, per altra banda, la pròpia administració ja que tindrà la capacitat de “preseleccionar” aquells casos que no poden obtenir un pronunciament ambiental, de forma anticipada.

80 CASADO CASADO, Lucía. *Aproximación general al proyectos de ley de evaluación ambiental*. [En línia]. 23 d'octubre de 2013. [data consulta: 23/01/2014]. <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/10/23/aproximacion-general-al-proyecto-de-ley-de-evaluacion-ambiental-lucia-casado/>>

5.6. Restricció en la legitimació de les associacions per a intervenir en el procediment.

La llei 21/2013 afegeix un requisit més als disposats en l'art. 23 de la Llei 27/2006, d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.⁸¹ El requisit de tenir entre els fins acreditats en els seus estatuts la protecció del medi ambient, el que *“tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental”*. A més la disposició addicional catorzena preveu la possibilitat de que les Administracions Públiques pugin crear registres per a la inscripció de les persones físiques o jurídiques que acreditin la condició de persona interessada.

Cal destacar que de l'aplicació d'aquests dos preceptes, poden arribar a limitar l'acció popular⁸² que ostenten aquestes associacions. Caldrà restar a l'espera, de la possibilitat de crear registres de persones interessades així com de la interpretació que els tribunals facin de la precisió introduïda per l'art. 5.

5.7. Declaració d'impacte ambiental.

L'antiga regulació en el seu article 13 reconeixia el caràcter vinculant del contingut de la DIA, per a l'òrgan administratiu competent per a l'elaboració o autorització del projecte i també establia que en cas de discrepància entre l'òrgan ambiental i l'òrgan substantiu, sobre el contingut de la declaració d'impacte, resoluria el Consell de Ministres, o l'òrgan de Govern de la Comunitat Autònoma corresponent.⁸³ En la nova

81 *“...Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa...”*

82 El dret d'accés a la justícia, tercer i últim pilar del Conveni d'Aarhus, és materialitzat a través de l'acció popular, instrument que permet recórrer actes i omissió imputables a les autoritats públiques que vulnerin normes relacionades amb el medi ambient.

83 LOZANO CUTANDA, Blanca. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada; doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Ana Sánchez Lamelas, Juan José Pernas García. Las Rozas, Madrid: La Ley, 2012. Pg 112.

lleï se la caracteritza com a preceptiva i determinant, caràcter que es materialitza per la resolució de discrepàncies, per tant en aquest sentit no aporta cap novetat o millora, només un regulació més exhaustiva pel que fa el procediment per a la resolució de discrepàncies.⁸⁴

El fet més rellevant el trobem en la disposició addicional primera, apartat quart de la Llei 21/2013, en la qual s'estableixen casos en què la DIA si que es pot impugnar. Ens referim als supòsits, el quals els projectes no requereixin d'una autorització, sinó d'una declaració responsable o comunicació prèvia.

5.7.1. Impugnabilitat de la DIA.

La nova llei 21/2013, estableix en el seu redactat que la declaració d'impacte ambiental no pot ser objecte de recurs (art 41.4).⁸⁵ Tanmateix hem considerat adient afegir un recull de la doctrina i jurisprudència que fins ara, gran part de la doctrina, resolien també, en el sentit de la no susceptibilitat de la DIA, a impugnació independent, autònoma i separada. Donat que la legislació no resolvia de manera eficient aquest conflicte interpretatiu, podem afirmar que ha estat la doctrina i la jurisprudència els que ha assentat les bases per a l'actual regulació.

Per tal de resoldre aquest subapartat, de forma molt breu i concisa, hem considerat adient fer un recull de l'opinió doctrinal sobre la naturalesa de la DIA

- i. J.C. Alli Aranguen: acte administratiu impugnable en l'acte de la seva publicació o en l'atorgament de l'autorització.⁸⁶
- ii. J. I. López González: no és un acte administratiu que esgoti tots els seus efectes jurídics amb l'operació singular d'examen i valoració dels corresponents Estudis

84 LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*. Noticias breves, diciembre 2013. Gómez-Acebo & Pombo. Pàg 5.

85 Llei 21/2013, art 41.4: "La declaración de impacto ambiental no será objeto de recurso sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto."

86 ALLI ARANGUREN, J.C. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental (EIA)*, Revista, núm. 8, 1989, pp. 69 i ss.

d'impacte ambiental i informació, sinó que el condicionament ambiental en el que es materialitza la DIA, va a *funcionalitzar* el legal desenvolupament de l'activitat de que es tracta. A més destaca el caràcter vinculant d'aquest.⁸⁷

- iii. Ramón Martín Mateo: acte de tràmit, preceptiu i vinculant per a l'òrgan competent per a resoldre el procediment principal. Aquesta pot ser objecte de recurs pels qui es veuen perjudicats si els causa indefensió; per exemple, en el cas que es determini que no s'haurà de seguir amb un determinat projecte. En el altres casos, només es podran impugnar les resolucions expresses de les administracions substantives, denegant o autoritzant la realització del projecte.⁸⁸
- iv. E. Alonso García: acte administratiu de tràmit només recurrible en cas que generi indefensió. Serà en canvi impugnable l'acte d'aprovació del projecte o d'atorgament de l'autorització o concessió.⁸⁹
- v. J. Rosa Moreno: acte administratiu de tràmit, que només és susceptible d'impugnació directa em determinats supòsits quan impliqui la finalització del procediment per a l'interessat. Segons exposa l'art. 27 REIA, el règim ordinari d'impugnació és contra la resolució del procediment principal.⁹⁰
- vi. A García Ureta, realitza dues interpretacions:
 - i. Acte final o resolutori, ja que determina la conveniència o no de realitzar el projecte, essent directament recurrible en via administrativa i contenciosa administrativa.
 - ii. Acte de tràmit, no recurrible separatament, llevat en causes de indefensió o que infringeixi els requisits procedimentals essencials.⁹¹

87 LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Administració d'Andalusia. Revista Andalusia d'Administració Pública, núm. 4, 1990, pp. 61-91.

88 MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1991, vol. I., pp. 301-336.

89 ALONSO GARCÍA, E. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, Vol. I, pp. 121-134

90 ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1993.

91 GARCÍA URETA, A. *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP-HAEE, Bilbao, 1994; *La directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Revista de Dret Ambiental,

vii. J. Jordano Fraga: acte administratiu definitiu que conclou el procediment d'avaluació i és susceptible d'impugnació en via administrativa i jurisdiccional.⁹²

La conclusió que se'n pot extreure, és que la majoria opina que és un acte de tràmit vinculant, que no és susceptible d'impugnació separada del procediment, només en el cas que provoqui indefensió o impedeixi la continuació del procediment i finalment que serà impugnable en la resolució final d'autorització o aprovació del projecte.⁹³

La funció de la DIA és la d'integrar-se en el procediment substantiu, com a part d'ell, per a què sigui tinguda en consideració en l'acte que finalitzi. Aquesta però, no quedarà necessàriament determinada, en el sentit de la decisió, autorització o denegació, ni en el seu contingut de les condicions de protecció medi ambientals per la conclusió o judici a què s'hagi arribat. A més no determina la naturalesa jurídica de la totalitat dels actes que emanin d'ell.

En el cas que l'acte final d'autorització del projecte fos denegatori, el control jurisdiccional podria esdevenir inútil. També en el supòsit de l'existència d'unes il·legalitats que, a posteriori, fossin corregides per una actuació administrativa o per la impugnació d'unes condicions contingudes en la declaració d'impacte ambiental que finalment no vagin subjectes a la aprovació del projecte. Finalment perquè les previsions del nostre ordenament jurídic, no fan necessari que el control jurisdiccional s'anticipi l'acte final autoritzant, i perquè essent així que la revisió jurisdiccional d'aquest últim es extensible a totes les parts que l'integren, i, per tant, també a les determinacions medi ambientals que en definitiva haguessin resultat, clar és que cap

núm. 19, 1997, pp. 67 i ss.

92 JORDANO FRAGA, J. *La evaluación de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 143, 1995, pp. 129-145.

93 RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *La naturaleza de la declaración de impacto ambiental a propósito de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998*. Revista Jurídica de Navarra, núm. 26, 1998, pgs 201-222.

situació d'indefensió pot derivar de la conclusió obtinguda.⁹⁴ Aquesta sentència configura la declaració, no com una autorització ni com un informe vinculant, sinó com un acte administratiu essencial i de tràmit, que no pot ser objecte d'impugnació independent, sinó juntament amb la resolució final d'autorització o aprovació del projecte. Conclusió a la qual arriba a partir de la normativa estatal i l'europea, juntament amb la configuració que li atorga la STC 13/1998.

La declaració d'impacte ambiental no es tracta d'un informe vinculant, ni determinant en la decisió adoptada. L'autoritat competent substantiva no queda absolutament vinculada per aquesta, pot discrepar en referència a dos continguts. D'una banda respecte a la conveniència d'executar el projecte; com en el contingut del condicionat al qual hagi de subjectar-se. Discrepància que serà resolta pel Consell de Ministres o per l'òrgan de govern de la comunitat Autònoma corresponent.⁹⁵

A més, les declaracions d'impacte ambiental tenen un caràcter instrumental o medial, en relació a la decisió final de portar a terme un determinat projecte. Per la qual cosa, no estem davant d'un acte administratiu definitiu, que pot ser impugnat de forma autònoma en seu jurisdiccional, sinó un acte de tràmit, no qualificat que pot ser impugnat únicament com a motiu de la impugnació de l'acte administratiu que cessi el procediment.⁹⁶ Per tant, el legislador ha resolt la qüestió seguint la jurisprudència del TS, que és unànime en no admetre la impugnació separada de la DIA, tot i que bona part de la doctrina, defensava la impugnació separada de la DIA. Val a dir que algunes sentències dels TSJ com la STSJ de Galícia de 23 de juny de 2004⁹⁷ ho havia admès.

94 STS de 17 de novembre de 1998, FJ5.

95 STS de 20 de novembre de 2007, FJ5.

96 STS de 14 de novembre de 2008, FJ5

97 La STSJ de 23 de juny en el seu FJ 2, estableix que: *"Lo decidido en la Declaración de Impacto Ambiental tiene naturaleza jurídica definitiva, en lo que atañe a la tutela ambiental, con la; finalidad de prevenir y evitar actuaciones perjudiciales para el medio físico y, como tal, debe ser susceptible de impugnación independiente tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional, ya que la Declaración de Impacto resolvió el fondo del asunto en cuanto a la protección preventiva del medio ambiente, pues, como establecen concordadamente los artículos 4.1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y 18 del Reglamento para su ejecución, determina, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que debe realizarse."*

5.7.2. Impugnabilitat de la decisió de resolució de discrepàncies.

L'anterior regulació plantejava el dubte de la possibilitat d'impugnació autònoma de l'acord de resolució de discrepàncies, fruit de la impossibilitat de recurs independent enfront la DIA. La nova regulació no resol la qüestió de forma explícita al text normatiu. Per tant, segueix sent un tema a resoldre a partir de la doctrina i la jurisprudència.

En aquest cas, a diferència de la DIA, es tracta d'un acte emès per l'òrgan superior que resol si es realitza o no el projecte. Per tant, té plens efectes per si mateix i condiciona la decisió final. Independentment de què es configuri com un acte de tràmit, considerem que pot ser objecte d'impugnació autònoma i separada.⁹⁸

El TS, a la STS de 29 de novembre de 2006, ha considerat que: *“El de autos es un acto con plena autonomía e independencia, a diferencia de la DIA, pues, justamente, partiendo de la misma y, en concreto, de su carácter negativo en relación con el proyecto cuya autorización se pretende, resuelve sobre la posibilidad, o no, de continuar con la tramitación del mismo, por lo que se trata de acto que puede, o no, determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento, que es una de las excepciones contempladas en el artículo 25.1 de la LJCA para permitir la revisión jurisdiccional de los denominados actos de trámite. Esto es, que bien lo consideremos como un acto definitivo y autónomo, por cuanto se limita a resolver sobre una discrepancia material entre dos ámbitos sectoriales del marco competencial autonómico, o bien entendamos que se trata de un acto de trámite (de los que cuentan con la eficacia de impedir o no la continuidad de un más amplio procedimiento), en todo caso, lo que no ofrece dudas es su posibilidad de independiente revisión jurisdiccional.”* El Tribunal Suprem considera per tant que l'acte de resolució de discrepàncies, juntament amb l'exclusió de l'avaluació ambiental de projectes o

⁹⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *La impugnabilidad de los actos dictados en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos en las reciente jurisprudencia*. Aranzadi de jurisprudencia, núm. 2, 2008.

activitats (extensible per analogia a plans i programes), són actes revisables jurisdiccionalment per tractar-se d'actes de plena autonomia i independència.⁹⁹

5.7.3. Silenci positiu/negatiu.

En aquest cas la llei precisa que la falta d'emissió de la DIA dins del termini, no equival a una avaluació ambiental favorable. S'incorpora així la doctrina del Tribunal Suprem¹⁰⁰ sobre la impossibilitat d'obtenir la DIA per silenci positiu,¹⁰¹ que defensa la impossibilitat d'aconseguir la DIA per silenci positiu com a conseqüència de la seva condició d'acte de tràmit. A més la realització de determinats tràmits, com la informació pública, no és compatible amb el principi inspirador de la Directiva 97/11/CE¹⁰²

5.8. Modificació condicions de la DIA.

Una de les principals novetats de la Llei és la introducció en els dos procediments de la possibilitat de modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental o de la declaració ambiental estratègica. Aquesta modificació podrà realitzar-se, d'ofici o a sol·licitud del promotor, quan concorrin alguna de les circumstàncies que enuncia la llei.

99 DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime. "La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plan o proyecto a evaluación ambiental." *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1 de octubre de 2013. Pàg. 7-8.

100 La STS de 28 de maig en el seu FJ 7, va determinar que: "No pueden producirse dichos efectos estimatorios presuntos, por silencio positivo, cuando ni siquiera el acto expreso al que aquél vendría a sustituir "resuelve" propiamente nada, en la medida en que no constituye sino un elemento de "juicio prospectivo, técnico y jurídico" (son palabras de nuestra sentencia de 17 de noviembre de 1998) que, sin carácter vinculante para el órgano sustantivo finalmente decisor, se inserta como trámite en el verdadero "procedimiento" que es el autorizatorio del proyecto."

101 La Llei 21/2013 de 9 de desembre, d'avaluació d'impacte ambiental, en el seu preàmbul, apartat 2, estableix que: "De acuerdo con esta regulación, la falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable."

102 LOZANO CUTANDA, Blanca. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada; doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Ana Sánchez Lamelas, Juan José Pernas García. Las Rozas, Madrid: La ley, 2012. Pgs 117, 209-212, 376 i ss.

Per a l'avaluació d'impacte ambiental de projectes es contemplen tres possibles circumstàncies:

- i. L'entrada en vigor de nova normativa que incideixi substancialment en el compliment de les condicions establertes en la declaració d'impacte ambiental.
- ii. Quan la declaració d'impacte ambiental estableixi condicions, el compliment de les quals es faci impossible o innecessari perquè la utilització de les noves i millors tècniques disponibles en el moment de formular la sol·licitud de modificació permeten una millor i més adequada protecció del medi ambient, respecte del projecte o actuació inicialment sotmesa a avaluació d'impacte ambiental.
- iii. Quan durant el seguiment del compliment de la declaració d'impacte ambiental es detecti que les mesures preventives, correctores o compensatòries són insuficients, innecessàries o ineficaces.

El procediment per a resoldre sobre la modificació reproduceix, amb terminis més curts, l'ordinari d'avaluació ambiental de projectes i de plans i programes. Durant la tramitació parlamentària del Projecte de Llei, es va incloure la necessitat de consultar a les persones interessades en l'AIA (en el projecte presentat en el Congrés únicament es preveia per a la modificació de l'AAE). Únicament es consultarà, en ambdós casos, a les persones interessades prèviament consultades.¹⁰³

5.9. Nous informes requerits en l'avaluació ambiental de projectes.

En el procediment d'AIA l'òrgan substantiu, a més de complir amb el tràmit d'informació pública i de consulta a les Administracions interessades, haurà de sol·licitar, amb caràcter preceptiu, els següents informes:

- i. En els projectes de caràcter estatal, l'informe de l'òrgan amb competències amb

¹⁰³LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*. Noticias breves, diciembre 2013. Gómez-Acebo & Pombo. Pàg. 7.

medi ambient de la Comunitat Autònoma on s'ubiqui territorialment el projecte.

- ii. L'informe sobre el patrimoni cultural, quan sigui necessari.
- iii. L'informe de l'òrgan amb competència en matèria de domini públic hidràulic, quan sigui necessari.
- iv. L'informe sobre domini públic marítim-terrestre, quan precedeixi.¹⁰⁴

A més, les CCAA poden establir el caràcter preceptiu de qualsevol informe.

Dit això, la falta d'emissió d'un d'aquests informes, pot impedir la tramitació del procediment, si l'òrgan ambiental no disposés dels elements suficients de judici per a realitzar l'avaluació d'impacte ambiental. En aquest cas, se li requerirà a l'òrgan jeràrquicament superior, i també es preveu la possibilitat de què el promotor utilitzi la via del recurs contra la inactivitat de l'Administració de l'art. 29.1 de la Llei de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa per a la seva emissió.

5.10. Capacitat tècnica i responsabilitat dels estudis i documents ambientals.

Una altra novetat que introdueix la Llei 21/2013, té a veure amb la capacitat tècnica i responsabilitat de l'autor dels estudis i documents ambientals. Aquests s'han de realitzar per persones que posseeixin la capacitat tècnica suficient de conformitat amb les normes sobre qualificacions professionals i de l'educació superior, a més de la qualitat suficient. Els estudis i documents ambientals hauran d'identificar el seu autor o autors indicant la seva titulació i, si és procedent, professió regulada i hauran d'anar firmats per l'autor, fent constar la data de conclusió. Considerem que a través d'aquesta mesura el procés guanyarà en qualitat en tant que la capacitat tècnica per part dels qui s'encarreguen de realitzar els estudis i documents ambientals, serà més sòlida.¹⁰⁵ Tanmateix es podria

¹⁰⁴Veure l'article 37.2 de la Llei 21/2013 de 9 de desembre d'avaluació ambiental.

¹⁰⁵CASADO CASADO, Lucía. *Aproximación general al proyectos de ley de evaluación ambiental*. [En línia]. 23 d'octubre de 2013. [data consulta: 23/01/2014]. <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/10/23/aproximacion-general-al-proyecto-de-ley-de-evaluacion-ambiental-lucia-casado/>>

haver anat més enllà, com han fet altres CCAA, per exemple Castella i Lleó¹⁰⁶ i Andalusia. La norma castellana-lleonesa regula els equips redactors dels Estudis d'Impacte, per assegurar un mínim de qualitat tècnica dels treballs. La Llei exigeix la titulació, capacitat i experiència suficients a aquest equips redactors (per raons d'interès general i perquè els Estudis seran determinants per a al posterior declaració administrativa). A més atribueix la responsabilitat sobre el contingut i fiabilitat de les dades ambientals de l'Estudi als seus autors, llevat que es tracti d'informació rebuda pel promotor o de la pròpia Administració.¹⁰⁷

Respecte al tema de responsabilitat, els autors d'aquests documents seran responsables del seu contingut i de la fiabilitat de la informació, exceptuant els casos de dades rebudes de l'administració de forma fefaent.¹⁰⁸

5.11. Relació entre l'AIA i l'AAE. La conservació de tràmits.

Es manté la regulació actual, en virtut de la qual l'avaluació ambiental estratègica d'un pla o programa no exclou l'avaluació d'impacte ambiental dels projectes que d'ells es deriven, però es contempla la possibilitat de què l'òrgan ambiental pot acordar motivadament, en nom del principi d'eficàcia, la incorporació de tràmits i d'actes administratius del procediment d'avaluació ambiental estratègica en altres procediments d'avaluació ambiental. Per això, s'exigeix que no hagi transcorregut el termini establert en el pla o programa o, en defecte, el de quatre anys des de la publicació de la declaració ambiental estratègica i que no s'hagin produït alteracions de les circumstàncies tingudes en compte en aquesta avaluació.¹⁰⁹

106La Llei 11/2003, de 8 d'abril, de Prevenció Ambiental de Castella i Lleó, en el seu article 47, estableix que: "*Los estudios de impacto ambiental deberán ser realizados por redactores que posean la titulación, capacidad y experiencia suficientes.*"

107SANZ RUBIALES, Íñigo. *La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico*. Revista jurídica de Castilla y León N.º 9. mayo 2006. Pàg. 223-224.

108LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*. Noticias breves, diciembre 2013. Gómez-Acebo & Pombo. Pàg. 7.

109Veure l'article 13 de la Llei 21/2013 de 9 de desembre d'avaluació ambiental.

La valoració que en fem d'aquesta conservació de tràmits, és favorable, atès que podria simplificar i evitar la duplicació de tràmits administratius. No obstant això, també es podria interpretar com una forma d'eludir el que ja s'ha avaluat prèviament en l'AAE, per aquest motiu, ens sorgeix el dubte sobre la possibilitat d'impugnar aquesta decisió, de forma separada. Per tant, per tal de tenir una idea més clara d'aquesta novetat, caldrà restar a l'espera dels primers resultats, que es derivin de l'aplicació d'aquesta possibilitat.

5.12. Confidencialitat.

La llei declara com a regla general, l'obligació de les AAPP que intervenen en els procediments d'avaluació ambiental, de respectar la confidencialitat de les informacions aportades pel promotor que, conforme a la normativa aplicable, tinguin aquest caràcter. Tenint en compte, sempre, la protecció de l'interès públic. En el preàmbul es justifica aquesta novetat com a mesura de resolució de problemes plantejats com a conseqüència de sol·licituds d'accés a documents de procediments encara no finalitzats.¹¹⁰

El promotor haurà d'indicar quina part de la informació continguda en la documentació aportada considera que hauria de gaudir de confidencialitat i l'Administració competent decidirà sobre la informació que, segons la legislació vigent està exceptuada del secret comercial o industrial i sobre la informació emparada per la confidencialitat.¹¹¹

110La Llei 21/2013, de 9 de desembre, en el seu preàmbul, apartat 2, determina que: *“Como novedad, se incluye la regulación de la confidencialidad que deben mantener las administraciones públicas en relación con determinada documentación aportada por el promotor. De esta manera, se solucionarán muchos problemas que se plantean ante solicitudes de acceso a documentos de procedimientos aún no finalizados al aplicar la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.”*

111La Llei 21/2013 de 9 de desembre, d'avaluació d'impacte ambiental, en el seu art. 15, determina que: *“Las Administraciones públicas que intervienen en los procedimientos de evaluación ambiental deberán respetar la confidencialidad de las informaciones aportadas por el promotor que, de conformidad con la normativa aplicable tengan dicho carácter, teniendo en cuenta, en todo caso, la protección del interés público. El promotor deberá indicar qué parte de la información contenida en la documentación presentada considera que debería gozar de confidencialidad. La Administración competente decidirá sobre la información que, según la legislación vigente, esté exceptuada del secreto comercial o industrial y sobre la información amparada por la confidencialidad.”*

6. BANCOS DE CONSERVACIÓ DE LA NATURALESA.

Una de les novetats més importants que introdueix la Llei són els Bancos de conservació de la naturalesa. Aquests ja foren inclosos dins del Pla Estratègic del PNB (R.D. 1274/2011) sota la nomenclatura de bancs de biodiversitat.¹¹² Tal i com exposa aquest Pla, els bancs d'hàbitat són instruments que poden crear noves oportunitats per a conservar la biodiversitat, augmentant l'eficiència en els usos dels recursos naturals i impulsant pràctiques innovadores. En el preàmbul, el legislador els defineix com un mecanisme voluntari de conservació. El seu funcionament, expressat d'una forma breu i simple, consisteix en què aquests generen uns crèdits que s'inscriuen en un registre oficial dependent del MAGRAMA; crèdits que són de fàcil transmissió, donat que poden ser comercialitzats en condicions de lliure mercat.

Els podríem definir com una mesura específica de l'Administració per al foment de la biodiversitat, els quals estarien compostos per títols negociables generats per projectes de conservació de biodiversitat realitzats en terrenys privats o béns patrimonials de les administracions.¹¹³ Segons el Dr. FERNANDO PRIETO, els bancs d'hàbitat, són una mesura compensatòria. Dins de la metodologia de planificació ambiental, en primer lloc, s'hauria de dissenyar una política pública, sota els criteris de sostenibilitat. Posteriorment, s'hauria d'aplicar l'AAE si el pla té certa envergadura, on es seleccionin les alternatives per a un pla o programa o els millors emplaçaments i a continuació l'AIA aplicant el principi de precaució i utilitzant mesures preventives. Finalment, quan l'emplaçament s'hagués triat, entrarien en joc les mesures correctores, restauradores i compensatòries. Per tant els Bancos de conservació es podrien considerar com l'últim recurs.¹¹⁴

¹¹²Veure Annex IV.

¹¹³Congreso Nacional del Medio Ambiente (Conama 2012) Madrid del 26 al 30 de novembre de 2012.

Ponència del Sr. Luís Mariano González, www.conama2012.conama.org.

¹¹⁴PRIETO, Fernando. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos. Bancos de hábitats: una visión crítica. Incertidumbre y principio de precaución ante una nueva herramienta de mercado.* Ecosostenible, novembre-desembre 2012. Núm. 18. Pàg. 39.

Poden accedir a aquests crèdits, entitats que ho requereixin, ja que és voluntari, en el camp de qualsevol activitat que produeixi una pèrdua neta inevitable i irreparable de valors naturals; entitats sense ànim de lucre; i les mateixes AAPP¹¹⁵. Cal destacar però, que el MAGRAMA és l'encarregat de desenvolupar-los reglamentàriament. Per tant, caldrà restar a l'espera per tenir una idea més exacta del seu funcionament, com implantació en el territori i de les seves característiques; qui pot crear aquests bancs; dels requisits necessaris per a la seva creació, entre d'altres... Dubtes, que entenem que en un futur pròxim, quedaran resolts i que malauradament no podrem resoldre durant el transcurs de l'elaboració d'aquest treball.¹¹⁶

6.1. Precedents en el Dret Comparat.

El precedent el trobem als Estats Units, i com moltes altres iniciatives, neixen per a la protecció del medi ambient. La utilització del crèdit ambiental com a moneda de canvi es va generalitzar a mitjans dels anys 80. El primer banc de recursos ambientals, es coneixia com un banc de mitigació, el qual va néixer de la mà de la Llei Federal d'Aigües ("*Clean Water Act*"). Es va establir el 1984 a Louisiana amb l'objectiu de compensar els danys produïts en aiguamolls. L'èxit d'aquests propicia l'aparició dels bancs de conservació, l'objectiu dels quals no era solament la conservació dels aiguamolls, finalitat inicial, sinó també compensar els danys en espècies o en hàbitats.¹¹⁷

115En el Preàmbul part IV de la llei 21/2013, s'estableix una definició d'aquests bancs: "Los bancos de conservación de la naturaleza son un mecanismo voluntario que permite compensar, reparar o restaurar las pérdidas netas de valores naturales, que serán objeto de desarrollo reglamentario por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Los créditos generados en los bancos de conservación de la naturaleza serán inscritos en un registro oficial dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y podrán ser comercializados en condiciones de libre mercado directamente a: entidades que los requieran en el ámbito de cualquier actividad que produzca una pérdida neta inevitable e irreparable de valores naturales –especialmente en el caso de medidas compensatorias de impacto ambiental, reparadoras complementarias y reparadoras compensatorias de daño medioambiental–; entidades sin ánimo de lucro; y las propias Administraciones públicas."

116ALVAREZ GARCIA, David. *Los bancos de conservación se hacen realidad en España*. [En línea]. 13 de diciembre de 2013. [data consulta: 15/02/2014]. <http://www.valorandonaturaleza.org/noticias/los_bancos_de_conservacin_se_hacen_realidad_en_espaa>

117SÁNCHEZ, Paloma i VÁSQUEZ, Carmen. *Los Bancos de Conservación de la Naturaleza llegan a España para mejorar la biodiversidad*. [En línea]. 12 de gener de 2014. [data consulta: 15/02/2014]. <<http://www.hechosdehoy.com/los-bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-llegan-a-espana-para-32805.htm>>

Als EEUU s'han constituït Bancs d'Hàbitat (*"Habitat Banking"*) en una superfície major de 200.000 ha i més de 900 bancs en funcionament. A més, segons la legislació federal dels Estats Units, els bancs de mitigació constitueixen la millor i més efectiva eina de compensació de danys ambientals. El 2011, els bancs de conservació van moure en el mercat un total d'actius valorats al voltant dels 2.000 milions de dòlars. Ara bé, l'efecte més destacat és que durant el període comprès entre 1993 i 2000, els EEUU va restaurar més de 9.660 hectàrees amb una inversió de 1.000 milions de dòlar (equivalents a una inversió mitja de 17.500\$/ha).¹¹⁸

Trobem altres models en països com Austràlia, on s'han creat bancs de biodiversitat, o de compensació, incentivats per la Llei de Protecció de la Biodiversitat de 1999. Un bon exemple el trobem a la província de Victòria del 2002, denominada *"Bush Broker"*, la finalitat del qual es la conservació de la vegetació autòctona. Ja en un entorn més pròxim, podem trobar altres models com en el cas d'Alemanya, on s'han generat com a conseqüència de la revisió de la Llei de Conservació de la Naturalesa de 2002, la qual faculta als *Lander* per introduir els bancs d'hàbitat com instrument per a la remediació dels impactes generats pels plans de desenvolupament urbà. Aquest sistema es bas amb uns "ecopunts" d'assignació regional en funció dels usos de biòtops, els quals són bon indicadors de la qualitat ecològica dels ecosistemes (biotopwertverfhren). Els *Lander* mitjançant l'òrgan competent designat, són els encarregats de validar aquests hàbitats.¹¹⁹

Cal destacar que en l'actualitat el mercat dels Bancs d'Hàbitat mou en el món entorn dels 3000 milions d'euros anuals,¹²⁰ és a dir, mans privades inverteixen en la creació de biodiversitat, una xifra que està en l'ordre de mil milions d'euros.¹²¹

118 ALFAYA, Valentín, BENDITO, Carlos i DE LA CALLE, Miguel Ángel. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos. ¿Tiene sentido los bancos de hábitat en España?*. Eco sostenible, novembre-desembre 2012. Núm. 18. Pàg. 20-22.

119 ALFAYA, Valentín, BENDITO, Carlos i DE LA CALLE, Miguel Ángel. *Custodia... Op cit.* Pàg. 20-22.

120 Veure Annex V.

121 GONZÁLEZ, Isabel. *Bancos de Conservación de la Naturaleza: Una herramienta efectiva para la Conservación de la Biodiversidad*. [En línia]. 17 de juny de 2013. [data consulta: 15/02/2014]. <<http://www.mercadosdemedioambiente.com/opinion/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-una-herramienta-efectiva-para-la-conservacion-de-la-biodiversidad/>>

6.2. Regulació.

La regulació es troba a la DA octava de la Llei 21/2013. En el seu apartat primer estableix el concepte: *“conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, por las comunidades autónomas, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente.”*

A L'apartat segon, determina que aquests bancs es crearan per resolució del MAGRAMA, i si s'escau, el que determini la comunitat autònoma en qüestió, resolució en la qual ha de constar:

- i. Les actuacions, identificant les finques afectades, amb indicació de la seva referència cadastral i en el seu cas el número de finca registral.
- ii. L'atribució del nombre de crèdits que la direcció general del MAGRAMA competent en matèria de medi ambient atorgui, o l'òrgan que a tal efecte determini la comunitat autònoma implicada, als titulars dels terrenys. Tot això d'acord amb uns criteris específics establerts en les resolucions, mitjançant les quals es crea cada banc de conservació.

Els efectes que se'n deriven d'aquests bancs es tradueixen en un deure, per part dels titulars afectats, de conservació dels valors naturals creats o millorats. Fet que comporta que siguin compatibles els usos dels terrenys amb els valors naturals, citats, conformes ha disposat en la resolució de creació de cada banc de conservació de la naturalesa. Un dels altres efectes es correspon amb la necessària inscripció d'aquesta limitació del domini en el Registre de la Propietat en la inscripció de la finca o finques a les quals s'hagi realitzat la millora o creació d'actius naturals. Per a la pràctica de tal inscripció és suficient el certificat administratiu de què l'actuació de creació o millora de l'actiu està registrat en els corresponents bancs de conservació de la naturalesa.

Pel que fa als crèdits de conservació, els defineixen com a mesures compensatòries o complementàries dels efectes negatius ocasionats a un valor natural, amb la finalitat de què siguin equilibrats pels efectes positius generats sobre el mateix o semblant valor natural, en el mateix o diferent lloc. El fet de donar l'opció a què la compensació sigui en un lloc diferent del del dany ocasionat, podria no ser una bona solució a llarg termini, ja que podria arribar a generar molts desequilibris territorials, entre les dues variables (dany/compensació). A més, sembla que la finalitat que es proposa la llei de donar certa estabilitat i homogeneïtat, no queda gents reflectida en aquest precepte.

La federació de CIU va presentar esmenes al projecte de llei¹²², amb aquesta mateixa premissa, entenent que les compensacions s'han d'aplicar en la mateixa zona on viuen la població afectada pel projecte. *“No tiene sentido que el impacto de una térmica en una ciudad (emisiones, calentamiento...) se compense con créditos por proteger las águilas en la otra punta de España”*¹²³.

Aquests crèdits es caracteritzen pels trets següents:

- i. Transmissibilitat en règim de lliure mercat.
- ii. Proposats per cada Administració atorgant, per a la seva inscripció en un Registre públic compartit i únic en tot el territori nacional, dependent del MAGRAMA.

En el punt sisè de la DA octava, s'estableix un règim sancionador, per a les infraccions de la normativa reguladora dels bancs de conservació de la naturalesa, fent remissió a la normativa reguladora del Patrimoni Natural i Biodiversitat.

122ESMENA NÚM. 350 Del Grup Parlamentari Català en el Senat Convergència i Unió (GPCIU). Boletín Oficial de las Cortes Generales SENADO. Núm. 266. 15 de noviembre de 2013. Pàg. 356: *“...y asegurar que los efectos negativos ocasionados a un valor medioambiental son equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo valor y en el mismo lugar. Evitando así la incertidumbre y el desequilibrio que en este sentido se podría llevar a cabo.”*

123CERILLO, Antonio. Aprobada la ley que pone precio al daño ambiental. [En línia]. 28 de novembre de 2013. [data consulta: 14/04/2014]. <<http://www.lavanguardia.com/natural/20131128/54394630307/aprobada-ley-pone-precio-dano-ambiental.html#ixzz2zAL6zUrw>>

Finalment, ja per acabar, en l'últim punt de la DA, exposa, que el règim general, organització, funcionament i criteris tècnics dels Bancs de conservació de la naturalesa es desenvoluparà reglamentàriament. Malgrat que aquesta nova llei, no inclou tots els aspectes necessaris per a l'íntegra implantació dels bancs de conservació a Espanya, incorpora aspectes fonamentals per al desenvolupament i posada en marxa d'un model de bancs de conservació. A més, es determina la necessitat de crear un reglament per al desenvolupament de l'instrument a través del MAGRAMA.

6.3. Objectius.

L'objectiu bàsic d'aquest instrument és la no pèrdua neta de biodiversitat, a través de:

- i. La conservació dels entorns naturals: els Bancs d'Hàbitat permeten que el valor ambiental que es crea sigui conservat a llarg termini.
- ii. L'efectivitat de les compensacions ambientals: Una mètrica comuna per a estimar els danys i els nous recursos que compleixen amb els objectius pels quals es designen les mesures de compensació.
- iii. La internalització dels beneficis i costos ambientals: els bancs d'hàbitat valoren les externalitats ambientals per a què siguin considerades en l'activitat econòmica.

Com a conseqüència directa d'aquests mitjans a través del quals es compleix amb l'objectiu principal, se'n deriva un segon objectiu: incorporar la iniciativa privada en els objectius de conservació de la naturalesa, és a dir, fomentar el finançament privat de la conservació ambiental, amb l'objectiu de dotar-la de recursos addicionals, a través de la comercialització de crèdits ambientals, el preu dels quals es determina al mercat. Involucrar a propietaris privats en la conservació ambiental, possibilitant l'obtenció d'ingressos per a tasques de creació i conservació de recursos i serveis ambientals.¹²⁴

¹²⁴GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel. *Bancos de conservación de la naturaleza*. [En línia]. 7 d'octubre de 2013. [data consulta: 16/03/2014]. <<http://www.ecoavant.com/es/notices/2013/10/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-1826.php>>

Fent un breu resum, podem concloure que la finalitat d'aquesta eina és, en primer lloc, restaurar hàbitats alterats o destrossats i poblacions i àrees d'espècies amenaçades; en segon lloc, compensar, reparar i restaurar pèrdues netes de biodiversitat en casos inevitables e irreparables; en tercer lloc, incorporar la iniciativa privada; i per últim, utilitzar els instruments de mercat per a valoritzar les accions de conservació realitzades per la iniciativa privada.

Finalment, hem considerant adient remarcar dos factors que segons GONZÁLEZ ALCALDE i ÁLVAREZ GARCÍA són imprescindibles per aconseguir aquests objectius: per una banda, consens i, per l'altra, garanties. Consens perquè al tractar-se d'un instrument participatiu requereix la participació o el recolzament del major nombre possible d'agents socials, i garanties, donat que si els bancs d'hàbitat generaran actius, aquest han de ser segurs tant en termes ecològics, com legals, administratius i econòmics.¹²⁵

6.4. Pros i contres.

Es poden trobar bastants veus partidàries aportant arguments a favor. Per contra, poques que siguin manifestament oposades a la creació d'aquests bancs. Seguidament, anirem exposant els arguments a favor, mentre s'analitza el contingut d'aquest. Finalment, exposarem arguments en contra i en farem una crítica de la totalitat, del conjunt d'arguments. Els arguments a favor són els següents:

- i. Aquestes accions incrementen la qualitat i la quantitat d'hàbitats sobre els quals s'actua, que no haguessin pogut millorar en cap cas de no haver-se realitzat cap tipus d'intervenció.
- ii. Donar solució alguns problemes de quantificació d'impacte i de vigilància, a més d'incloure'ls en el marc jurídic espanyol.

¹²⁵GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel i ALVARÉZ GARCIA, David. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos*. Eco sostenible, novembre-desembre 2012. Núm. 18. Pàg. 5.

- iii. El fet que els crèdits puguin ser comprats per aquelles empreses o organitzacions que hagin de compensar l'impacte negatiu equivalent sobre els ecosistemes, no comporta via lliure a la degradació del medi ambient pel fet de ser un instrument que simplifica les compensacions. Ja que, va destinat als projectes que primer han intentat evitar, després han reduït i restaurat el dany, i finalment es veuen en la necessitat de compensar-lo.¹²⁶
- iv. Els bancs de conservació són instruments amb multitud d'avantatges per tots. Per a l'administració, ja que facilitaran el compliment de les seves obligacions de conservar el nostre patrimoni natural, afavorint la gestió i protecció ambiental. Per a les empreses, per simplificar els tràmits ambientals. Per a la societat, perquè permetran un desenvolupament sostenible en el qual els impactes inevitables sobre el medi ambient es compensen en termes ecològics d'una manera efectiva, i amb garanties de futur, facilitant el camí cap a allò que es coneix com una “no pèrdua neta de biodiversitat”.
- v. Fins ara, la nostra legislació sobre avaluació d'impacte ambiental, el que pretenia era evitar i minimitzar. A través dels bancs de conservació, es permet una altra opció que és la compensació.
- vi. Per a què sigui possible la sostenibilitat del model econòmic actual, no és suficient amb minimitzar l'impacte de les organitzacions, ni tan sols reparar-lo. És necessari compensar-lo.¹²⁷

Els arguments en contra són els següents:

- i. D'altra banda hi ha veus dissidents que pensen, que aquest nou mecanisme, té com a objectiu mercantilitzar la naturalesa, en fixar un preu a la protecció d'una

126 SÁNCHEZ, Paloma i VÁSQUEZ, Carmen. *Los Bancos de Conservación de la Naturaleza llegan a España para mejorar la biodiversidad*. [En línia]. 12 de gener de 2014. [data consulta: 15/02/2014]. <<http://www.hechosdehoy.com/los-bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-llegan-a-espana-para-32805.htm>>

127 GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel. *Bancos de conservación de la naturaleza*. [En línia]. 7 d'octubre de 2013. [data consulta: 16/03/2014]. <<http://www.ecoavant.com/es/notices/2013/10/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-1826.php>>

espècie o valorar econòmicament la millora ambiental.¹²⁸ Sostenen que la protecció de la naturalesa a través d'actius comercialitzables i negociables en un mercat secundari, no és garantia de què hi hagi una millora real de la biodiversitat (atribuint aquest fet a la falta de controls oficials). A més, textualment afirmen que: “Nada garantiza que el título comprado sea equivalente al daño a compensar”.¹²⁹

Malgrat que necessiti desenvolupament reglamentari per tal d'extreure les corresponents conclusions oportunes, atès la manca de regulació d'alguns aspectes. Considerem oportú mitjançant la regulació existent i l'anàlisi extret de determinats autors entesos en la matèria, fer palesa la nostra conformitat amb aquest instrument com a mesura de compensació idònia. La nostra conclusió es fonamenta, en primer lloc, en l'eficàcia, eficiència i efectivitat que ha tingut la seva aplicació a altres Estats, que, si bé no es garantia d'èxit en la seva aplicació a Espanya, trobem uns models que podríem agafar com a referents. En segon lloc, perquè aporta una nova forma d'actuació a l'actual sistema d'AIA, ens referim a la compensació. En tercer lloc, aquests Bancs de conservació permetran l'entrada de capital privat cosa que facilitarà el manteniment de les tasques de conservació, reparació i creació de biodiversitat. En quart lloc, solucionarà els problemes de quantificació i, finalment, encara que no sigui un element que garanteixi l'èxit en la seva correcta aplicació, permet una major participació de la ciutadania en la protecció del medi ambient, per la qual cosa entenem que pot afavorir la seva conscienciació. Tanmateix, creiem que hi ha dos factors que cal acabar de determinar i/o desenvolupar sents falta, per una banda, el control i seguiment que faran les AAPP i per altra banda, la llibertat que és dóna alhora de compensar els efectes negatius sobre un valor natural.

128Miguel Ángel Hernández, de *Ecologistas en Acción*. IGLESIAS, M. J. *La nueva ley de impacto ambiental prevé la compra de «activos ambientales» para compensar daños causados en Asturias con mejoras en otras regiones* [En línia]. 23 d'abril de 2014. [data consulta: 28/04/2014]. <<http://www.lne.es/asturias/2013/04/23/rajoy-juega-monopoly-naturaleza/1401447.html>>

129CERILLO, Antonio. *Aprobada la ley que pone precio al daño ambiental*. [En línia]. 28 de novembre de 2013. [data consulta: 14/04/2014]. <<http://www.lavanguardia.com/natural/2013/11/28/54394630307/aprobada-ley-pone-precio-dano-ambiental.html#ixzz2zAL6zUrw>>

Entenem que s'hauria d'establir un règim de control dels Bancs de conservació i els crèdits generats per aquests i, respecte al segon factor esmentat, determinar uns criteris objectius basats en l'extensió, temps de regeneració, urgència i necessitat, de les àrees afectades, per evitar desequilibris territorials. En certa manera es tracta de limitar aquesta llibertat, que si bé seguiria existint en menor graduació, donat que permetria seguir compensant amb crèdits zones diferents d'on s'ha produït el dany concret, estaria almenys motivada per diversos criteris preestablerts.

CONSIDERACIONS FINALS.

El primer objectiu d'aquest TFG, a títol merament personal, era ampliar els nostres coneixements, i el cert és que aquest treball ens ha permès no solament aprofundir en la nova norma que regula l'avaluació d'impacte ambiental, tema principal d'aquest treball, sinó que també consolidar els coneixements preexistents en l'elaboració d'aquest treball, a més d'adquirir una visió més àmplia des de molts punts de vista i perspectives, alhora que hem anat analitzant el caràcter i naturalesa dels preceptes. Potser hem tingut certes dificultats en trobar referències sobre la llei 21/2013, a causa dels seus pocs mesos de vida, no obstant de l'anterior llei d'avaluació d'impacte ambiental hem trobat molta bibliografia i doctrina, que ens ha ajudat a comprendre millor el sentit d'aquesta.

Estem força satisfets dels resultats obtinguts en l'anàlisi realitzat sobre aquesta nova regulació, segon objectiu que ens proposàvem. Ara bé, com tot, considerem que és susceptible de millorar, i evidentment com qualsevol persona amb ganes d'aprendre estem oberts a qualsevol tipus de suggeriment que se'ns pugui plantejar, per tal que puguem millorar, no solament com a futurs juristes sinó també com a persones. Algú que és incapaç de tolerar les crítiques i s'aferra a les seves idees com si fossin les úniques atorgades de validesa, no estarà mai en la línia de qui deixa la porta oberta als pensaments de la resta.

Tot i la nostra insistència a extreure conclusions de tots els apartats d'aquesta tasca, no deixa de ser un treball que aporta coneixements objectius alhora que analitza des d'un vessant personal i per tant subjectiva les idees, preceptes, i textos que en el transcurs d'aquests mesos s'han interpretat. Val a dir que el sistema empleat té els seus pros i contres, ja que unes bones conclusions requereixen uns bons coneixements de fons, i si bé com ja hem dit estem satisfets amb els resultats, estem convençuts que d'una lectura més àmplia encara haguérem extret conclusions, al nostre entendre, més encertades i, per tant, en certa manera, més correctes.

Aquest projecte ens ha permès aprofundir també en el dret constitucional, avaluant la competència estatal i la de les CCAA respecte al medi ambient, considerem que ha estat molt important per entendre el funcionament a l'Estat Espanyol, no només d'aquests mecanismes de prevenció, sinó del sistema de repartiment de competències i de com funcionen altres normatives sectorials a l'Estat i com per una banda s'intenta descentralitzar i per l'altra centralitzar. Això si, tant l'un com l'altre, molts cops, sense analitzar prèviament, quina és la millor solució, arribant a disputes per la falta de consens.

Són varies les conclusions i les recomanacions que se'n desprenent d'aquest treball en relació amb el nou marc jurídic de l'AIA de projectes introduït per la Llei 21/2013:

- I. De la lectura del capítol primer, dues són les premisses a partir de les quals arribem a la conclusió que a aquest instrument de prevenció li queda molt futur al davant i la importància que arribarà a tenir si és que no la té ja. Per una banda, l'evolució i el progrés d'aquest instrument en un període de temps bastant breu, denota la utilitat i la necessitat d'aquest com mesura de prevenció efectiva per a la protecció del medi ambient. D'altra banda, paral·lelament a aquesta evolució del sistema, també hi ha hagut un empitjorament del medi ambient, segurament perquè en anys anteriors el model utilitzat no estava a l'alçada. Per aquest motiu considerem que encara li resta un llarg procediment de perfeccionament que a partir d'experiència adquirida en aquests anys, de ben segur que es podrà dur a terme.
- II. Després d'estudiar la motivació que ha propiciat la reforma de la normativa reguladora de l'AIA de projectes, entenem que la motivació de fons és de caràcter econòmic. Tant l'informe emès per la Comissió Europea com l'emès pel Consell Econòmic i Social 2012., tots dos descrits en el preàmbul de la llei, justifiquen aquesta actuació. Deixa entreveure de forma clara i precisa que aquesta reforma s'ha dut a terme per motius econòmics, essent el més destacat

d'ells la facilitat per crear negocis i l'augment de la competitivitat de les empreses espanyoles. Evidentment, per aconseguir aquests objectius de caràcter econòmic tant l'excessiva duració de la tramitació com la disparitat normativa entre CCAA són un impediment per al correcte desenvolupament d'aquests propòsits. Per tant podem concloure que els objectius ambientals són apartats a un segon pla, tot i que en matèria d'AIA la llei 21/2013 aporti al nostre entendre, millores considerables a aquest mecanisme preventiu i prevegi crear nous mecanismes com és el cas dels Bancs de conservació. No obstant, no creiem que sigui adequat que la consecució d'uns objectius ambientals sigui com a conseqüència d'una finalitat merament econòmica.

III. Respecte a l'apartat sobre el conflicte competencial, considerem que L'estat ha actuat recentralitzant la competència en matèria medi ambiental (tal com està fent l'actual govern en moltes altres matèries sectorials) a través d'una regulació exhaustiva, la qual deixa pràcticament buida de contingut les competències de les CCAA. Entenem que es vulgui homogeneïtzar i crear un marc comú per tal d'afavorir la creació d'empreses i millorar la seguretat del promotor alhora d'actuar en una comunitat autònoma o en una altra. Tanmateix, si el bloc de la constitucionalitat fixa unes competències per a cadascuna de les "parts", aquestes s'han de respectar i, no oblidem, que les CCAA, en matèria ambiental, gaudeixen de la competència de desenvolupament de la legislació bàsica estatal i de dictar normes addicionals de protecció, a més de la gestió.

IV. El procediment en si, a través d'aquesta regulació tan exhaustiva, ha permès solucionar certs conflictes que la regulació anterior no resolva tot i que hi havia doctrina consolidada. El tema del silenci negatiu i la impugnabilitat de la DIA, són un bon exemple de com aquesta nova regulació ha corregit "errors" o "absències" en la regulació anterior. No obstant, no ha resol en canvi, el tema de la impugnabilitat de l'acord de resolució de discrepàncies.

V. Finalment, pel que fa als bancs de conservació de la naturalesa. Els considerem una proposta molt destacada i que realment pot aportar beneficis molt importants. Ara bé, com ja hem comentat abans, cal restar l'espera de què el MAGRAMA elabori el corresponent reglament que permeti desenvolupar i integrar aquests mecanismes de compensació al territori nacional. El més atractiu d'aquests bancs és que permeten l'entrada de capital privat en la restauració i compensació dels danys ocasionats sobre el medi ambient, la qual cosa reportarà més pressupost destinat a la reparació i compensació. Això si, creiem fermament, que l'eficàcia d'aquests es reduirà en certa manera, al control que se'n faci de les seves actuacions. Per últim, només remarcar, que el fet que la compensació es pugui realitzar en un lloc diferent del que s'ha produït el dany, és una mica conflictiu. Per aquest motiu, creiem que en el reglament que desenvoluparà els bancs de conservació s'hauria d'introduir algun precepte que permeti, en certa manera, evitar que fruit d'aquesta llibertat es produeixin desequilibris entre les regions.

VI. A “mode” de conclusió final i de forma més general, podem concloure que aquesta llei aporta novetats destacades que poden aportar beneficis notables. Tanmateix, caldrà restar a l'espera de la seva posada en pràctica per tal de poder saber amb certesa la idoneïtat d'aquesta nova regulació. No obstant, considerem que l'Estat s'ha extralimitat en la seva regulació bàsica, atès que va més enllà del contingut que per la seva competència li pertoca.

BIBLIOGRAFIA.

ALFAYA, Valentín, BENDITO, Carlos i DE LA CALLE, Miguel Ángel. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos. ¿Tienen sentido los bancos de hábitat en España?*. Eco sostenible, noviembre-diciembre 2012. Núm. 18. Pàg. 20-22.

ALLI ARANGUREN, J.C. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental (EIA)*, Revista Jurídica de Navarra, núm. 8, 1989, pp. 69 i ss.

ALONSO GARCÍA, E. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, Vol. I, pp. 121-134

BURZACO SAMPER, María. *Evaluación de Impacto Ambiental. Esquemas: Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Editorial. Dykinson, S.L. 1 edición 2014.

CRESPO SÁNCHEZ, Cristina. GARMENDA SALVADOR, Alfonso. GARMENDA SALVADOR. Luís. SALVADOR ALCAIDE, Adela. *Evaluación de impacto ambiental*. Pearson Prentice Hall. 2005.

DORESTE HERNÁNDEZ, Jaime. "La impugnabilidad de la decisión administrativa de someter o excluir un plan o proyecto a evaluación ambiental." *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1 de octubre de 2013. Pàg. 7-8.

ESCOBAR ROCA, Guillermo. *La Ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson, 1995. Pàg. 174.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús. *La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial*. Boletín Aranzadi Administrativo num.4/2003 parte Boletín Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2003.

GARCÍA URETA, A. *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP-HAEE, Bilbao, 1994;

GARCÍA URETA, A. *La directiva de evaluación de impacto ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Revista de Dret Ambiental, núm. 19, 1997, pp. 67 i ss.

GÓMEZ OREA, Domingo. *Evaluación de impacto ambiental un instrumento preventivo para la gestión ambiental. 2ª edición, revisada y ampliada*. Madrid: Mundi-Prensa 2003.

GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel i ALVARÉZ GARCIA, David. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos*. Eco sostenible, noviembre-diciembre 2012. Núm. 18. Pàg. 5.

JARJA MANZANO, Jordi. *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms. Primer edició: juny 2005.

JORDANO FRAGA, J. *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, 1995.

JORDANO FRAGA, J. *La evaluación de impacto ambiental: naturaleza, impugnabilidad y perspectivas*, Revista de Dret Urbanístic i Medi Ambient, núm. 143, 1995, pp. 129-145.

LOPERENA ROTA, Demetrio y ECEIZABARRENA SÁENZ, Javier. *Reciente Jurisprudencia constitucional sobre Medio Ambiente*. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 1998.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Administració d'Andalusia. Revista Andalusia d'Administració Pública, núm. 4, 1990, pp. 61-91.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Administrativo*. 11 edición de la obra 1 edición en la La ley. Las Rozas (Madrid): La ley, 2010.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada; doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Ana Sánchez Lamelas, Juan José Pernas García. Las Rozas, Madrid: La ley, 2012.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Ley 21/2013, de evaluación ambiental: visión general y esquema de las novedades procedimentales*. Noticias breves, diciembre 2013. Gómez-Acebo & Pombo.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1991, vol. I., pp. 301-336.

MICALO RIERA, Pere. *Avaluació d'impacte ambiental*. Rubes Editorial, S.L. Departament de Medi Ambient de la Generalitat.

PRIETO, Fernando. *Custodia y bancos de hábitat: Compartiendo objetivos. Bancos de hábitats: una visión crítica. Incertidumbre y principio de precaución ante una nueva herramienta de mercado*. Eco sostenible, noviembre-diciembre 2012. Núm. 18. Pàg. 39.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *Nueva condena a España por incumplimiento de la normativa comunitaria europea sobre evaluación de impacto ambiental*. Repertori de Jurisprudència núm. 6/2006 part Estudi. Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2006. BIB 2006/572.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *La impugnabilidad de los actos dictados en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos en las reciente jurisprudencia..* Aranzadi de jurisprudencia, núm. 2, 2008.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. *La naturaleza de la declaración de impacto ambiental a propósito de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998*. Revista Jurídica de Navarra, núm. 26, 1998, pgs 201-222.

ROMERO GIL, Inmaculada. *Introducción a la evaluación de impacto ambiental*. Valencia: Universitat Politècnica, 2012.

ROSA MORENO, J. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1993.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español* (coord.) Jaen: Universidad de Jaen, cop. 1995. Pàg. 200.

SANZ RUBIALES, Íñigo. *La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico*. Revista jurídica de Castilla y León N.º 9. maig 2006.

WEBGRAFIA.

ALVARÉZ GARCIA, David. *Los bancos de conservación se hacen realidad en España*. [En línea]. 13 de diciembre de 2013. [data consulta: 15/02/2014]. <http://www.valorandonaturaleza.org/noticias/los_bancos_de_conservacin_se_hacen_realidad_en_espaa>

CASADO CASADO, Lucía. *Aproximación general al proyecto de ley de evaluación ambiental*. [En línea]. 23 d'octubre de 2013. [data consulta: 23/01/2014]. <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/10/23/aproximacion-general-al-proyecto-de-ley-de-evaluacion-ambiental-lucia-casado/>>

CERILLO, Antonio. *Aprobada la ley que pone precio al daño ambiental*. [En línea]. 28 de noviembre de 2013. [data consulta: 14/04/2014]. <<http://www.lavanguardia.com/natural/20131128/54394630307/aprobada-ley-pone-precio-dano-ambiental.html#ixzz2zAL6zUrw>>

GONZÁLEZ, Isabel. *Bancos de Conservación de la Naturaleza: Una herramienta efectiva para la Conservación de la Biodiversidad*. [En línea]. 17 de juny de 2013. [data consulta: 15/02/2014]. <<http://www.mercadosdemedioambiente.com/opinion/bancos-de-conservaci-n-de-la-naturaleza-una-herramienta-efectiva-para-la-conservaci-n-de-la-biodiversidad/>>

GONZÁLEZ ALCALDE, Isabel. *Bancos de conservación de la naturaleza*. [En línea]. 7 d'octubre de 2013. [data consulta: 16/03/2014]. <<http://www.ecoavant.com/es/notices/2013/10/bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-1826.php>>

IGLESIAS, M. J. *La nueva ley de impacto ambiental prevé la compra de «activos ambientales» para compensar daños causados en Asturias con mejoras en otras regiones* [En línea]. 23 d'abril de 2014. [data consulta: 13/04/2014]. <<http://www.lne.es/asturias/2013/04/23/rajoy-juega-monopoly-naturaleza/1401447.html>>

SÁNCHEZ, Paloma i VÁSQUEZ, Carmen. *Los Bancos de Conservación de la Naturaleza llegan a España para mejorar la biodiversidad*. [En línea]. 12 de gener de 2014. [data consulta: 15/02/2014]. <<http://www.hechosdehoy.com/los-bancos-de-conservacion-de-la-naturaleza-llegan-a-espana-para-32805.htm>>

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. [En línea]. [data consulta: 10/04/2014]. <<http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/ley-21-2013-de-9-diciembre/>>

JURISPRUDÈNCIA CITADA.

Tribunal Constitucional.

- i. STC núm. 64/1982 de 4 de novembre.
- ii. STC núm. 252/1988 de 20 de desembre.
- iii. STC núm. 170/1989, de 19 d'octubre.
- iv. STC núm. 79/1992, de 28 de maig.
- v. STC núm. 102/1995 de 26 de juny.
- vi. STC núm. 156/1995 de 26 d'octubre.
- vii. STC núm. 196/1996 de 28 de novembre.
- viii. STC núm. 61/1997 de 20 de març.
- ix. STC núm. 13/1998, de 22 de gener.
- x. STC núm. 306/2000, de 12 de desembre.
- xi. STC núm. 98/2001, de 5 d'abril.

Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

- i. TJCE (Sala Sisena) sentència de 2 de maig de 1996. (C-133/94, Comissió/Bèlgica).
- ii. TJCE sentència de 13 de juny de 2002. (C-44/99, Comissió/Espanya).

Tribunal Suprem.

- i. TS (Sala de lo Contenciosa-Administrativa, Secció 3) sentència de 17 de novembre 1998 (RJ 1998/10522).

- ii. TS (Sala de lo Contenciosa-Administrativa, Secció 5) sentència de 29 de novembre 2006. (RJ 2007/8317).
- iii. TS (Sala de lo Contenciosa-Administrativa, Secció 5) sentència de 20 de novembre 2007 (RJ 2007/199).
- iv. TS (Sala de lo Contenciosa-Administrativa, Secció 5) sentència de 14 de novembre 2008 (RJ 2008/6900).
- v. TS (Sala de lo Contenciosa-Administrativa, Secció 3) sentència de 28 de maig de 2012. (RJ 2012/7051).

Tribunal Superior de Justícia.

- i. TSJ de Galícia (Sala de lo Contenciosa-Administrativa) sentència núm. 536/2004 de 23 de juny de 2004.

NORMATIVA CITADA.

Directiva 83/337/CEE, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públic i privats sobre el medi ambient.

Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell de 27 de juny de 2001, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient.

Directiva 2011/92/UE del Parlament Europeu i del Consell de 13 de desembre de 2011, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públic i privats sobre el medi ambient.

Directiva 2014/52/UE del Parlament Europeu i del Consell de 16 d'abril de 2014, pel la que es modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públic i privats sobre el medi ambient.

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de las Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

Llei 27/2006, de 18 de juliol, d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental..

Real Decret Legislatiu 1/2008, de 11 de gener, pel que s'aprova el text refós de la Llei d'Avaluació d'Impacte de projectes.

Real Decret 1274/2011, de 16 de setembre, pel qual s'aprova el Pla estratègic del patrimoni natural i de la biodiversitat 2011-2017, en aplicació de la llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat.

Decret 2414/1961, de 30 de novembre, reglament de “*Actividades, Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*”.

ANNEXOS.

Annex I

RESOLUCIÓN de 6 de marzo de 2014, de la Directora de Desarrollo Estatutario, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Adoptado el Acuerdo previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y de conformidad con lo establecido en su letra c), resuelvo:

Artículo único.

Publicar en el Boletín Oficial del País Vasco el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que se anexa a la presente Resolución.

En Vitoria-Gasteiz, a 6 de marzo de 2014,

La Directora de Desarrollo Estatutario,

BEGOÑA PÉREZ DE EULATE GONZÁLEZ.

ANEXO COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO-ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

ACUERDO DE LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO-ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN RELACIÓN CON LA LEY 21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

- 1.– Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- 2.– Designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.
- 3.– Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y el Boletín Oficial del País Vasco.

Madrid, a 3 de marzo de 2014.

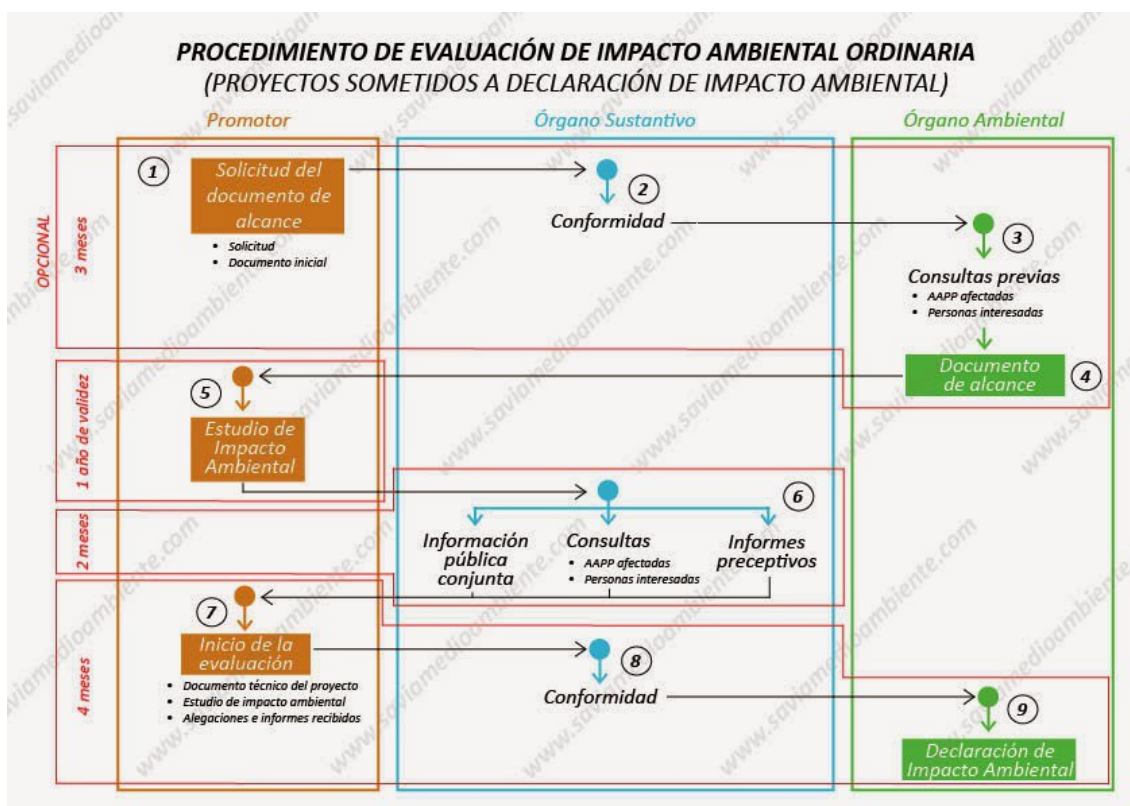
El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas,

CRISTÓBAL MONTORO ROMERO.

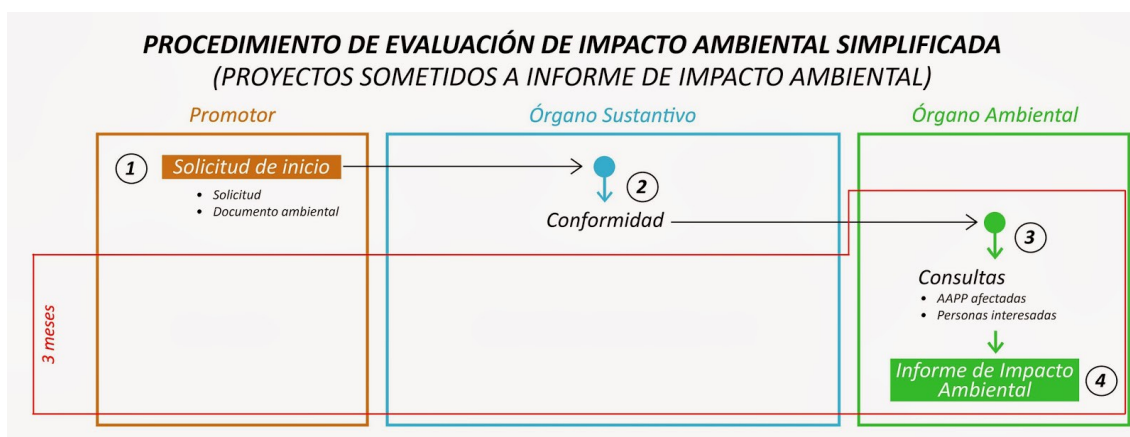
El Consejero de Administración Pública y Justicia,

JOSU IÑAKI ERCORECA GERVASIO.

Annex II

Diagrama d'AIA ordinària. Font: savia-medioambiente.blogspot.com

Annex III

Diagrama d'AIA simplificada. Font: savia-medioambiente.blogspot.com

Annex IV

META 8. MOVILIZAR LOS RECURSOS FINANCIEROS DE TODAS LAS FUENTES PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.				
OBJETIVO 8.1 Asegurar la adecuada financiación de la política de conservación de la biodiversidad.				
Acción		PRIORIDAD	RESPONSABLE	COLABORADORES
8.1.1	Aprobar y aplicar el reglamento del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Se tendrán en cuenta los objetivos de este Plan Estratégico.	1	DGMNPF	SGT
8.1.2	Desarrollar sistemas de incentivos a las externalidades ambientales positivas.	1	DGMNPF	
8.1.3	Establecer un grupo de trabajo de la Administración General del Estado para el estudio de mecanismos fiscales que favorezcan la conservación de la biodiversidad.	1	DGMNPF	MEH
8.1.4	Analizar los subsidios estatales con efectos perjudiciales sobre la biodiversidad y sus posibilidades de supresión o reconversión.	1	DGMNPF	AGE
8.1.5	Promover el uso de mecanismos innovadores para la financiación de la biodiversidad.	2	DGMNPF	MEH
8.1.6	Estudiar el establecimiento de sistemas de pago por servicios ambientales.	1	MARM	
8.1.7	Estudiar y regular, si procede, la puesta en marcha de bancos de biodiversidad.	1	DGMNPF	SGT
8.1.8	Incluir en las ayudas que conceda el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino criterios específicos de valoración relativos a la conservación de la biodiversidad.	1	MARM	
8.1.9	Desarrollar un marco de acción prioritaria para la Red Natura 2000 que identifique los objetivos y prioridades en relación con la co-financiación de la UE para las medidas de conservación de la Red Natura 2000.	1	DGMNPF	

Reial Decret 1274/2011, de 16 de setembre, pel qual s'aprova el Pla estratègic del patrimoni natural i de la biodiversitat 2011-2017, en aplicació de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni Natural i de la biodiversitat.

Annex V

Zona	Número de Bancos			Tipos de créditos	Superficie ha/año	Pagos 000M US\$/año
	Activos	Vendidos	Pendientes			
USA - Mitigación	431	88	182	25	34.513	1,30 - 2,20
USA - Conservación	77	19	20	143	13.526	0,20
Canadá	6	10	1	5	1.836	0,16
Asia	4	2	4	---	26.000	0,39
Australia - Nueva Zelanda	12	3	5	42	7.500	0,01
América Latina	---	---	---	---	---	0,03
Europa	4	1	3		2.600	---
Africa	6	---	---	---	---	---
TOTAL	540	123	215	215	85.975	2,10 - 3,00

Eco sostenible. Noviembre-Diciembre 2012. Núm. 18