



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 20 (2016), pp. 375-395

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2016.20.0.1929>

## ESTUDO DA AVALIACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ESPECIAL REFERENCIA AOS PROXECTOS SOMETIDOS Á AVALIACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ORDINARIA

TAMARA CAAMAÑO ROMERO

*Gañadora do Primeiro Premio Lois Tobío  
de Investigación Xurídica en lingua galega*

**Resumo:** A través do presente traballo lévase a cabo unha labor de investigación xurídica relativa á avaliación de impacto ambiental, de xeito pormenorizado sobre os proxectos sometidos á avaliación de impacto ambiental ordinaria. Ao longo do mesmo, realízase unha exposición e análise da normativa aplicable, facendo especial referencia á nova Lei 21/2013, de 9 de decembro, de Avaliación Ambiental, así como da xurisprudencia e doutrina máis relevante sobre a materia, as cales foron completando as lagoas existentes.

**Palabras clave:** Medio ambiente; protección ambiental; avaliación ambiental; avaliación de impacto ambiental; proxectos.

**Abstract:** Through this work it is carried out legal research work on the environmental impact assessment, in detail on projects subject to the ordinary environmental impact assessment. Along the same, a presentation and analysis of the applicable law is made, with particular reference to the new Law 21/2013, of December 9, Environmental Assessment, as well as the most relevant case law and doctrine on the matter, which they have been filling the gaps.

**Keywords:** Environment; environmental protection; environmental assessment; environmental impact assessment; projects.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO NORMATIVO DA AVALIACIÓN AMBIENTAL. III. PROXECTOS SOMETIDOS Á AVALIACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ORDINARIA. 1. Concepto de proxecto. 2. Diferencias entre proxecto, plan e programa. 3. Ámbito de aplicación da avaliación de impacto ambiental ordinaria. 3.1. Proxectos comprendidos no anexo I e proxectos fraccionados que alcanzan os limiares do anexo I. 3.2. Proxectos obxecto dunha avaliación de impacto ambiental simplificada, cando así o decida caso por caso o órgano ambiental, de acordo cos criterios do anexo III. 3.3. Modificacións das características dun proxecto do anexo I ou do anexo II, cando cumpran os limiares establecidos no anexo I. 3.4. Proxectos suxeitos á avaliación ambiental simplificada, en virtude de solicitude do promotor. 4. Proxectos non sometidos á avaliación de impacto ambiental. 4.1. Exclusiones. 4.2. Supostos exceptuables. IV. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN

A avaliación ambiental constitúe o principal instrumento preventivo na protección ambiental, polo cal se condiciona a realización de proxectos, plans e programas que poidan ter efecto sobre o medio ambiente.

Trátase dun procedemento levado a cabo pola Administración, quen decide se procede a realización da actividade ou proxecto de que se trate, xa sexa de natureza privada ou pública, despois de coñecer as súas repercusións sobre o medio ambiente.

A propia Exposición de Motivos da Lei 21/2013, de 9 de decembro, de Avaliación Ambiental (LAA) comeza afirmando o carácter imprescindible deste instrumento para a protección do medio ambiente, establecendo que “facilita a incorporación dos criterios de sustentabilidade na toma de decisións estratéxicas, a través da avaliación dos plans e programas. E a través da avaliación de proxectos, garante unha axeitada prevención dos impactos ambientais concretos que se poidan xerar, ao tempo que establece mecanismos eficaces de corrección ou compensación”. Considerándose como “unha ferramenta útil para asegurar a sustentabilidade do desenvolvemento económico”. E, establécese a súa definición polo artigo 5.1.a) da LAA: “procedemento administrativo instrumental respecto do de aprobación ou de adopción de plans e programas, así como respecto do de autorización de proxectos ou, no seu caso, respecto da actividade administrativa de control dos proxectos sometidos a declaración responsable ou comunicación previa, a través do cal se analizan os posibles efectos significativos sobre o medio ambiente dos plans, programas e proxectos”. Definición na que se pon de relevancia o seu carácter procesual, en contraposición coas primeiras definicións legais que destacaban o seu carácter técnico.

A través desta técnica xurídica materialízase a acción preventiva que se esixe aos poderes públicos no ámbito da protección do medio ambiente. Anticipa un xuízo sobre os efectos que unha actividade determinada produce no medio ambiente, tomando

como base criterios de racionalidade ecolóxica, ademais de anticipar as oportunas medidas para a súa protección<sup>1</sup>.

A avaliación ambiental caracterízase, por tanto, polo seu carácter preventivo, constitúe unha actuación previa ao exercicio de calquera tipo de actividade que poida ter incidencia no medio ambiente, que se centra en valorar os posibles efectos sobre o mesmo coa finalidade de evitar ou reducir os efectos negativos que poidan producirse. Ademais de por ser un procedemento instrumental, conexo a un plan ou programa ou a un proxecto, como se establece na propia Exposición de Motivos da LAA “a avaliación ambiental como un procedemento instrumental respecto do procedemento substantivo e sectorial de aprobación ou adopción dos plans e programas ou da autorización dos proxectos”, así como no citado artigo 5.1.a) da Lei que define a avaliación ambiental como un “procedemento administrativo instrumental”.

Trátase dunha técnica material e procesual, incluída dentro da potestade de avaliación que lle corresponde á Administración Pública.

Dentro desta técnica, deben distinguirse a avaliación ambiental estratéxica (AAE) que versa sobre os plans e programas, e a avaliación de impacto ambiental (AIA) cuxo obxecto son os proxectos, na que nos centraremos ao longo do presente traballo.

Polo que se refire á avaliación de impacto ambiental, é de especial relevancia o disposto polo Tribunal Constitucional na súa sentenza de 22 de xaneiro de 1998<sup>2</sup> na que se establece a natureza xurídica da AIA: “a avaliación de impacto ambiental é un instrumento que serve para preservar os recursos naturais e defender o medio ambiente nos países industrializados. A súa finalidade propia é facilitar ás autoridades competentes a información axeitada, que lles permita decidir sobre un determinado proxecto con pleno coñecemento dos seus posibles impactos significativos no medio ambiente (Preámbulo das Directivas 85/337 e 97/11 e Real Decreto Lexislativo 1302/1986). A lexislación ofrece aos poderes públicos, desta forma, un instrumento para cumprir o seu deber de cohonestar o desenvolvemento económico coa protección do medio ambiente. A avaliación de impacto ambiental aparece configurada como unha técnica ou instrumento de tutela ambiental preventiva –con relación a proxectos de obras e actividades– de ámbito obxectivo global ou integrador e de natureza participativa”.

E, seguindo o establecido pola citada STC, debe destacarse que a avaliación de impacto ambiental introduce nos procedementos de toma de decisións o parámetro ambiental, que se engade aos ata o momento utilizados, técnicos e económicos, con carácter xeral, permitindo a adopción de decisións coherentes e integradoras dos postulados constitucionais. Sobre a introdución desta variable ambiental tamén se pronuncia o Tribunal Supremo na súa sentenza de 17 de novembro de 1998<sup>3</sup>.

A avaliación de impacto ambiental representa o instrumento xurídico máis significativo do Dereito ambiental. O seu obxecto céntrase en que nas decisións con efectos no medio ambiente se inclúa a racionalidade ecolóxica, a través da cal se

<sup>1</sup> GARCÍA GARCÍA, M.J. (2003). “La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial”, en *Boletín Aranzadi Administrativo*, núm. 4/2003. Pamplona: Editorial Aranzadi.

<sup>2</sup> STC 13/1998, de 22 de xaneiro de 1998, FX 4.

<sup>3</sup> STS 17 de novembro de 1998, rec. 7742/1997, FX 4.

encarnan principios básicos de dereito ambiental como o de prevención, o de precaución ou o de desenvolvemento sostible<sup>4</sup>.

E, polo que se refire ás diferencias entre a vertente material e procesual da AIA, foron clarificadas pola doutrina. Como sinalou ROSA MORENO<sup>5</sup> “a AIA no seu aspecto material, fai referencia á potestade administrativa de natureza discrecional en virtude da que se identifican e estiman os impactos que a execución dunha determinada acción causa sobre o ambiente, e adóptanse as medidas axeitadas para a súa protección. Na súa vertente formal, trátase dun procedemento administrativo, revestimento da potestade de avaliación a través do que debe exercitarse a mesma”.

A dimensión procesual da avaliación de impacto ambiental xa foi posta de manifesto pola doutrina ao inicio da súa regulación positiva. Neste sentido, MARTÍN MATEO<sup>6</sup> definiu a AIA como “un procedemento participativo para a ponderación anticipada das consecuencias ambientais dunha prevista decisión de Dereito público”. E, RAZQUIN LIZARRAGA<sup>7</sup> tamén destacou o carácter especial e esencial do procedemento de avaliación de impacto ambiental, cuxa omisión comporta a nulidade de pleno dereito dos proxectos autorizados sen a súa realización e que se caracteriza por ser un procedemento denso e rigoroso.

E implicou a creación dunha nova potestade pública de natureza discrecional, en virtude da cal se identifican e estiman os impactos que a execución dunha determinada acción causa sobre o ambiente e adóptanse as medidas axeitadas para a súa protección<sup>8</sup>. Destacando que foi ROSA MORENO<sup>9</sup> quen puxo de manifesto por primeira vez a natureza xurídica da AIA como nova potestade pública.

Polo que se refire ao procedemento de avaliación de impacto ambiental, a normativa ambiental española, dentro da liberdade que lle concede a normativa europea<sup>10</sup>, inclínase pola conexión entre un procedemento específico de avaliación de impacto ambiental, no que se avalía o proxecto dende unha perspectiva ambiental, e un procedemento principal ou substantivo esixible para a autorización ou realización do proxecto. Procedemento admitido pola STXUE de 16 de marzo de 2006<sup>11</sup>, que establece que “O mero feito de que se revelara necesario, a ollo do lexislador español, organizar en varias etapas, ante as diferentes administracións públicas, o procedemento de autorización dun proxecto que poida ter repercusións importantes sobre o medio ambiente, non é en si mesmo criticable dende a perspectiva do Dereito comunitario”.

<sup>4</sup> ALENZA GARCÍA, J.F. (2014). “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Navarra: Editorial Aranzadi, p. 299.

<sup>5</sup> ROSA MORENO, J. (1993). *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Editorial Trivium, p.169.

<sup>6</sup> MARTÍN MATEO, R. (1991-1997). *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I. Madrid: Editorial Trivium, p. 303.

<sup>7</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2000). *La evaluación de impacto ambiental*. Pamplona: Editorial Aranzadi, pp. 191 e ss.

<sup>8</sup> ALENZA GARCÍA, p. 301.

<sup>9</sup> ROSA MORENO, pp. 154

<sup>10</sup> STXUE de 16 de setembro de 1999, World Wildlife Fund (WWF) e outros, asunto C-435/97, apdos. 50 a 54.

<sup>11</sup> STXUE de 16 de marzo de 2006, Comisión/España, asunto C-332/04, apdo. 46.

ROSA MORENO<sup>12</sup> considera que o procedemento de avaliación é un procedemento que facilita o desenvolvemento do procedemento substantivo, mentres que outros autores como ALENZA GARCÍA<sup>13</sup> entenden que a conexión existente entre ambos procedementos é de integración, e non de interdependencia.

ALENZA GARCÍA<sup>14</sup>, afirma que, “a AIA supuxo a introdución da racionalidade ecolóxica na toma de decisións, sendo obrigatorio para determinados proxectos susceptibles de xerar efectos ambientais significativos. No noso ordenamento materializouse mediante a atribución dunha potestade administrativa, que se exercita a través dun procedemento integrado no que se reúnen unha serie de coñecementos, datos e informacións de carácter técnico –aportados polo promotor, polos suxeitos interesados, polos cidadáns e polos órganos competentes- que finaliza cunha avaliación de impacto ambiental do proxecto nunha resolución administrativa (a Declaración de Impacto Ambiental) que determina aos efectos ambientais a decisión substantiva sobre a autorización do proxecto”.

A Lei 21/2013, de 9 de decembro de Avaliación Ambiental establece os distintos trámites e fases do procedemento de avaliación de impacto ambiental, distinguindo tres etapas, que se desenvolven en dous procedementos distintos:

- Fase previa preparatoria do expediente de avaliación de impacto ambiental. Nela lévanse a cabo as “actuacións previas”.

- Procedemento de avaliación de impacto ambiental.

- Terminación do procedemento substantivo de autorización, no que a Declaración de Impacto Ambiental “determinará se procede ou non, aos efectos ambientais, a realización do proxecto, e no seu caso, as condicións nas que pode desenvolverse, as medidas correctoras e as medidas compensatorias” (art. 41.2 LAA).

Destacando que a LAA, como o anterior TRLAIA, céntrase basicamente na regulación do procedemento instrumental.

A nova LAA unifica a regulación dos réximes xurídicos da avaliación de impacto ambiental de proxectos e a avaliación ambiental de plans e programas, regulados ata agora en dúas normas distintas, o Real Decreto Lexislativo 1/2008 de 11 de xaneiro polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de impacto ambiental de proxectos e modificacións posteriores ao citado texto refundido, e a Lei 9/2006 de 28 de abril sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente, respectivamente.

Neste traballo ímonos centrar na avaliación de impacto ambiental ordinaria, en especial nos proxectos que deben someterse á mesma. Para iso, analizaremos o disposto pola Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental, ademais de levar a cabo o estudo da máis importante xurisprudencia sobre a materia, pondo de relevancia os aspectos máis controvertidos que foron xurdindo coa aplicación práctica da normativa, e

<sup>12</sup> ROSA MORENO, p. 248.

<sup>13</sup> ALENZA GARCÍA, J.F. (1997). *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*. Madrid: Editorial INAP-BOE, pp. 633 e ss.

<sup>14</sup> ALENZA GARCÍA, “El procedimiento de...”, p. 306.

aos que a xurisprudencia foi dando solución, xunto co análise da doutrina aplicable, ofrecendo unha visión das principais interpretacións.

## II. MARCO NORMATIVO DA AVALIACIÓN AMBIENTAL

A primeira regulación da avaliación ambiental ten lugar coa aprobación en Estados Unidos da *National Environmental Policy Act* (NEPA) a finais de 1969, cuxa finalidade se centra en incorporar diferentes perspectivas nos procesos de adopción de decisións que poidan afectar ao medio ambiente.

A avaliación ambiental, como un instrumento de tutela preventivo, introduciuse no noso ordenamento xurídico a través do Dereito comunitario, da man da Directiva 85/337/CEE, do Consello, de 27 de xuño de 1985, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente. E, é coa promulgación do Real Decreto Lexislativo 1302/86, de 26 de xuño, de Avaliación de Impacto Ambiental, ao que seguiu o Regulamento para a súa execución, aprobado polo Real Decreto 1131/1988, de 30 de setembro, a primeira vez que se contempla no noso ordenamento o réxime da avaliación ambiental como instrumento para a defensa do medio ambiente, de acordo co artigo 45.2 da Constitución Española.

Esta normativa foi obxecto de diversas modificacións e reformas ao longo dos anos, froito da súa evolución, ata a actual Lei 21/2013, de 9 de decembro de avaliación ambiental, reguladora desta técnica.

A Lei 21/2013 de avaliación ambiental supuxo unha importante novidade no ámbito do Dereito estatal do medio ambiente, en particular, polo que se refire ás técnicas de avaliación ambiental de plans e programas e á avaliación de proxectos.

A LAA regula, tanto as técnicas de avaliación de impacto ambiental de proxectos, como a avaliación ambiental de plans e programas, ata agora reguladas no Real Decreto Lexislativo 1/2008 de 11 de xaneiro polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de impacto ambiental de proxectos e modificacións posteriores ao citado texto refundido, e na Lei 9/2006 de 28 de abril sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente, respectivamente.

Polo que se refire ao marco xurídico comunitario da avaliación ambiental de proxectos, dende a aprobación da Directiva AIA en 1985, que introduciu esta técnica, tanto no ámbito comunitario como no estatal, a normativa nesta materia foi evolucionando a través de diversas reformas e modificacións. A Directiva 85/337/CEE do Consello, de 27 de xuño de 1985 relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente (Directiva AIA), foi modificada pola Directiva 97/11/CE do Consello de 3 de marzo de 1997, a cal posteriormente deixou paso á vixente Directiva 2011/92/UE do Parlamento Europeo e do Consello, de 13 de decembro de 2011, da cal deriva a LAA, debendo destacar que, de acordo co Ditame do Consello de Estado de 24 de xullo de 2013, “a nova norma non ten como obxectivo propiamente a transposición do dereito comunitario, posto que a citada Directiva 2011/92/UE, de 13 de decembro, relativa ás repercusións dos proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente, é unicamente unha “codificación” das anteriores normas e non innova o ordenamento xurídico comunitario, polo que non

implicaba a necesidade de modificar a normativa española”. Por último, facer referencia a que, despois da aprobación da LAA, foi publicada a recente Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, de avaliación de impacto ambiental de proxectos, que supón a modificación da Directiva 2011/92/UE.

A función da Directiva 2011/92/UE foi unicamente a "codificación" nun texto único da Directiva 85/337/CEE orixinal e as súas tres modificacións introducidas polas Directivas 97/11/CE, 2003/35/CE e 2009/31/CE, sen introducir innovacións no ordenamento da Unión Europea, polo que non existe necesidade algunha de cambiar o ordenamento español, pois xa se encontra adaptado ao contido da Directiva. Por tanto, a Directiva 2011/92/UE non é a orixe da nova Lei.

A xustificación da nova LAA, encóntrase, como expón o Consello de Estado, no seguinte: “As razóns son outras: foi o “desenvolvemento” autonómico o que orixinou unha preocupante fragmentación normativa. A existencia de diversas técnicas de avaliación e a incorporación, sen unha clara xustificación ambiental, de actividades que deben ser avaliadas, afecta ao axeitado desenvolvemento da actividade económica e lesiona a unidade de mercado que ampara a Constitución no seu artigo 139” (...) “Dende este punto de vista, unha nova lei sobre avaliación ambiental ven motivada pola necesidade de dar solución á inseguridade xurídica que supón a mencionada dispersión normativa, facéndose uso da competencia exclusiva do Estado para adoptar a lexislación básica en materia de medio ambiente e sen prexuízo da competencia das Comunidades Autónomas para a súa execución e para a adopción de normas adicionais de protección (149.1.23<sup>a</sup>), polo que non se vai máis alá dun texto básico, que ten como referente o mínimo esixido polas directivas comunitarias e complementábase con preceptos que pola súa propia natureza non poden ser básicos, e por tanto aplicables só á Administración Xeral do Estado, pero que, por estar redactados de maneira racional e obxectiva, poden e deben servir de modelo para que as Comunidades Autónomas os apliquen”. Resaltando como un dos obxectivos da LAA “Incrementar a seguridade xurídica promovendo o desenvolvemento dunha lexislación homoxénea en todo o territorio nacional, que permita aos promotores coñecer de antemán cales serán as esixencias ambientais previas á execución dun plan, un programa ou un proxecto en calquera lugar onde pretenda desenvolvelo”<sup>15</sup>.

Por tanto, o obxectivo principal da LAA é reducir a intervención reguladora das Comunidades Autónomas, co fin de conseguir un sistema homoxéneo aplicable en todo o territorio do Estado, destacando a supresión da habilitación das Comunidades Autónomas para establecer na súa normativa supostos de suxeición dos Anexos I e II . Ademais, simplifícase a lexislación vixente sobre a avaliación ambiental, unificando a regulación básica da AIA e da AAE e establécense procedementos similares, unificando a terminoloxía. Destacando a introdución de dous tipos de procedementos de AIA, o ordinario e o simplificado, algo que xa era frecuente na lexislación autonómica.<sup>16</sup>

Debemos destacar que, os principais cambios introducidos pola LAA xustifícanse en base á situación económica actual. A harmonización lexislativa, a simplificación dos procedementos e a redución das cargas administrativas establécense como medios para conseguir o incremento da produtividade.

<sup>15</sup> Ditame do Consello de Estado 760/2013, de 24 de xullo de 2013 sobre o Anteproxecto de Lei de Avaliación Ambiental.

<sup>16</sup> Exposición de Motivos da LAA.

### III. PROXECTOS SOMETIDOS Á AVALIACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ORDINARIA.

#### 1. Concepto de proxecto

A LAA recolle no seu artigo 5.3.b) o concepto de proxecto (o cal non aparece definido na Directiva 2011/92/UE) con un carácter moi amplo: “calquera actuación que consista na execución ou explotación dunha obra, unha construción, ou instalación, así como o desmantelamento ou demolición ou calquera intervención no medio natural ou na paisaxe, incluídas as destinadas á explotación ou ao aproveitamento dos recursos naturais ou do solo e do subsolo así como das augas mariñas”.

Concepto distinto ao establecido inicialmente pola lexislación relativo a todo “documento técnico”<sup>17</sup>, que se perfilou en base á xurisprudencia que foi xurdindo, posto que un proxecto non é un documento técnico, senón unha actividade en si mesma considerada, como agora xa sinala a LAA.

Polo que se refire ás dúbidas interpretativas que foron xurdindo coa aplicación práctica do concepto de proxecto, o Tribunal de Xustiza da Unión Europea analizou este concepto, establecendo na súa sentenza de 17 de marzo de 2011<sup>18</sup>: “como recordou o Tribunal de Xustiza no apartado 23 da súa sentenza de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros (C-2/07), do propio tenor do artigo 1, apartado 2, da Directiva 85/337 despréndese que o termo “proxecto” fai referencia a obras ou a intervencións físicas”, concretándoo establecendo que, “é certo que, na súa xurisprudencia, o Tribunal de Xustiza interpretou amplamente o concepto de “construción” admitindo que as obras de reforma dunha vía existente poden ser equivalentes, pola súa amplitude e características, á construción dunha nova vía (sentenza de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en Acción-CODA, C-142/07, Rec. p. I-6097, apartado 36). Do mesmo modo, interpretou as disposicións do punto 13 do anexo II da Directiva 85/337, lidas en relación co punto 7 do anexo I da mesma, no sentido de que se refiren así mesmo ás obras de modificación realizadas nas infraestruturas dun aeroporto xa existente sen que se prolongue a pista de despegue e aterraxe, sempre que poida considerarse como unha modificación do propio aeroporto, atendendo especialmente á súa natureza, importancia e características (sentenza Abraham e outros, antes citada, apartado 40)”.

Polo tanto, debemos destacar que unha modificación dun proxecto pode considerarse tamén un proxecto, como así dispón a STXUE da 25 de xullo de 2008<sup>19</sup>: “un proxecto de reforma dunha vía que, pola súa amplitude e as súas características, sexa equivalente a unha construción pode considerarse relativo a unha construción no sentido do anexo I”, entre outras.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Real Decreto 1131/1998, Anexo técnico.

<sup>18</sup> STXUE de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e outros, asunto C-275/09, apdos. 20, 27, 29 e 30.

<sup>19</sup> STXUE de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en Acción-CODA, asunto C-142/07, apdo. 36.

<sup>20</sup> SSTXUE de 16 de setembro de 2004, Comisión/España, asunto C-227/01, apdo. 46, e de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apdo. 32.



E, continuando coa análise da anterior sentenza, o Tribunal de Xustiza establece que a pesar de que de acordo con reiterada xurisprudencia o ámbito de aplicación da Directiva é extenso como é o caso das sentenzas Abraham e outros, apartado 32, e Ecoloxistas en Acción-CODA, apartado 28; “unha interpretación teleolóxica da mesma non pode terxiversar a vontade claramente expresada polo lexislador da Unión. Diso infírese que, en calquera caso, se non hai obras nin intervencións que modifiquen a realidade física do emprazamento, a renovación dunha autorización existente para explotar un aeroporto non pode ser cualificado como “construción” no sentido do punto 7, letra a), do anexo I da Directiva 85/337”.

Neste sentido, o Tribunal Supremo afirma que o termo “proxecto” debe entenderse como unha obra ou intervención física que modifica a realidade existente, tratándose dun transvasamento de augas, consubstancial ao funcionamento de calquera embalse artificial, e a través dunhas infraestruturas plenamente consolidadas no tempo, polo que non se entende que o Acordo do Consello de Ministros deba estar comprendido entre as esixencias de avaliación ambiental da lexislación estatal<sup>21</sup>. Destacando tamén que a AIA xira en torno ao concepto de proxecto que, a súa vez, aparece unido ao de traballos de construción, obra ou instalación, isto é, á idea de instalación ou realización, conectándose co requisito da autorización, como esixe a normativa comunitaria<sup>22</sup>.

Aínda que, debe terse en conta que, segundo reiterada xurisprudencia do Tribunal de Xustiza, unha autorización que non se refira formalmente a unha actividade sometida a unha avaliación de impacto ambiental de acordo cos anexos I e II da Directiva 85/337 pode necesitar esa avaliación cando se trate dunha etapa dun procedemento que ten por obxecto, á súa conclusión, autorizar a realización dunha actividade que constitúe un proxecto de conformidade co artigo 2, apartado 1, da citada Directiva<sup>23</sup>.

O TXUE recolle un concepto amplo de proxecto, e inclúe non só as obras de construción, senón tamén as de demolición, o que aparece plasmado na definición de proxecto do artigo 5 da LAA. Dispoñendo que estas obras poden ser cualificadas como “outras intervencións no medio natural ou na paisaxe” de acordo co artigo 1, apartado 2 da Directiva 85/337<sup>24</sup>.

Por outro lado, polo que se refire á definición de proxecto dada polo segundo guión do artigo 1, apartado 2 da Directiva 85/337: “outras intervencións no medio natural ou na paisaxe, incluídas as destinadas á explotación dos recursos do solo”, recollida no concepto de proxecto establecido na LAA, é de destacar a STXUE de 7 de setembro de 2004<sup>25</sup> que establece que a recollida mecánica de berberechos, que se práctica dende fai moitos anos, pero para a que se expide cada ano unha licenza para un período limitado, avaliándose de novo se pode realizarse a devandita actividade e en que lugar, non constitúe un obstáculo para que, con motivo de cada solicitude, a devandita actividade sexa considerada como un plan ou proxecto distinto aos efectos da Directiva

<sup>21</sup> STS de 14 de abril de 2011, rec. 629/2008, FX 2.

<sup>22</sup> SSTs de 7 de xullo de 2004, rec. 1355/2002, e de 18 de febreiro de 2014, rec. 292/2011.

<sup>23</sup> STXUE de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apdo. 25.

<sup>24</sup> STXUE de 3 de marzo de 2011, Comisión contra Irlanda, asunto C-50/09, apdo. 97.

<sup>25</sup> STXUE de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging, asunto C-127/02, apdo. 28.

sobre os hábitats. Así como a STXUE de 14 de xaneiro de 2010<sup>26</sup> que segue a mesma liña, considerando que unha actividade consistente en obras de dragado dun canal navegable pode atoparse comprendida no concepto de “proxecto”, podendo considerarse, con motivo de cada intervención no canal, un proxecto distinto.

## 2. Diferencias entre proxecto, plan e programa

É relevante tamén, polo que respecta ao concepto de proxecto, o disposto pola STS de 7 de xullo de 2004<sup>27</sup> a cal establece a distinción entre o concepto de proxecto e o de política, plan ou programa, que, a pesar de ser anterior á LAEE, resulta de aplicación:

- O concepto de proxecto aparece unido ao de traballos de construción, obra ou instalación, isto é, á idea de instalación ou realización, conectándose co requisito da autorización, como esixe a normativa comunitaria.

- Por política debe entenderse a inspiración, orientación ou directriz que rexe a actuación dunha entidade pública nun campo determinado.

- Por plan, o conxunto de obxectivos coordinados e ordenados temporalmente pola aplicación dunha política.

- Por programa, a articulación dunha serie de proxectos previstos nunha área determinada.

Concepción material que levou á xurisprudencia a considerar como “proxectos” suxeitos a AIA aos denominados formalmente “plans”, cando a súa concreción é tal que é o propio plan o que prevé e lexítima a localización da instalación, obra ou actividade. Neste sentido, é relevante a sentenza do Tribunal Supremo de 19 de xullo de 2004<sup>28</sup>, entre outras, como a STS de 11 de maio de 2012<sup>29</sup>.

A diferenza entre plan ou programa e proxecto xurde xa que diso depende o sometemento a AIA ou a AAE. Neste sentido, NIETO MORENO<sup>30</sup> defende como criterio diferencial o da execución, de modo que un plan ou programa non será tal cando sexa directamente executable.

Neste ámbito xorden dúbidas, polo tanto, en relación a se debe suxeitarse o plan a AIA, a AAE, ou a ambas, tendo en conta o diferente réxime xurídico que iso leva consigo.

A xurisprudencia do Tribunal Supremo citada é anterior á Directiva 2001/42/CE e á Lei 9/2006, polo que a dúbida formulada era relativa unicamente a se os plans

<sup>26</sup> STXUE de 14 de xaneiro de 2010, Stadt Papenburg, asunto C-226/08, apdos. 39, 40 y 41.

<sup>27</sup> STS de 7 de xullo de 2004, rec. 1355/2002, FX 9.

<sup>28</sup> SSTS de 19 de xullo de 2004, rec. 3080/2001, FX 8, entre outras como a de 7 de outubro de 2009, rec. 1570/2005 e 19 de maio de 2010, rec. 1684/2006, que reiteran a primeira.

<sup>29</sup> STS de 11 de maio de 2012, rec. 4512/2008, FX 7.

<sup>30</sup> NIETO MORENO, J.E., *Elementos estructurales de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas*, p.149.

debían suxeitarse a AIA. Pero polo que se refire á aplicación de AIA o AAE, a LAAE establecía na súa disposición adicional terceira: “A avaliación ambiental realizada conforme a esta lei non excluírá a aplicación da lexislación sobre avaliación de impacto ambiental de proxectos. A avaliación ambiental que se fixera dun plan ou programa terase en conta na avaliación de impacto ambiental dos proxectos que o desenvolvan”, distinguindo entre os planes suxeitos a AAE e os proxectos para a súa execución suxeitos a AIA.

O TXUE na súa sentenza de 22 de setembro de 2011<sup>31</sup>, establece que “as avaliacións realizadas conforme ás Directivas 2001/42 e 85/337 difiren en varios aspectos, polo que se fai necesario aplicar as esixencias de ambas Directivas de forma acumulativa”. Pero tamén se fai referencia ao artigo 11.2 da Directiva AAE, que recoñece a posibilidade de que o Estado membro estableza procedementos coordinados ou conxuntos que cumpran os requisitos establecidos.

A LAA acolle esta posición de compatibilidade entre a AAE e a AIA, de modo que cando sexan preceptivas deben realizarse ambas, primeiro a AAE e logo a AIA, establecendo no seu artigo 13 que “a avaliación ambiental estratéxica dun plan ou programa non exclúe a avaliación de impacto ambiental dos proxectos que deles se deriven. O órgano ambiental poderá acordar de forma motivada, en aras do principio de eficacia, a incorporación de trámites e de actos administrativos do procedemento de avaliación ambiental estratéxico en outros procedementos de avaliación ambiental, sempre e cando non transcorrese o prazo establecido no plan ou programa ou, no seu defecto, o de catro anos dende a publicación da declaración ambiental estratéxica e non se produciñen alteracións das circunstancias tidas en conta na avaliación ambiental estratéxica”.

É relevante tamén o disposto polo TS na súa recente sentenza de 2 de xullo de 2013<sup>32</sup>: “(...) con carácter xeral, os plans non están suxeitos a Avaliación de Impacto, procedemento que é aplicable aos proxectos, (...) na interpretación deste Tribunal Supremo, en determinados casos (a marxe do que dispoña o ordenamento autonómico) é obrigado someter determinados instrumentos de planificación á Avaliación de Impacto Ambiental, cando polo seu grado de definición queda neles definida a localización o emprazamento da obra, infraestrutura ou instalación da que se trate, de modo que por dita localización o Plan resultaba equiparable a un proxecto a efectos do sometemento á Avaliación de Impacto Ambiental”.

### **3. Ámbito de aplicación da avaliación de impacto ambiental ordinaria**

De acordo co disposto polo artigo 7.1 da LAA, polo que se refire á avaliación de impacto ambiental ordinaria de proxectos, son obxecto dunha avaliación de impacto ambiental ordinaria os proxectos seguintes.

<sup>31</sup> STXUE de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e outros, asunto C-295/10, apdos. 60 y 61.

<sup>32</sup> STS de 2 de xullo de 2013, rec. 601/2010, FX 7.

### 3.1. Proxectos comprendidos no anexo I e proxectos fraccionados que alcanzan os limiares do anexo I

Polo que respecta aos proxectos comprendidos no Anexo I non xorden dúbidas, pois os mesmos son obxecto da AIA ordinaria con carácter directo. É o caso dos proxectos con maior repercusión sobre o medio ambiente, relativos a gandaría; industria extractiva; industria enerxética; industria siderúrxica e do mineral; industria química, petroquímica, téxtil e papeleira, proxectos de infraestruturas; proxectos de enxeñaría hidráulica e de xestión da auga; proxectos de tratamento e xestión de residuos; e outros proxectos concretos cando se desenvolvan en Espazos Naturais Protexidos, Rede Natura 2000 e Áreas protexidas internacionalmente, de acordo coas características establecidas por dito Anexo.

Todos estes proxectos, en atención ás súas características e dimensións, considéranse *iuris et de iure* que inciden de maneira significativa no medio ambiente.

E, polo que se refire aos fraccionamentos de proxectos, a división dos proxectos a fin de evitar a súa suxeición á AIA é un dos problemas aos que se foi enfrontando a avaliación de impacto ambiental. Fraccionamento que foi impedido, debido ao fraude que suporía á aplicación da Directiva 85/337, polo TXUE a partir da súa sentenza de 21 de setembro de 1999<sup>33</sup>.

Neste sentido, debe facerse referencia á importante xurisprudencia do Tribunal de Xustiza que foi xurdindo para dar solución a dita problemática, destacando a súa sentenza de 16 de setembro de 2004<sup>34</sup>, na que España incumpre as obrigacións impostas pola Directiva. Na mesma liña, pronúnciase na sentenza de 25 de xullo de 2008<sup>35</sup>: “Debe ser posto de relevancia que o obxectivo da Directiva non pode eludirse, mediante o fraccionamento dun proxecto e que o feito de que non se considere o efecto acumulativo de varios proxectos non debe ter como consecuencia práctica que se subtraian na súa totalidade á obrigación de avaliación cando, considerados conxuntamente, poidan ter efectos significativos no medio ambiente”, entre outras<sup>36</sup>.

É importante destacar que tratándose de proxectos con efectos máis alá do propio Estado, debe tomarse en consideración todo o proxecto no seu conxunto e non só a parte situada no territorio de cada Estado<sup>37</sup>.

O Tribunal Supremo, seguindo esta liña, dispón que as partes fragmentadas deben ser obxecto do correspondente estudo de impacto ambiental se a totalidade do proxecto o esixe<sup>38</sup>. Así mesmo, atópanse moitas sentenzas da Audiencia Nacional nas que se declara que a fragmentación dos proxectos vai en contra da esencia do

<sup>33</sup> STXUE de 21 de setembro de 1999, Comisión/Irlanda, asunto C-392/96, apdo. 76.

<sup>34</sup> STXUE de 16 de setembro de 2004, Comisión/España, asunto C-227/01, apdo. 53.

<sup>35</sup> STXUE de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en Acción-CODA, asunto C-142/07, apdo. 44.

<sup>36</sup> SSTXUE de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apdo. 27, e de 21 de setembro de 1999, Comisión/Irlanda, asunto C-392/96, apdo. 76.

<sup>37</sup> STXUE de 10 de decembro de 2009, Umweltanwalt von Kärnten, asunto C-205/08, apdos. 53 a 55.

<sup>38</sup> STS de 8 de outubro de 2008, rec. 542/2006, FX 5.

procedemento de AIA, anulando as actuacións administrativas que proceden deste modo, entre as que se pode destacar a de 12 de xaneiro de 2005<sup>39</sup>.

### **3.2. Proxectos obxecto dunha avaliación de impacto ambiental simplificada, cando así o decida caso por caso o órgano ambiental, de acordo cos criterios do anexo III**

O órgano ambiental debe tomar en consideración as características do proxecto (tamaño, acumulación con outros proxectos, utilización de recursos naturais...); a súa situación (uso do solo, calidade e capacidade rexenerativa dos recursos naturais da área...); así como as características do potencial impacto, en relación cos criterios anteriores. E decidir caso por caso se o proxecto de que se trate debe someterse a AIA.

Debe ser posto de manifesto que debe tratarse dunha decisión expresa, como así determinou o TXUE<sup>40</sup>.

Neste ámbito é no que maiores dúbidas interpretativas xurdiron á hora de aplicar o disposto polo lexislador, e determinar que concretos proxectos deben ser obxecto de AIA, ás que a xurisprudencia foi dando solución.

Centrándonos nos proxectos do Anexo II, de acordo coa súa importancia debido ás dúbidas interpretativas xurdidas ao longo do tempo, debemos establecer o seguinte:

Os proxectos incluídos nalgún dos supostos do Anexo II da LAA deben someterse obrigatoriamente ao novo procedemento de AIA simplificada, a través do cal o órgano ambiental determina, de acordo cos criterios establecidos no Anexo III, aos que antes nos referimos (características del proxecto, localización...), se o proxecto de que se trate debe ser obxecto de AIA. Se determina que debe selo, tramitarse o procedemento de AIA ordinario, e, en caso contrario, o procedemento substantivo principal que corresponda.

Unha das cuestións máis controvertidas da normativa europea sobre avaliación de impacto ambiental é a identificación dos concretos tipos de proxectos suxeitos a avaliación de impacto ambiental, en concreto polo que aos proxectos do Anexo II se refire.

A problemática á que foi dando solución a xurisprudencia antes da entrada en vigor da LAA, relativa aos criterios a ter en conta para acordar a submisión dos proxectos do Anexo II a AIA, pode traerse a colación en relación á aplicación da LAA, sendo aplicables os mesmos criterios para determinar a submisión dos proxectos do Anexo II, aínda que agora xa obrigatoriamente sometidos a AIA simplificada, a AIA ordinaria.

Do estudo desta xurisprudencia, despréndese que non debe terse en conta unicamente a obra física, senón tamén o incremento de actividade derivada do seu uso e

<sup>39</sup> SAN de 12 de xaneiro de 2005, rec. 780/2001, FX 4.

<sup>40</sup> STXUE de 10 de abril de 2004, Comisión/Italia, asunto C-87/02, apdo. 49.

explotación. Destacando as sentenzas do TXUE de 28 de febreiro de 2008<sup>41</sup>, de 25 de xullo de 2008 e de 16 de setembro de 2004<sup>42</sup>.

Ademais, debe terse en conta a obrigaón de someter a un estudo de impacto os proxectos que poidan ter efectos significativos sobre o medio ambiente, en virtude da súa natureza, dimensións ou localización<sup>43</sup> debendo os Estados membros, no marco da súa facultade de apreciación, analizar cada un deses criterios para determinar se os proxectos poden ter impacto ambiental<sup>44</sup>.

Así mesmo, o Tribunal de Xustiza establece na súa sentenza de 17 de xuño de 2010<sup>45</sup> que “as autoridades nacionais deben tomar en consideración non soamente os efectos directos das obras proxectadas, senón tamén as repercusións que poidan ter sobre o medio ambiente a utilización e a explotación das construcións resultantes de ditas obras”, facendo referencia ás sentenzas de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apartado 43, e de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en acción-CODA, asunto C-142/07, apartado 39.

Nesta materia, son de especial relevancia as sentenzas do Tribunal de Xustiza da Comunidade Europea de 2 de maio e de 24 de outubro de 1996<sup>46</sup>, nas que, xunto con outras posteriores, fóronse precisando o alcance e os límites da marxe de apreciación dos Estados membros sobre os proxectos do Anexo II da Directiva. Isto resúmese pola STXCE de 22 de outubro de 1998<sup>47</sup>: “O Tribunal de Xustiza declarou, baseándose precisamente neste principio, que a marxe de apreciación que confire aos Estados membros o apartado 2 do artigo 4 da Directiva está limitado pola obrigaón de avaliación, enunciada no apartado 1 do artigo 2 (véxase a sentenza de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e outros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartado 50), e que os criterios e/ou os limiares mencionados neste apartado 2 do artigo 4 están destinados a facilitar a apreciación das características concretas dun proxecto, para determinar se está suxeito á obrigaón de avaliación e non a eximir por anticipado desta obriga a determinadas clases enteiras de proxectos enumerados no Anexo II, que poidan realizarse no territorio dun Estado membro (sentenza Comisión/Bélxica, antes citada, apartado 42)”. En termos similares expresáronse outras sentenzas posteriores<sup>48</sup>.

Polo tanto, a xurisprudencia reforzou o principio de suxeición xeral a AIA de todo proxecto con repercusións ambientais, o que non estaba claro na Directiva, pois este principio quedaba subordinado ao sistema de lista positiva. Pero a doutrina continuou negando devandito principio, neste sentido, para ROSA MORENO<sup>49</sup> o

<sup>41</sup> STXUE de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apdos. 42 y 43.

<sup>42</sup> SSTXUE de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en Acción-CODA, asunto C-142/07, apdo. 39, e de 16 de setembro de 2004, Comisión/España, asunto C-227/01, apdo. 49.

<sup>43</sup> SSTXUE de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e outros, asunto C-72/95, apdo. 50, e de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07, apdo. 37.

<sup>44</sup> STXUE de 16 de marzo de 2006, Comisión/España, asunto 332/04, apdo. 77.

<sup>45</sup> STXUE de 17 de xuño de 2010, asuntos acumulados Terre wallonne ASBL (C-105/09) e Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09) contra Région wallone, apdo. 50.

<sup>46</sup> SSTXUE de 2 de maio de 1996, Comisión/Bélxica, asunto C-133/94, apdos. 42 e 43, e de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e outros, asunto C-72/95, apdos. 48 e ss.

<sup>47</sup> STXUE de 22 de outubro de 1998, Comisión/Irlanda, asunto C-301/95, apdo. 45.

<sup>48</sup> SSTXUE de 16 de setembro de 1999, World Wildlife Fund (WWF), asunto C-435/97, apdos. 42 a 45 e 49, e de 13 de xuño de 2002, Comisión/España, asunto C-474/99, apdo. 30 e ss., entre outras.

<sup>49</sup> ROSA MORENO, J. (2002). *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Editorial Civitas, pp. 107 e 108.

pretendido principio de suxeición xeral non serve en realidade para delimitar o ámbito de aplicación da AIA, senón que se trata dunha regra que se proxecta sobre o concreto sistema de delimitación establecido.

Pola súa parte, a Directiva 97/11/CE introduciu unha modificación no seu artigo 4.2 que determinou máis claramente as obrigacións dos Estados respecto dos proxectos do Anexo II. Pero a xurisprudencia mantívose inalterable polo que respecta ao alcance e límites do marxe de apreciación dos Estados nos casos de proxectos dubidosos, o que se pon de manifesto en sentenzas como a de 2 de xuño de 2005<sup>50</sup> e a de 8 de setembro de 2005<sup>51</sup>, na que se recorda a xurisprudencia anterior e se afirma que a nova redacción do artigo 4.2. “ten esencialmente o mesmo alcance” que a súa versión inicial e que non modifica a regra xeral, establecida no artigo 2, apartado 1, da Directiva, de que os proxectos que poidan ter efectos significativos sobre o medio ambiente, en virtude, entre outras cousas, da súa natureza, dimensións ou localización, se sometan a unha avaliación das súas repercusións sobre o medio ambiente”.

De acordo cunha constante xurisprudencia do Tribunal de Xustiza, os Estados deben valorar as dimensións do proxecto, a súa natureza e a súa localización, ao establecer os limiares de suxeición a AIA<sup>52</sup>.

E debe terse en conta o criterio hermenéutico seguido polo Tribunal europeo, que implica que as directivas teñen un ámbito de aplicación extenso e un obxectivo moi amplo, polo que as dúbidas sobre o seu alcance soen resolverse a favor do seu sometemento a AIA<sup>53</sup>.

Por outro lado, é importante destacar que o Anexo II tamén é de aplicación ás modificacións dos proxectos<sup>54</sup>, o que foi incluído pola Directiva 337/85/CEE, sen establecer precisión conceptual, labor que foi desempeñada pola xurisprudencia, como xa sinalamos. Sobre este aspecto, pronúnciase o TXCE nas sentenzas Abraham e outros, e Ecoloxistas en Acción-CODA, xa citadas, así como na recente sentenza de 27 de marzo de 2014<sup>55</sup>. Xurisprudencia aplicada polo Tribunal Supremo en sentenzas como a de 27 de novembro de 2013<sup>56</sup>.

<sup>50</sup> STXUE de 2 de xuño de 2005, Comisión/Italia, asunto C-83/03, apdos. 19 e 20.

<sup>51</sup> STXUE de 8 de setembro de 2005, Comisión/España, asunto C-121/03, apdo. 92.

<sup>52</sup> SSTXUE de 21 de setembro de 1999, Comisión/Irlanda, asunto C-392/96, sobre as dimensións dos proxectos; de 13 de xuño de 2002, Comisión/España, asunto C-474/99, e de 16 de marzo de 2006, Comisión/España, asunto C-332/04, sobre o rexeitamento da localización como único criterio considerado; e de 23 de novembro de 2006, Comisión/Italia, asunto C-486/04, que rexeita a exclusión do sometemento a AIA de determinados proxectos por razón da súa natureza.

<sup>53</sup> SSTXUE Kraaijeveld, asunto C-72/95; Comisión/España, asunto C-227/01; Comisión/Italia, asunto C-486/04; e Abraham e outros, asunto C-2/07.

<sup>54</sup> SSTXUE de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e outros, asunto C-72/95, apdos. 39 e 40; e de 16 de setembro de 2009, WWF e outros, asunto C-435/97, apdos. 39 e 40.

<sup>55</sup> STXUE de 27 de marzo de 2014, Concello de Benferri, asunto C-300/13.

<sup>56</sup> STS de 27 de novembro de 2013, rec. 4123/2010, FX 6.

### **3.3. Modificacións das características dun proxecto do anexo I ou do anexo II, cando cumpran os limiares establecidos no anexo I**

Suposto que ata a entrada en vigor da LAA, se recollía no apartado e) do Anexo I do TRLAIA, en relación aos proxectos do Anexo I, nos seguintes termos: “calquera modificación ou extensión dun proxecto consignado no presente anexo, cando dita modificación ou extensión cumpre, por si soa, os posibles limiares establecidos no presente anexo”.

Neste sentido, para examinar se as modificacións respectan os parámetros da Directiva AIA, o Tribunal de Xustiza estableceu que é necesario examinalos “con independencia de se se executan de forma autónoma, de se se agregan a unha obra ou instalación preexistente, ou, incluso, de se teñen con esta vínculos funcionais estreitos”<sup>57</sup>.

E, polo que respecta ao sometemento a AIA das modificacións dos proxectos do Anexo II, foron suscitadas dúbidas debido á ausencia de referencia na Directiva 85/337 sobre isto, que foron resoltas pola xurisprudencia do TXUE desde a súa sentenza de 24 de outubro de 1999<sup>58</sup> “o mero feito de que a Directiva non mencione expresamente as modificacións de proxectos comprendidos no Anexo II, a diferenza das modificacións dos proxectos que figuran no Anexo I, non permite deducir que non estean comprendidas no ámbito de aplicación da Directiva”, ao que se foi adaptando o legislador, e que claramente se recolle pola LAA.

### **3.4. Proxectos suxeitos á avaliación ambiental simplificada, en virtude de solicitude do promotor.**

Constitúe outro novo suposto de avaliación de impacto ambiental ordinaria, nos casos en que se solicite por parte do promotor que os proxectos sometidos á avaliación de impacto ambiental simplificada pasen a ser obxecto dunha AIA ordinaria.

## **4. Proxectos non sometidos á avaliación de impacto ambiental**

A cuestión relativa ao non sometemento á AIA de determinados proxectos resultou moi controvertida e suscitou problemas de interpretación dende a entrada en vigor da Directiva 85/337.

De acordo co disposto polo artigo 8 da LAA sobre supostos excluídos de avaliación ambiental e proxectos exceptuables, a LAA non é de aplicación aos proxectos seguintes.

<sup>57</sup> STXUE de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemaña, asunto C-431/91, apdo. 35.

<sup>58</sup> STXUE de 24 de outubro de 1999, WWF e outros, asunto C-435/97, apdos. 39 e 40.



#### 4.1. Exclusiones

- Proxectos relacionados cos obxectivos da defensa nacional

Esta exclusión refírese aos proxectos relacionados cos obxectivos da defensa nacional cando tal aplicación puidese ter repercusións negativas sobre tales obxectivos.

FERNÁNDEZ DE GATTA<sup>59</sup> afirma que esta exclusión xustifícase en que as actividades relativas á defensa, moitas delas de carácter confidencial e de difusión limitada, resultan incompatibles co carácter aberto e participativo do procedemento de AIA.

Neste sentido, o Tribunal de Xustiza leva a cabo unha interpretación restritiva, da que se deriva que unicamente os proxectos destinados principalmente a fins de defensa nacional poden estar exentos da obrigaición de avaliación<sup>60</sup>.

- Proxectos detallados aprobados especificamente por unha Lei

Estes proxectos, de acordo co disposto pola LAA, deben conter os datos necesarios para a avaliación das repercusións de dito proxecto sobre o medio ambiente e na tramitación da Lei de aprobación do proxecto débense cumprir os obxectivos establecidos na LAA. O que implica unha novidade en base ás condicións establecidas pola xurisprudencia comunitaria, de acordo co disposto polo apartado 4 do artigo 1 da Directiva AIA, intentando evitar que se eluda a avaliación ambiental de proxectos a través desta vía.

Neste caso, máis que dunha exclusión, trátase dunha substitución en canto ao modo de alcanzar os obxectivos, de acordo co disposto polo Tribunal Constitucional<sup>61</sup>.

O Tribunal de Xustiza establece que non se aplicará a Directiva cando os obxectivos perseguidos pola mesma, incluído o obxectivo da dispoñibilidade de informacións, se conseguen a través do procedemento lexislativo, destacando que corresponde ao xuíz nacional comprobar o cumprimento destes requisitos<sup>62</sup>, tendo en conta, ademais, que se trate dun proxecto detallado adoptado mediante un acto lexislativo específico<sup>63</sup>.

E é de destacar o disposto polo Tribunal de Xustiza na súa sentenza WWF<sup>64</sup>, á que xa nos referimos no apartado anterior, a cal establece: “o acto lexislativo (...) debe ser específico e presentar as mesmas características que a autorización (...). Debe adoptar un proxecto detallado, a saber, de maneira suficientemente precisa e definitiva, de modo que conteña, ao igual que unha autorización, todos os datos pertinentes para a avaliación das súas repercusións sobre o medio ambiente (...)”. Destacando que os

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2012). *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Editorial Ratio Legis.

<sup>60</sup> STXUE de 16 de setembro de 1999, WWF e outros, asunto C-435/97, apdo. 66.

<sup>61</sup> STC 13/1998 de 22 de xaneiro, FX 12.

<sup>62</sup> STXUE de 19 de setembro de 2000, Linster, asunto C-287/98, apdos. 50 e ss.

<sup>63</sup> SSTXUE de 16 de setembro de 1999, WWF e outros, asunto C-435/1997; de 18 de outubro de 2011, Boxus e outros, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, apdo. 1 do fallo; e de 16 de febreiro de 2012, Solvay e outros, asunto C-182/10.

<sup>64</sup> STXUE WWF e outros, apdos. 57 a 60.

obxectivos da Directiva, incluída a dispoñibilidade de informacións, deben alcanzarse a través do procedemento lexislativo.

#### 4.2. Supostos exceptuables

Establécese ademais na LAA, que o Consello de Ministros, no ámbito da Administración Xeral do Estado, e o órgano que determine a lexislación de cada comunidade autónoma, no seu respectivo ámbito de competencias, poderán, en supostos excepcionais e mediante acordo motivado, excluír un proxecto determinado do procedemento de avaliación de impacto ambiental. E que poderán, caso por caso, determinar se procede esta exclusión en proxectos de:

- construción de centros penais, ou naqueles proxectos declarados de especial interese para a seguridade pública polas administracións competentes.

Neste ámbito podemos facer referencia ao disposto polo Tribunal Supremo en sentencias como a de 24 de maio de 2011 e 9 de outubro de 2012<sup>65</sup>.

- obras de reparación de infraestruturas críticas danadas como consecuencia de acontecementos catastróficos e obras de emerxencia.

É imprescindible que se examine a conveniencia de someter o proxecto excluído a outra forma de avaliación que cumpra os principios e obxectivos da LAA. Ademais, o acordo de exclusión e os motivos que o xustifican deberán ser obxecto de publicación.

Por último, facer referencia á sentenza do Tribunal Constitucional 13/1998, xa citada, que reconece que este caso trátase dunha “auténtica excepción en sentido técnico” (fundamento xurídico 13), sendo de destacar tamén a STS de 9 de outubro de 2012<sup>66</sup>.

## IV. CONCLUSIONES

Coa realización do presente traballo, despois de levar a cabo unha labor de estudo e análise da normativa, da xurisprudencia e da doutrina aplicable á técnica da avaliación de impacto ambiental, poden ser extraídas as seguintes conclusións.

En primeiro lugar, observamos que a nova Lei 21/2013, de 9 de decembro, de avaliación ambiental, supuxo unha gran novidade no ámbito do Dereito estatal do medio ambiente, en particular, polo que se refire ás técnicas de avaliación ambiental de plans e programas e á avaliación de proxectos, dúas técnicas que ata a entrada en vigor da LAA eran reguladas por diferentes normas.

Polo que respecta aos obxectivos en virtude dos cales foi aprobada a LAA, contemplamos que se simplifica a lexislación vixente sobre a avaliación ambiental, establecendo un sistema máis homoxéneo e harmonizando a súa regulación, o que

<sup>65</sup> SSTS de 24 de maio de 2011, rec. 121/2009, FX 3 e de 9 de outubro de 2012, rec. 110/2009, FX 7.

<sup>66</sup> STS de 9 de outubro de 2012, rec. 110/2009, FX 6.

consideramos que constitúe unha medida axeitada para velar polo principio de seguridade xurídica.

En segundo lugar, ponse de relevancia o carácter imprescindible da avaliación ambiental como instrumento de tutela preventivo para a defensa do medio ambiente, cuxa regulación foi obxecto de numerosas e importantes reformas dende a súa introdución no noso ordenamento xurídico, ata a actual normativa. Ademais, a propia LAA deberá ser obxecto de diversas modificacións en virtude do disposto pola recente Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril, de avaliación de impacto ambiental de proxectos.

Polo tanto, atopámonos ante un ámbito moi dinámico, cunha gran aplicación práctica, e que se adapta ás necesidades que van xurdindo coa súa evolución. Unha técnica que se desenvolve en base ás disposicións do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, cuxo carácter é imprescindible polo que á interpretación normativa e á aplicación práctica da avaliación ambiental se refire.

## BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F. (1997). *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*. Madrid: Editorial INAP-BOE.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2012). *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Editorial Ratio Legis.

GARCÍA GARCÍA, M.J. (2003). “La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial” en *Boletín Aranzadi Administrativo*, núm.4/2003. Pamplona: Editorial Aranzadi.

GARCÍA URETA, A. (2014). “Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental” en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, maio/agosto.

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. e PERNAS GARCÍA, J.J. (2012). *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*. Madrid: Editorial La Lei.

MARTÍN MATEO, R. (1991-1997). *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I. Madrid: Editorial Trivium.

NIETO MORENO, J.E. (2011). *Elementos estructurales de la evaluación ambiental de planes y programas*. Navarra: Editorial Aranzadi.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2014). *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (2000). *La evaluación de impacto ambiental*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

ROSA MORENO, J. (1993). *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Editorial Trivium.

RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, A.M. (2014). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Navarra: Editorial Aranzadi.

## XURISPRUDENCIA CONSULTADA

- SSTXUE de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemaña, asunto C-431/91; de 2 de maio de 1996, Comisión/Bélxica, asunto C-133/94; de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e outros, asunto C-72/95; de 22 de outubro de 1998, Comisión/Irlanda, asunto C-301/95; de 16 de setembro de 1999, World Wildlife Fund e outros, asunto C-435/97; de 21 de setembro de 1999, Comisión/Irlanda, asunto C-392/196; de 19 de setembro de 2000, Linster, asunto C-287/98; de 14 de xuño de 2001, Comisión/Bélxica, asunto C-230/00; de 13 de xuño de 2002, Comisión/España, asunto C-474/99; de 10 de abril de 2004, Comisión/Italia, asunto C-87/02; de 7 de setembro de 2004, Waddervereniging e Vogelsbeschermingvereniging, asunto C-127/02; de 16 de setembro de 2004, Comisión/España, asunto C-227/01; de 2 de xuño de 2005, Comisión/Italia, asunto C-83/03; de 8 de setembro de 2005, Comisión/España, asunto C-121/03; de 16 de marzo de 2006, Comisión/España, asunto C-332/04; de 26 de outubro de 2006, Comisión/Portugal, asunto C-239/04; de 23 de novembro de 2006, Comisión/Italia, asunto C-486/04; de 28 de febreiro de 2008, Abraham e outros, asunto C-2/07; de 3 de xullo de 2008, Comisión/Irlanda, asunto C-215/06; de 25 de xullo de 2008, Ecoloxistas en Acción-CODA, asunto C-142/07; de 10 de decembro de 2009, Umweltanwalt von Kärnten, asunto C-205/08; de 14 de xaneiro de 2010, Stadt Papenburg, asunto C-226/08; STXUE de 17 de xuño de 2010, asuntos acumulados Terre wallonne ASBL (C-105/09) e Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09) contra Région wallone; de 3 de marzo de 2011, Comisión contra Irlanda, asunto C-50/09; de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e outros, asunto C-275/09; de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e outros, asunto C-295/10; de 18 de outubro de 2011, Boxus e outros, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e 135/09; de 16 de febreiro de 2012, Solvay e outros, asunto C-182/10; de 27 de marzo de 2014, Concello de Benferri, asunto C-300/13.

- STC 13/1998, de 22 de xaneiro de 1998.

- SSTS de 17 de novembro de 1998, rec. 7742/1997; de 7 de xullo de 2004, rec. 1355/2002; de 19 de xullo de 2004, rec. 3080/2001; de 8 de outubro de 2008, rec. 542/2006; de 7 de outubro de 2009, rec. 1570/2005; de 19 de maio de 2010, rec. 1684/2006; de 14 de abril de 2011, rec. 629/2008; de 24 de maio de 2011, rec. 121/2009; de 11 de maio de 2012, rec. 4512/2008; de 9 de outubro de 2012, rec. 110/2009; de 2 de xullo de 2013, rec. 601/2010; de 27 de novembro de 2013, rec. 4123/2010; de 18 de febreiro de 2014, rec. 292/2011.

- SAN de 12 de xaneiro de 2005, rec. 780/2001.

## NORMATIVA CONSULTADA

- Directiva 85/337/CEE, de 27 de xuño de 1985, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente; Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, pola que se modifica a Directiva 85/337/CEE relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente; Directiva 2011/92/UE, de 13 de decembro de 2011, relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o

medio ambiente; Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de xuño, de avaliación de impacto ambiental; Real Decreto 1131/1988, de 30 de setembro, polo que se aproba o Regulamento para a execución do Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de xuño, de avaliación de impacto ambiental; Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de xaneiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de proxectos; Lei 6/2010, de 24 de marzo, de modificación do texto refundido da Lei de Avaliación de Impacto Ambiental de proxectos, aprobado polo Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de xaneiro; Lei 21/2013, de 9 de decembro, de Avaliación Ambiental.