

**“DEL (DES)EQUILIBRIO ENTRE LA AGILIDAD
PROCEDIMENTAL Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL:
[A PROPÓSITO DE LA RACIONALIZACIÓN DE LOS
PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL QUE
APRUEBA LA LEY 9/2021, DE SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA Y DE APOYO A LA REACTIVACIÓN
ECONÓMICA DE GALICIA]”¹**

“ABOUT THE (UN) BALANCE BETWEEN PROCEDURAL AGILITY
AND ENVIRONMENTAL PROTECTION”

Autor: Dr. Fernando Vicente Davila, Universidad de Vigo, Delegado territorial para Galicia de la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (AEEIA), fernando.vicente.davila@xunta.gal

Fuente: [Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia](#)

Resumen:

Galicia ha aprobado la Ley 9/2021 como respuesta a la crisis causada por el COVID-19 adoptando una batería de medidas económicas y de simplificación para facilitar la puesta en marcha de iniciativas empresariales y la absorción y ejecución de los fondos *Next Generation EU*.

Entre estas medidas se han incluido disposiciones de racionalización de la evaluación ambiental en virtud de las competencias que las comunidades autónomas ostentan para introducir particularidades “más proteccionistas” en el procedimiento de la legislación básica. Esta racionalización pretende aligerar y eliminar trabas administrativas mediante aclaraciones procedimentales, principalmente acotando y reduciendo plazos e introduciendo la externalización de funciones de evaluación ambiental que hasta el momento se realizaban con medios públicos propios.

¹ Agradezco a Ramón Barrera Vázquez, Jefe de Actuaciones y Proyectos en Tragsatec sus comentarios sobre un borrador previo

Estos objetivos no pueden desligarse del contexto actual en el que se hallan insertos, y en el que es preciso no perder de vista la proporcionalidad en un adecuado equilibrio entre agilidad y protección ambiental.

Por ello esta tramitación ambiental "acelerada", a costa de una drástica reducción de plazos y un traspaso de tareas públicas a entidades privadas, nos plantea dudas respecto a su alcance y compromiso con la función preventiva que cumple la evaluación y el efecto útil de las directivas comunitarias.

Abstract:

Galicia has approved the Law 9/2021 in response to the crisis caused by COVID-19, adopting a battery of economic and simplification measures to facilitate the launch of business initiatives and the absorption and execution of Next Generation EU funds.

These measures have included provisions for the rationalization of environmental assessment, in the exercise of the powers hold by the autonomous communities to introduce "more protectionist" particularities in the procedure of basic legislation. This rationalization aims to accelerate and eliminate administrative barriers through procedural clarifications, mainly by limiting and reducing deadlines and introducing the outsourcing of environmental assessment functions that until now were carried out with public resources.

These objectives cannot be separated from the current context in which they are inserted, and in which it is necessary not to lose sight of proportionality in order to ensure the effectiveness of environmental protection mechanisms.

Therefore, this "accelerated" environmental processing, at the cost of a drastic reduction in deadlines and outsourcing of functions to private entities, raises doubts regarding its scope and commitment to the preventive function that the evaluation fulfills and the useful effect of the community directives.

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental. Evaluación ambiental estratégica. Racionalización administrativa. Agilidad procedimental. Protección ambiental. Galicia.

Keywords: Environmental impact assessment. Strategic environmental assessment. Administrative rationalization. Procedural agility. Environmental Protection. Galicia.

Índice:

- 1. Introducción**
 - 2. Las medidas de racionalización del procedimiento de evaluación ambiental que incorpora la Ley 9/21**
 - 2.1. El impulso del expediente electrónico**
 - 2.2. La creación del registro público de asesores ambientales**
 - 2.3. La coordinación en las evaluaciones concurrentes**
 - 2.4. La agilización mediante las resoluciones de finalización**
 - 2.5. La determinación del órgano competente en proyectos sometidos a declaración responsable**
 - 2.6. La ampliación de los informes preceptivos**
 - 2.7. La reducción y tasación de plazos**
 - 2.8. La especificación de trámites en la EIA en espacios Red Natura 2000**
 - 2.9. Criterios técnicos e interpretativos para los estudios ambientales**
 - 2.10. La implantación el sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales**
 - 2.11. Las entidades de colaboración ambiental: hacia la colaboración privada en la evaluación ambiental**
 - 3. Comentarios finales**
 - 4. Bibliografía**
- Anexo 1: Tablas. Correspondencia de plazos entre la Ley 21/2013, RDL 36/20, Ley 9/21**

Index:

- 1. Introduction**
- 2. The rationalization measures of the environmental assessment procedure incorporated by Law 9/21**
 - 2.1. The impulse of the electronic file**
 - 2.2. The creation of a public registry of environmental advisers**
 - 2.3. Coordination in concurrent assessments**
 - 2.4. Expediting through completion resolutions**
 - 2.5. The determination of the competent body in projects submitted to a responsible declaration**
 - 2.6. The expansion of the mandatory reports**
 - 2.7. The reduction and appraisal of terms**
 - 2.8. The specification of procedures in the EIA in Natura 2000 Network spaces**
 - 2.9. Technical and interpretive criteria for environmental studies**

2.10. The implementation of the community environmental management and audit system

2.11. Environmental collaboration entities: towards private collaboration in environmental assessment

3. 3. Final comments

4. 4. Bibliography

Anexo 1: Tables. Correspondence of terms between Law 21/2013, RDL 36/20, Law 9/21

1. INTRODUCCIÓN

Con carácter general, una mayoría de las empresas suelen tener una percepción crítica de la tramitación de la evaluación por su carácter “complejo” con demasiados trámites e intervinientes, “costoso”, puede rondar entre el 5 al 15% del coste del proyecto y al que también se añade el adjetivo de “lento”, al retrasar en muchos casos el proceso de autorización del proyecto que se somete a evaluación².

Es hoy y ante la coyuntura actual de crisis y reactivación económica, que las administraciones ambientales sobrecargadas y con escasas plantillas necesitan refuerzos o alivios mediante mecanismos que les permitan dar una respuesta adecuada y eficiente desde lo público a un incesante incremento de funciones y

² A pesar del amplio reconocimiento científico y de la ciudadanía como una herramienta al servicio del desarrollo se halla ciertamente denostada. Cfr. SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2016). “Evaluando al evaluador: razones técnicas, jurídicas y políticas en la evaluación ambiental de proyectos”. En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons pág. 30. Esta concepción contrasta con el sentido favorable de los pronunciamientos, tal como se señala en el Libro Blanco de la Asociación Española de EIA: “En promedio el 90,68 % de las DIAs emitidas son favorables a la ejecución del proyecto, frente a un 9,32 % que son desfavorables. Este hecho nos parece muy significativo, ya que contradice la creencia generalizada de que las EIA son un obstáculo a la autorización de nuevas actuaciones. Sólo en contadas ocasiones la Administración no autoriza la actuación”, pág. 64. Los costes son un concepto difícil de cuantificar es compartida por los operadores sobre todo por la variabilidad de factores que intervienen, v.gr. a modo ejemplo es significativa que refería la Comisión “Los costes de la preparación de una EIA, en porcentaje de los costes de un proyecto, suelen situarse entre el 0,1 % en el caso de los grandes proyectos y el 1,0 % en el de los pequeños” en su [Informe de La Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación y eficacia de la Directiva EIA \(Directiva 85/337/CEE del Consejo, modificada por las Directivas 97/11/CE y 2003/35/CE](#).

competencias que ha ido demandando el sector ambiental³. Ante la encrucijada entre reforzar plantillas públicas o externalizar tareas, una variedad de fórmulas de colaboración público-privada se presentan como alternativa para servir de auxilio y contribuir de forma esencial a satisfacer el interés general.

El despliegue de medidas de eficiencia procedimental de la evaluación ambiental se suma a este objetivo de aliviar la administración, agilizando así la implantación de las nuevas iniciativas empresariales y contribuyendo a mejorar la percepción del promotor y resto de operadores sobre lo que supone este mecanismo ambiental y si cabe, sosiega un clamor general de simplificación que venía siendo demandado desde muchos ámbitos.

A priori, el desarrollo normativo en materia de evaluación de ambiental que adopta la *Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia* (Ley 9/21) dando respuestas a estas necesidades, pudiera parecer sin mayor calado por buscar la celeridad a través de unas disposiciones meramente procedimentales. Sin embargo, como veremos, alguna de estas medidas alberga la importancia de trascender este plano y el riesgo de erosionar ciertos aspectos sustantivos claves para que la técnica de evaluación ambiental despliegue su función preventiva en condiciones.

En concreto, como veremos, esta simplificación autonómica con la reducción de plazos como medida estrella, puede restringir los tiempos necesarios para que los afectados realicen sus aportaciones en condiciones, las administraciones y organismos proporcionen la suficiente base científica, y los órganos ambientales y sustantivos sus análisis e informes como el control sobre los anteriores aspectos nucleares⁴. Y por otro lado este auxilio en la función pública que ahora se

³ En sentido apunta GIMENO FELIU que “*más allá de apriorismos ideológicos, es necesario revisar e impulsar modelos de colaboración público-privada orientados a satisfacer el interés general*”. Véase el artículo de opinión de GIMENO FELIU: [Los pilares de Next Generation EU y la contratación pública](#) [última consulta: 08/03/2021].

⁴ La EIA es razonamiento técnico y participación pública en el que se llevan valoraciones, juicio y análisis: el promotor al realizar el estudio ambiental, el público y administraciones sectoriales afectadas al realizar sus observaciones y alegaciones, el órgano ambiental al analizar el expediente y el órgano sustantivo al integrar la decisión ambiental en la autorización, y en el que la administración se erige en esa función garante de velar porque el proceso cumpla con los aspectos y estándares de calidad eficiencia y transparencia. *Cfr.* GARCÍA URETA, Agustín. “La Directiva 2014/52 de evaluación de impacto ambiental de proyectos”. En GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “¿Participación efectiva o quimera procedimental?” En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) *Evaluación de impacto*

introduce a través de la intervención de empresas privadas en la realización de tareas de verificación e inspección hasta ahora públicas, arrastra consigo ciertas problemáticas respecto al valor de las actuaciones, el conflicto de intereses, y el control público del expediente ambiental.

Para ello, de forma previa a este análisis, nos parece conveniente plantear unas cuestiones a modo de premisas que permitan contextualizar esta aproximación.

La primera cuestión parte de considerar estas medidas racionalizadoras bajo el “carácter netamente procedimental”, que comparte con la normativa que conforma el sistema nacional de evaluación ambiental, pero con un impacto que trasciende este plano⁵. Esta naturaleza procedimental nos podría llevar a limitar la perspectiva a la mera verificación formal de la sucesión de trámites, fases y plazos que lo integran y restringirla a su contribución a la agilización del expediente prescindiendo de comprobar su repercusión sustantiva. Evaluar esta normativa exige ir más allá de la mera impresión de que “recortar y ahorrar los tiempos” en el proceso, pretensión principal que persigue legislador autonómico, de por sí mantiene los niveles de protección ambiental inalterados⁶.

En consecuencia, en este ámbito de “particularidades” de este procedimiento instrumental, debemos elevar el enfoque hacia los principios sobre los que se asientan los aspectos sustantivos en nuestro sistema, tarea explicativa que supera la pretensión de este análisis, y sobre la que los más doctos ius ambientalistas, con MARTÍN MATEO⁷ a la cabeza, nos han ido instruyendo desde la etapa más

ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial, Atelier Libros, 2009, pp.121-145.

⁵ Cfr. SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “Evaluando al evaluador: razones técnicas, jurídicas y políticas en la evaluación ambiental de proyectos”. En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pág. 31. Aspectos como la valoración de la adecuación de las metodologías utilizadas, de los criterios concretos como efectivamente se ha podido participar, sobre la integración de las aportaciones, etc. son determinantes para juzgar la eficacia y la calidad de la evaluación ambiental. Cfr. VALENCIA MARTÍN, Germán. “Evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada” En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier Libros, 2009, pág.75.

⁶ En este sentido son ilustrativos: el [Dictamen núm. 760/2013, de 24 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental](#) y el [Dictamen núm. 783/2020 sobre el proyecto de Real Decreto-Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#). [última consulta: 28/02/2021].

⁷ Vid. MARTÍN MATEO, Ramón. “La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 1, 2002, pp. 15-22.

primigenia de este instituto en nuestro derecho hasta los principios que hoy encontramos plasmados con mayor o menor acierto en la Ley 21/2013⁸: la proporcionalidad, la participación pública, el desarrollo sostenible, la integración de los aspectos ambientales o la actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible, entre otros.

Es por lo tanto necesario mantener un cuidadoso equilibrio en cómo estos desarrollos autonómicos preservan, al menos, las garantías mínimas de estos principios al afectar a la actuación de cada uno de los sujetos intervinientes: “suficiencia de base científica”, “tiempos razonables”, “objetividad”, “imparcialidad”, “transparencia”, “racionalidad de la decisión”, “integración de las aportaciones en la decisión” que soportan esa base cognoscitiva, que tal como afirma GARCÍA URETA⁹, define la evaluación ambiental.

Por otro lado hay que considerar que ha sido Europa la que, mediante la Directiva EAE (2001/42/CE) y la Directiva EIA (2011/92/UE) y su modificación por la Directiva 2014/52/UE¹⁰, ha venido a proporcionar los mimbres de esta herramienta ambiental en nuestro ordenamiento, condicionando la normativa del legislador estatal y autonómico. Por ello no podemos perder de vista tampoco los parámetros y estándares que la jurisprudencia ha ido delimitando para que la evaluación se realice de forma correcta y adecuada, y que van más allá del mero cumplimiento formal de plazos y trámites del procedimiento. La jurisprudencia comunitaria, a la luz de la interpretación útil de las directivas, ya exige que se controle y fiscalice que la evaluación ambiental se lleve a cabo de forma material y efectiva respecto a transparencia, objetividad, calidad y exhaustividad de la información suministrada, conocimiento suficiente, participación pública, seguimiento y control, entre otros aspectos¹¹.

⁸ Vid. Artículo 2 de la Ley 21/2013.

⁹ Véase sobre la base cognoscitiva de la evaluación GARCÍA URETA, Agustín. “Evaluación de impacto ambiental: un balance desde la perspectiva del derecho de la UE”. En: [Actualidad Jurídica Ambiental, \(Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo “VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental \(Vulnerabilidad Ambiental\)”](#), núm. especial 102/2, 2020, pp. 349-350.

¹⁰ Vid. Considerando 6 de la Directiva 2011/92/UE que dispone: “... debe revisarse, asimismo, de manera que se garantice la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión. A tal efecto, procede simplificar y armonizar los procedimientos que establece”.

¹¹ Tal como reflexiona SANTAMARÍA ARINAS sobre la “calidad” de la evaluación ambiental, ésta engloba aspectos muy diferentes desde: “... el tratamiento que se dispensa a las aportaciones de los participantes, la independencia de criterio de los funcionarios competentes, la racionalidad de las decisiones finales, etc.”. Cfr. “Evaluando al evaluador...”, *op. cit.*, pág. 31.

La segunda cuestión, tiene que ver con la naturaleza eminentemente simplificadora que impregna el contenido de la Ley 9/21 y estas medidas de racionalización en el ámbito de evaluación ambiental. Nos encontramos ante una "ley de corte economicista, ómnibus y aprobada bajo el trámite excepcional de urgencia", formato que a veces suele venir cargado de elementos que provocan cierta desconfianza por la desregulación de los mecanismos de protección ambiental que suele traer consigo¹². Las pretensiones de esta ley son ilustrativas: eliminar trabas, evitar duplicidades y solapamientos en procedimientos administrativos, agilizar la tramitación de proyectos e inversiones en sectores estratégicos, ofrecer sistemas de apoyo a iniciativas empresariales, y son similares, si las comparamos, a las adoptadas para encarar crisis en situaciones pasadas¹³. Estas respuestas siempre han venido imbuidas de cierto énfasis desregulador, liberalizador y simplificador¹⁴ jalonado por leyes y decretos de urgencia, y que ahora también, a nivel autonómico y estatal, buscan facilidades para la puesta en marcha de la iniciativa empresarial y quieren servir de estímulo y relanzamiento de una economía conmocionada.

¹²Tal como afirma GARCÍA URETA: "(...) la "smart regulation", un concepto que puede, en principio, servir para justificar cualquier cambio normativo". Cfr. GARCÍA URETA, Agustín. ["Un comentario sobre la Ley 9/2018, de Reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental"](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, 2019, pág. 4. [última consulta: 08/03/2021].

¹³ Y es que el brindar procedimientos rápidos, eficaces y eficientes a las nuevas necesidades de que demanda la economía, es una necesidad constante pero como analiza SANZ LARRUGA: "... parece una de moda que salpica textos legislativos y declaraciones por doquier". Cfr. SANZ LARRUGA, Francisco Javier. J. S., & Javier, F. ["Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible"](#). En: *Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, vol. 6, 2011, pág. [última consulta: 08/03/2021]. En este sentido también NOGUEIRA sobre el efecto desregulador que supuso para la ordenación administrativa ambiental y la evaluación ambiental. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y PUENTES COCIÑA, Beltrán. "Galicia: la Xunta se reactiva" in extremis" sin abandonar la pulsión desreguladora". En: [Observatorio de Políticas Ambientales 2020](#). GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; Blanca LOZANO CUTANDA; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) CIEMAT, 2020, pp. 1116-1139 [última consulta: 08/03/2021]; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. "Galicia: las Leyes "ómnibus" se ponen de moda". En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. [Observatorio de políticas ambientales 2018](#), CIEMAT, 2018, pág.1072 [última consulta: 08/03/2021].

¹⁴ Véase, por ejemplo, información sobre los efectos de la tendencia desreguladora en [Ecologistas en acción: Desregulación ambiental](#). [última consulta: 08/03/2021].

Un interés e impulso, pronosticamos, que estará muy presente en el panorama normativo que se avecina, siendo previsible que a lo largo año de este 2021 más CCAA¹⁵ como Galicia se alineen en un despliegue similar de respuesta anticrisis.

A nivel estatal, esta ecuación entre simplificación y activación económica que resurge habitualmente en escenarios de crisis, ha tenido ya la primera manifestación el pasado diciembre con la aprobación del Real Decreto Ley 36/2020 de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RDL 36/2020)¹⁶, que apelando a razones de extraordinaria urgencia y necesidad, ha venido a incorporar también modificaciones en el sistema nacional de evaluación ambiental establecido por la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental (Ley 21/2013)¹⁷.

¹⁵Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla León y Andalucía ya preceden a Galicia con normativa autonómica con medidas de este cariz: Aragón aprobó la [Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa](#); Cataluña la [Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica](#); Castilla-La Mancha la [Ley 1/2021 de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas](#) ; Castilla León [Decreto-Ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva](#); Murcia: [Decreto-Ley nº 5/2020, de 7 de mayo, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente](#) y Andalucía el [Decreto-Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia](#) que modificó disposiciones en materia de evaluación ambiental -la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental- algunas de tal calibre que suponen la exención de proyectos de la preceptiva evaluación de impacto ambiental.

¹⁶ El [Real Decreto-Ley 36/2020](#) modifica artículos de la LEY 21/2013 conforme a disposición final tercera: “... *para la simplificación de las tramitaciones en materia medioambiental para contribuir a la reactivación económica que en el plano del procedimiento de evaluación ambiental*”. La “urgencia” a la que se alude deriva de la importancia de contar lo antes posible con un documento legal que introduzca medidas específicas de apoyo y simplificación administrativa con el objeto de favorecer la recuperación económica, la implantación o afianzamiento de nuevas empresas y el aprovechamiento responsable de los instrumentos de financiación europea puestos en marcha en el actual contexto de pandemia por la covid-19. Esta vía de la excepcional en forma de RD en algunas CCAA o el trámite de urgencia en el caso gallego ha sido criticada en su trámite parlamentario porque ha evitado dictámenes de órganos consultivos y de participación de los agentes sociales.

¹⁷ Uno de los principios contenidos en la Ley 21/2013 (artículo 2.c) es la racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3 de la Directiva EIA

Bajo esta urgencia y excepcionalidad, Galicia ha adoptado ahora esta Ley 9/2021 alumbrada bajo el ambicioso empeño de *“instaurar una nueva cultura administrativa dirigida a simplificar y racionalizar los procedimientos”* tal como se reconoce en la exposición de motivos, para desprenderse de cargas y trabas burocráticas.

Una ley, que podemos calificar como “ómnibus”¹⁸, cuyo contenido alcanza a regular y modificar una variedad de leyes y medidas distintas, incluso relativas al reorganización de las plantillas, bajo un mismo denominador común: una tramitación ágil y eficiente que supondrá fundamentalmente la reducción de la duración de la tramitación de los procedimientos de autorización de planes, programas y proyectos¹⁹.

En este camino, tal como se reconoce, existe un límite: la protección ambiental que la propia ley explicita en la exposición de motivos con diversas alusiones: *“absolutamente respetuosa”* y *“en equilibrio con todos los valores culturales, paisajísticos, naturales y ambientales, entre otros, que afectan al territorio”*, y referencias de respeto a los principios de participación y transparencia: *“...de manera que no se ha eliminado ningún trámite de información pública, de audiencia o de informe”*.

Sin embargo, a pesar de estas declaraciones, como veremos no profundizan hacia un mayor proteccionismo, sino que ponen el acento en ahorrar tiempos y dotar de certidumbre el *íter* procedimental para nuevas actividades empresariales y tender raíles para la absorción de los nuevos fondos comunitarios de reconstrucción *Next Generation EU* que exigen, para optimizar sus efectos, un encaje coordinado no solo a escala autonómica, sino estatal y local.

La tercera cuestión, tiene que ver con el aparente halo innovador con el que presenta la ley “su objetivo general simplificador”. La pretensión de instaurar “una nueva cultura administrativa”, no es nueva, y entronca con una demanda

¹⁸ En esta ley se modifican disposiciones de 9 leyes sectoriales, entre ellas la Sobre reducción de elementos relevantes para la protección ambiental mediante este tipo de leyes: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. [“Galicia: las Leyes “ómnibus” se ponen de moda”](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Observatorio de políticas ambientales*, CIEMAT, 2018, pág.1072 [última consulta: 28/02/2021].

¹⁹ En sede parlamentaria se justificaba que la agilidad los trámites administrativos para impulsar la actividad económica (simplificando trámites burocráticos, eliminando duplicidades, coordinación) no supondrá la eliminación de garantías, el mantenimiento los niveles de protección y que va a suponer una a reducción en la tramitación administrativa. En el [debate plenario en el Parlamento de Galicia del 23 de febrero de 2021](#) se apuntaba que un proyecto de generación eléctrica localizado en un polígono industrial cuya tramitación administrativa tarda 28 meses se verá reducida en 12 meses y un proyecto de línea eléctrica de transporte de 39 meses a 12 meses. [última consulta: 08/03/2021].

permanente y endémica del *continuum* que es la simplificación, una sempiterna asignatura pendiente que aflora con especial intensidad en tiempos de crisis.

Una aspiración que a nivel normativo conecta con el principio “better regulation” de Marchamalo comunitario, y con los “tímidos” intentos a nivel estatal del proyecto de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de hace una década, y con los propios esfuerzos legislativos que supusieron las sucesivas normas más recientes que se adoptaron en Galicia y a los que la propia Ley 9/21 hace referencia²⁰.

Esta exigencia de eliminación de trabas y barreras ha venido siendo también un clamor en el sector de la evaluación ambiental desde varios ámbitos. A nivel normativo, ha estado ínsita tanto en las propias directivas comunitarias de evaluación ambiental, como en sus transposiciones a nuestro derecho interno a través de la Ley 21/2013, su modificación por la Ley 9/2018, y la más reciente operada por el RDL 36/2020. Han sido intentos de dar respuesta a esta exigencia que también ha sido demandada al unísono por los propios promotores y administraciones, ámbitos académicos y profesionales del sector²¹.

La cuarta cuestión deriva de la estrechez del “desarrollo legislativo autonómico”. La Ley 21/2013 traía entre sus objetivos simplificar la normativa vigente sobre evaluación ambiental bajo un esquema procedimental común para la evaluación ambiental estratégica (EAE) propia de planes y programas y la evaluación de impacto ambiental (EIA) propia de los proyectos, tal como se reconocía “*sin más*

²⁰ Como antecedentes legislativos se citan la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, y la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

²¹ El foro de especialistas que supuso el CONAMA en 2012 aglutinó varias perspectivas bajo un grupo de trabajo denominado “[Optimización de procesos administrativos en materia ambiental](#)”, ya ponía de relieve los problemas del procedimiento que requerían respuestas a través de un elenco de acciones que se proponían y que de forma ilustrativa concluía: “(e)s preciso un esfuerzo conjunto (órganos sustantivos, órganos ambientales y promotores) para reducir los plazos actuales para los procedimientos”, y se abogaba “por reformar la legislación para reducir las incertidumbres técnicas que puedan existir y establecer un procedimiento administrativo a seguir en caso de retrasos”. También desde ámbitos como el de la propia Asociación Española de EIA (AEEIA), y que tanto en su [Libro Blanco de la EIA](#) como entre las propuestas presentadas al proyecto de Ley 21/2013 y al proyecto de modificación que dio lugar a la Ley 9/2018, ha venido reclamando insistentemente la necesidad de “agilizar, en la medida de lo posible, los procedimientos”. Recientemente, en el Seminario sobre Legislación de Evaluación Ambiental sobre CCAA organizado por la AEEIA en noviembre de 2020 que reunía a representantes de las mismas mantenía la necesidad de agilizar el procedimiento desde varios frentes, entre otros, por la duplicidad innecesaria, entre la tramitación sustantiva y ambiental del plan.

modificaciones que las estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades”. El carácter de legislación estatal básica de sus normas de procedimiento determinó que el desarrollo autonómico quedase circunscrito a normas adicionales de desarrollo más proteccionista en el que cabrían los plazos de tramitación, la determinación de órganos sustantivos o ambientales y la coordinación con otras normativas sectoriales, como se han determinado en esta ocasión y que tienen una trascendencia directa en la duración de los expedientes de evaluación. Sin embargo, algunas de las singularidades que están introduciendo las CCAA, no están siempre justificadas por un mayor nivel de protección a pesar de que no pueden en ningún caso rebajar los niveles de protección del procedimiento establecido por la legislación básica²².

Galicia es una de las CCAA que hasta el momento no había procedido a adaptarse a la Ley 21/2013²³, si bien a inicios del 2020 impulsó el anteproyecto

²² Véase Disposición final octava de la [Ley 9/2018 de 5 de diciembre](#), [STC 53/2017, de 11 de mayo de 2017](#), [Recurso de inconstitucionalidad 1410-2014](#) y [STC 101/2005, de 20 de abril](#), [Conflicto positivo de competencia 2287-2000](#), respecto al carácter básico o no de la legislación: “...*que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien 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, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho*” (FJ 5º). En sentido los desarrollos autonómicos no pueden suponer desprotección. La aprobación de la Ley 21/2013 supuso que las facultades normativas autonómicas hayan mermado, y con creces, por lo que solo cabe un desarrollo de índole de disposiciones adicionales de más protección, y no de menos, y fundamentalmente reducción de plazos, aspectos que no revisten el carácter de básicos. *Cfr.* LOZANO CUTANDA, Blanca. ["Los nuevos proyectos de energías renovables se encuentran con el laberinto jurídico de la evaluación ambiental"](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 110, 2021, pág. 5 y ss. [última consulta: 08/03/2021].

²³ Son numerosos los análisis que tildan a la Ley 21/2013 de detallista, reglamentaria, minuciosa, excesiva al establecer el marco de la legislación básica en esta materia. Muchas han sido las voces doctrinales críticas que se han alzado en su momento ante este innecesario carácter reglamentario, bajo la pretensión de unificar el fragmentado estado del sistema nacional de evaluación ambiental, y que bien hubiera podido conseguirse por otras vías. En este sentido *cfr.* DE LA VARGA PASTOR en: [“Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos”](#). *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, 2017, pp. 11-50, [última consulta: 08/03/2021]; o PERNAS GARCÍA que afirma que: *“La promulgación de la Ley 21/2013 instauró un régimen de legislación básica ciertamente exhaustivo, casi reglamentista que desincentivó el desarrollo autonómico por el estrecho margen para ello”* en: *“La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”*, *Revista Aranxadi de derecho ambiental*, núm. 30, 2015, pp. 163-21; o RAZQUIN LIZARRAGA cuando afirma: *“la legislación básica estatal de EIA, dado su carácter de mínimos, ha de ser respetada por la legislación autonómica, que puede desarrollarla adicionando*

de Ley de protección y de evaluación ambiental de Galicia, que pretendía ser la primera ley de evaluación ambiental de Galicia, al que no le siguió el consiguiente trámite parlamentario, entendemos que superado por el escenario de crisis, quedando por tanto su contenido incorporado en parte en las medidas que ahora se adoptan²⁴.

Así las cosas, sin adaptación alguna, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley 21/2013²⁵, en Galicia es aplicable en su integridad la norma estatal, quedando abierta la vía al desarrollo adicional más proteccionista y a la concreción de plazos no básicos.

Es de destacar que Galicia se ha alineado con aquellas autonomías que no han hecho una remisión legal expresa, aplicando directamente el procedimiento previsto en la Ley 21/2013, tal como lo avala las páginas web de la Consellería de Medio Ambiente tal como apunta LOZANO CUTANDA²⁶. Sin embargo, la referida remisión expresa no sería necesaria en virtud de lo establecido por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, que ha venido a determinar que: "Asimismo, se elimina la disposición final undécima, al considerar que la legislación básica es aplicable directamente a las Comunidades Autónomas desde su entrada en vigor".

La crisis ha precipitado que varias CCAA, en el marco de leyes y normas simplificadoras se vuelquen en aprobar particularidades que, lejos de ser normas adicionales de desarrollo más proteccionistas, han incorporado medidas liberalizadoras que pueden horadar ciertos límites constitucionales, siendo un

un régimen más riguroso y adaptándola a las particularidades propias" en: "RAZQUIN LIZARRAGA, M. "La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación". En: RUIZ DE APODACA (Dir.). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Pamplona: Aranzadi, 2014, pág. 84.

²⁴ Sobre este proyecto de Ley, véase la noticia publicada en el Correo Gallego: "[Una Ley "simplificará y agilizará" los procesos de evaluación ambiental para favorecer el desarrollo económico](#)" [última consulta: 08/03/2021].

²⁵ La Disposición final undécima de la Ley 21/2013 establecía que: "en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas". La Sentencia del TC 53/2017 anuló esta previsión en el sentido de considerar innecesario esta habilitación de remisión recepticia cuando se trata de un mecanismo al que pueden recurrir siempre las CCAA. La modificación que supuso Ley 9/2018 suprimió esta disposición.

²⁶ Véase sobre la denominada remisión "por web" de algunas CCAA que apunta LOZANO CUTANDA en: "[Los nuevos proyectos de energías renovables ...](#)", *op. cit.*, pág. 4. [última consulta: 08/03/2021].

ejemplo de ello los supuestos de exclusión de proyectos de sometimiento a EIA que ha recientemente aprobado la CA de Andalucía²⁷.

2. LAS MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL QUE INCORPORA LA LEY 9/2021

Bajo este contexto en el que la idea de no perder tiempo es clave, Galicia a través de la Ley 9/21, ha incorporado una serie de disposiciones -arts. 35 a 41 del capítulo II del título III- adoptando la denominación “racionalización del procedimiento de evaluación ambiental en la CA Galicia” y que a continuación analizamos. Si bien todas pretenden introducir elementos de eficiencia, nos detendremos en aquellas que revisten una mayor trascendencia sustantiva: las disposiciones relativas a la reducción de plazos – arts. 35, 36 y 37- que establecen nuevos plazos y reducen otros estatales– y las disposiciones relativas a las entidades de colaboración ambiental – art. 40- que pretende aliviar la carga administrativa de la administración autonómica ambiental y reducir los plazos de tramitación cuando medie su intervención.

2.1. El impulso del expediente electrónico

En el art. 29 "uso de los medios electrónicos" se avanza en la generalización de la tramitación electrónica a fin de ganar agilidad y transparencia en el expediente ambiental mediante una extensión del medio electrónico a tres aspectos de los operadores: a) el promotor persona física, ahora deberá obligatoriamente utilizar los medios electrónicos en su relación con la administración ambiental, b) el público tendrá acceso a toda la información ambiental en soporte electrónico; y c) las personas interesadas ahora podrán realizar un seguimiento en todo

²⁷ Un ejemplo de desarrollo adicional autonómico y desprotección ambiental puede ser el caso de Andalucía con el Decreto-ley, el [3/2021](#) y su modificación del artículo 16.3 de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Ley GICA): “*El Consejo de Gobierno, a propuesta del órgano sustantivo, en circunstancias excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto.*” La exclusión de evaluación ambiental opera sin demasiadas condiciones “*sin necesidad de que el Consejo de Gobierno dicte acto motivado al efecto*”, respecto al art. 8.3 Ley 21/2013 que sí las establece: acuerdo motivado, público e informe previo de la Comisión. Véase sobre la delgada línea que separa la exclusión y la omisión de la evaluación ambiental, el interesante artículo REINA MUÑOZ, Fernando. [“La exclusión de la evaluación de impacto ambiental \(EIA\) de proyectos en la Ley 21/2013 a través de la jurisprudencia”](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 2018, pp. 100-128. [última consulta: 28/02/2021].

momento del expediente ambiental a través de plataforma informática. Se echa en falta alguna previsión en esta disposición que salvase las situaciones de brecha digital en las que se pueden encontrar público y afectados y que pueden quedar al margen sin otras garantías adicionales a esta generalización de la publicidad y notificación electrónicas: según los últimos datos del Colegio Oficial de Telecomunicaciones de Galicia, de los 313 municipios gallegos, más de 200 tienen una conectividad a internet por cable insuficiente²⁸.

Cabe cuestionarse si esta universalización del formato digital constituye la panacea sobre la que hacer pivotar todas las garantías de acceso a la información y participación, aspectos fundamentales de la evaluación ambiental tal como voces *ius* ambientalistas han advertido PLAZA MARTÍN, CASADO CASADO, NOGUEIRA LÓPEZ, MARTÍNEZ OROZCO entre otros²⁹.

2.2. La creación del registro público de asesores ambientales

En el art. 30 – cualificación técnica del órgano ambiental- se crea el “banco de expertos en materia de evaluación ambiental” en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, como un registro de organismos científicos, técnicos u otros con conocimientos cualificados en la materia que servirán para auxiliar y apoyar a la administración pública ambiental en su tarea examen y análisis. Se amplía así ahora la posibilidad de que la administración pública pueda acudir a informes de empresas privadas y personas físicas y jurídicas, lo que supone un añadido respecto a la condición de expertos prevista en el Ley 21/2013³⁰. El

²⁸ La situación de pandemia ha puesto evidencia la brecha digital en el rural gallego. Véase noticias en este sentido publicadas en: [el Correo Gallego](#); [rtve](#); [esradio](#). [última consulta: 08/03/2021].

²⁹ En este sentido sobre las oportunidades perdidas y propuestas para el legislador para avanzar hacia una participación real y efectiva: VICENTE DAVILA, Fernando. “30 años de aplicación de la evaluación ambiental: la participación pública efectiva una asignatura pendiente”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 34, 2016 pp. 217-232. Las propuestas apuntadas en este trabajo fueron incorporadas como Documentación del Congreso de los Diputados de acompañamiento para la aprobación del Proyecto de Ley por el que se modificó la Ley 21/2013 disponible en este [enlace](#). También en: [“La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, 2019, pág. 19. [última consulta: 08/03/2021].

³⁰ El artículo 9. 5 de la Ley 21/2013 se prevé: “*sin perjuicio de la posibilidad de solicitar informes a organismos científicos, académicos u otros que posean los conocimientos precisos en cualquiera de los procedimientos de evaluación ambiental (el subrayado es nuestro)*”. Esta obligación de garantía de conocimiento tal como establece GARCÍA URETA, es de resultado y debe entenderse extendida tanto al órgano ambiental en su tarea evaluadora en el análisis técnico del expediente

banco se organizará como un registro que tendrá carácter público, rasgo importante en aras de la transparencia y conocimiento de los integrantes, si bien este carácter no se predica del contenido de dichos informes. La Disposición transitoria primera establece que mientras no se cree el banco, el órgano ambiental podrá solicitar en cualquiera de los procedimientos de evaluación ambiental los informes científicos o técnicos a organismos científicos, académicos u otros que posean los conocimientos necesarios.

2.3. La coordinación en las evaluaciones concurrentes

El art. 31 relativo a la "relación entre la EAE y la EIA" parte de la obligación general del art. 13.1 de la Ley 21/2013³¹ que establece que la EAE de un plan o programa no excluye la EIA de los proyectos que de él se deriven, para concretar una serie de reglas que deberán de seguirse para la coordinación en evaluaciones que guardan relación entre sí fin de ganar eficiencias y evitar duplicidades.

En el apartado 1, se establece la regla de que en la "evaluación de los proyectos se "tendrá en cuenta" la EAE del plan el programa del que deriven y se "analizará únicamente los aspectos propios" del proyecto que "no fueran considerados en aquella", siempre que la declaración ambiental estratégica (DAE) o, de ser el caso, el informe ambiental estratégico (IAE) sigan vigentes.

Esta redacción que se condiciona a la vigencia de las declaraciones ambientales podría merecer un mayor ajuste dado que si un proyecto se tramita derivado de un Plan o Programa ya aprobado o adoptado la vigencia de la DAE o del IAE es indefinida. En este sentido la vigencia de la DAE o del IAE solo puede entenderse respecto a un plan o programa que no se ha aprobado o adoptado, en consecuencia, el proyecto no puede tener relación con el plan o programa, pues éstos en puridad no se han aprobado, sino que estarían en tramitación, y por lo tanto no "existen".

como al órgano sustantivo en su tarea de integración, si bien parece en este caso, como sucede en la Ley 21/2013, se transpone del precepto comunitaria. *Cfr.* GARCÍA URETA, Agustín. "La Directiva 2014/52 ...", *op. cit.*, pág. 209.

³¹ En el Seminario sobre Legislación de Evaluación Ambiental sobre CCAA organizado por la AEEIA en noviembre de 2020 los representantes de las CCAA mantenían el nivel de escala territorial determina mucho el grado de coordinación así lo conveniente que en esta posibilidad de coordinación se estableciesen pautas y criterios concretos en la EAE para el desarrollo de lo planificado para que la EIA de proyectos se adecuase a las medidas adoptadas, para evitar o reducir los efectos no deseados.

En el apartado 2, se recoge la potestad del órgano ambiental de que, motivadamente, pueda proceder a la “incorporación de trámites y actos administrativos” del procedimiento de EAE en otros procedimientos de evaluación ambiental, con el límite de que no transcurra el plazo establecido en el plan o programa y no se produjeran alteraciones de las circunstancias tenidas en cuenta en la EAE. No obstante, esta regla mantiene cierto nivel de abstracción sin concretar cuáles son los trámites y actos administrativos incorporables y no alcanzamos a deducir el avance respecto a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 21/2013.

En el apartado 3, se añade la posibilidad, no contemplada en la Ley 21/2013, de una “tramitación simultánea” del procedimiento de EAE de un plan o programa y de los procedimientos de EIA de los proyectos que de él se deriven, con la previsión del “límite de que el primero deberá resolverse en todo caso antes de los segundos, para ser tenido en cuenta en la resolución de estos últimos”, dejando ciertas dudas sobre cómo se podrá realizar esta simultaneidad si ambos procedimientos tienen una tramitación muy reglada y tasada administrativa y procedimentalmente y la coordinación debe alcanzarse entre la esfera de intereses de la administración pública promotora del plan y programa y los intereses de un promotor privado de un proyecto.

A pesar de los beneficios de estas reglas³², la práctica ha ido demostrando que la coordinación exige un gran esfuerzo organizativo para la elección y discriminación de trámites susceptibles de simultanearse, práctica que lejos de aliviar la carga administrativa puede complicarla. Esta disposición ha perdido la oportunidad de avanzar en dotar de alcance y desarrollo al *desideratum* comunitario de articular alguna previsión sobre la implementación de evaluaciones únicas³³.

³² A modo ilustrativo resulta el análisis del estudio de caso que presenta SOBRINI que significó una reducción del 43% del tiempo de tramitación, de 7 a 4 meses. *Cfr.* SOBRINI SAGASETA, Iñigo. [“La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ¿solución o problema?”](#). *Mundo del agrónomo*: revista del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, núm. 33, 2016, pág. 16. [última consulta: 08/03/2021].

³³ Vid. art. 3.2. de la Directiva 2014/52 establece: “...los Estados miembros procurarán establecer una sola evaluación de impacto ambiental de un proyecto determinado, exigida por la correspondiente legislación de la Unión, sin perjuicio de que se disponga lo contrario en otra legislación pertinente de la Unión”. Según el documento de orientaciones publicado por la UE en 2016 esta medida de simplificación en evaluaciones concurrentes pretende aliviar trámites en aras del principio de eficacia y eficiencia trae su causa en el art. 5 2. de la Directiva 2011/92 que preveía esta posibilidad de coordinación de evaluaciones y que fue modificada posteriormente por la Directiva 2014/52 a los efectos de que se procure una evaluación única. La Ley 21/2013 en la disposición adicional cuarta ha

2.4. La agilización mediante las resoluciones de finalización

Conforme a los arts. 33 y 34 relativos a la “finalización de la evaluación ambiental sin pronunciamiento y por inviabilidad ambiental” se definen dos supuestos que dan lugar a archivo, apreciables “en cualquier momento” y siempre de “forma motivada”: el de las evaluaciones de planes, programas o proyectos que se aprecia que están fuera del ámbito de aplicación legal (art. 33.1); y el de la inviabilidad ambiental de los mismos (art. 33.2) para contribuir a dotar de certidumbre jurídica a los promotores y a los órganos ambientales cuando se hallen ante alguno de estos supuestos y evitar así tramitaciones innecesarias. La Ley 21/2013 ya establece varias situaciones e incidencias que pueden causar la terminación del archivo, aquellas que afectan al procedimiento sustantivo y las relativas a la falta de elementos de juicio suficientes.

La finalización por inviabilidad por razones ambientales del art. 34 aporta una gran utilidad en términos de evitar esfuerzos y recursos innecesarios al descartar por esta vía evaluaciones, proyectos que no se sostienen exclusivamente por razones ambientales. Hasta el momento en virtud de la legislación básica, el órgano ambiental solo podía declarar la inviabilidad del expediente al recibir la documentación y en un plazo breve de 20 días (artículos 39.4 y 45.4 de la Ley 21/2013).

Ahora el hecho de que la norma establezca “(s)i en cualquier momento del procedimiento de evaluación ambiental...” permite pensar que se puede realizar en cualquier momento –siempre de forma motivada–, tras la recepción de un informe sectorial, una alegación, o incluso en la etapa más temprana, lo que supondría un ejercicio de análisis de “prefactibilidad ambiental”, que evite proyectos costosos e injustificados³⁴.

2.5. La determinación de competencias en proyectos sometidos la declaración responsable o comunicación

En el art. 36 se aclara que en los “Proyectos sometidos la declaración responsable o comunicación”, se atribuye las funciones del órgano sustantivo “al órgano administrativo competente para la recepción de la declaración responsable o

transpuesto esta obligación comunitaria de efectuar procedimientos coordinados o conjuntos con el objeto de evitar la duplicación de las evaluaciones.

³⁴ Esta posibilidad avanza en el potencial que tiene la EIA para abortar de raíz proyectos insostenible y que apunta ENRÍQUEZ DE SALAMANCA en. “Project justification and EIA: Anything goes?”. *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 87, 2021, p. 106540.

comunicación y para el ejercicio de las correspondientes facultades de comprobación, control e inspección”. Se amplía aquí de lo dispuesto en la Ley 21/2013³⁵ al órgano de recepción la declaración responsable y la comunicación. Esta atribución ha sido criticada por la doctrina ya que al igual que otras CCAA como Andalucía y Canarias, utiliza el criterio de otorgar el papel de órgano impulsor del procedimiento a este órgano administrativo siendo más oportuno hacerlo al órgano competente para el seguimiento, entre otras razones porque la Ley 21/2013 atribuye a éste la capacidad de sanción.

2.6. La ampliación de los informes preceptivos

En el art. 37 “Informes preceptivos” se faculta al órgano sustantivo para solicitar más informes preceptivos que los establecidos en la Ley 21/2013³⁶ cuando aprecie posible afección: “ (...) cuando entienda que, por su alcance, el proyecto pueda influir en las dichas afecciones”. Unos informes cuyos plazos acotados ahora pueden comprometer el tiempo suficiente y razonable para que el órgano competente pueda emitirlo con valoraciones ambientales suficientemente detalladas y completas. También se añade ahora la obligación del órgano sustantivo de emitir un "informe técnico" sobre el proyecto sometido la EIA, que se adjuntará al expediente de ésta antes de su remisión al órgano ambiental, si bien su alcance, contenido y utilidad no se concreta y puede que lejos de aliviar la carga administrativa del sustantivo lo sobrecargue.

Este trámite de evacuación de informes ganará ahora celeridad en aplicación de las medidas del capítulo I del Título II relativas a la racionalización de los procedimientos administrativos por el sentido de silencio positivo que ahora se atribuye a la falta de emisión de los informes preceptivos³⁷. Esta constituye una

³⁵ En el artículo 5 apartado 1 letra d de la Ley 21/2013 relativo a la definición de órgano sustantivo se establece competente: “(...) órgano de la Administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa, para autorizar un proyecto, o para controlar la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa, salvo que el proyecto consista en diferentes actuaciones en materias cuya competencia la ostenten distintos órganos de la Administración pública estatal, autonómica o local, en cuyo caso, se considerará órgano sustantivo aquel que ostente las competencias sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella (el subrayado es nuestro)”.

³⁶ El Art. 37.2 fija informes preceptivos si bien in fine establece que: “Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer el carácter preceptivo de cualquier otro informe distinto de los anteriormente mencionados”.

³⁷ Vid. Art. 24. 2: “Transcurrido dicho plazo sin que hayan sido emitidos o sin resolución expresa, tendrán la consideración de favorables a la implantación de la iniciativa empresarial, excepto en los supuestos en que la normativa estatal que resulte de aplicación determine otra solución”.

de las principales novedades de la ley con repercusión en la evaluación ambiental, ya que puede representar problemas en cómo se debe traducir la "consideración de favorable a la implantación de la iniciativa" por la falta de emisión de uno de los informes preceptivos prevista en el art. 24.1. En su aplicación habrá que ver si los informes sectoriales dependen de una administración afectada de ámbito estatal ya que sobre éstas no rige este efecto del silencio.

La evacuación de los informes sectoriales es vista por los operadores como la principal causa de ralentización de la evaluación ambiental ya que está siendo algo muy habitual en la tramitación ambiental. Sin embargo, en la práctica, aunque que opere el silencio en sentido favorable para esta pretendida agilidad observamos una distorsión de la propia evaluación por inclinarse hacia la agilidad y comprometer la protección ambiental: cómo puede conformar el órgano ambiental ese razonamiento y juicio analítico sin un informe que no emite una administración competente en ámbitos como el dominio hidráulico o el patrimonio cultural.

2.7. La reducción y tasación de plazos

Entre las medidas de racionalización³⁸ destacan sobremanera las determinaciones que recortan y tasan plazos que la Ley 21/2013 y su modificación a través de la Ley 9/18, no habían determinado.

En el art. 32, "Trámites de información pública y de consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas" se permite ahora acumular las fases de la tramitación sustantiva que tengan paralelismos con el procedimiento de evaluación ambiental, sin perder la perspectiva y el objetivo de cada uno de los procedimientos; se tasan una serie de plazos –Tabla 1 de correspondencias de plazos que se adjunta como Anexo- ; y se determina que la información pública del proyecto y de la evaluación ambiental se anunciará en el Diario Oficial de Galicia y en el portal web de internet del órgano sustantivo.

³⁸ Véase la Exposición de motivos que alude a la racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental resumiéndola en la fijación y reducción de plazos y la simultaneidad de trámites: "El capítulo II regula la racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental, mediante la fijación de plazos tasados antes no definidos en la normativa y la simultaneidad siempre que sea posible en la tramitación. La Ley pretende en este capítulo clarificar los distintos trámites necesarios para la evaluación ambiental, simplificando y reduciendo los plazos mediante la simultaneidad, dentro del respeto a la premisa fundamental de velar la necesaria protección ambiental (el subrayado es nuestro)".

En el art. 35 bajo la rúbrica: "Particularidades de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia", se fijan y reducen numerosos plazos de la EAE ordinaria y simplificada; en el art. 38 " Particularidades de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia", se hace lo propio respecto del procedimiento de EIA, ordinaria y simplificada.

Si ponemos en relación estos plazos con los que recientemente se rebajaron a nivel estatal en materia de evaluación ambiental por el Real Decreto Ley 36/2020, -disposición final 3ª de modificación de los arts. 34, 43 y 47- , comprobamos que muchos plazos que incorpora la ley gallega se reiteran: en concreto 16 plazos reproducen la misma reducción –vid. tabla anexa-, cuestión que llama la atención porque dichos plazos serían aplicables en virtud del marco básico que supone la Ley 21/2013.

Con todo, existe algún plazo autonómico que mantiene un matiz diferente respecto al fijado en la Ley 21/2013 y que tiene relevancia sustantiva. El plazo autonómico que se fija ahora es de "30 días hábiles" en el art. 38 apartado d) para que el órgano sustantivo someta el proyecto y el EsIA a información pública en la EIA ordinaria. Ello contrasta con el de la Ley 21/2013 que establece que el plazo para la información pública y consultas en la EIA ordinaria será de un "plazo no inferior a treinta días hábiles" (art. 36.1). El plazo estatal daba margen para que el órgano sustantivo modulase a partir de ese mínimo hacia un plazo más amplio en función de la complejidad u otros factores, y por tanto permitía ampliar y garantizar el conocimiento efectivo de la información ambiental y del proyecto, requisito previo y fundamental para una participación efectiva del público y de los afectados.

Este carácter exiguo también se predica del plazo de 10 días para iniciar la información pública tras la recepción de la documentación completa, plazo en el que el órgano sustantivo debería validar que el EsIA se adapta al contenido mínimo legal o al contenido del documento de alcance (art. 32.2); o los plazos establecidos para examinar la documentación y enviar las consultas por parte de las administraciones públicas afectadas y las personas interesadas – no más de 30 días en el procedimiento EIA ordinario (art. 38 1 letra d), 20 días en la fase de alcance (art 38.1 letra b) y en la EIA simplificada (art. 38.2 letra b) –. Estos pueden no ser suficientes para que afectados y el público en general pueda hacerse una idea del proyecto, formarse una opinión o pueda expresar su opinión. Estos plazos podrían estar alejados de lo que se considera "plazo razonable" desde los dictados comunitarios. Respecto a esta consideración la

Directiva 2014/52 y el Convenio de Aarhus³⁹ establecen la necesidad de que los Estados miembros incorporen en sus derechos internos “plazos razonables” y con garantías para conceder “tiempo suficiente” para informar al público y brindar así auténticas oportunidades para el acceso efectivo a la información ambiental y participación pública efectiva.

En esta reducción del trámite participativo también destaca el artículo 50 que prevé la exención del trámite de información pública en las EIA simplificadas respecto a determinados proyectos de las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica que se tramiten por el procedimiento integrado para su autorización administrativa.

Debemos ser conscientes de que al acortarse los periodos de consulta e información pública se reducen igualmente las posibilidades de que expertos, afectados y organizaciones ambientales etc., puedan tener tiempo suficiente para conocer los proyectos y evacuar sus informes a fin de que sean tenidos en cuenta.

Advertimos también otros plazos cuyo cumplimiento no va a depender únicamente del órgano sustantivo y ambiental que únicamente formulan las declaraciones ambientales y los remiten para su publicación sino de otros órganos que se ocupan de su inserción en el DOGA. Estos son los plazos que determinan 10 días para publicación en el DOGA de la DAE, DIA y el IAE, IIA desde su formulación (art. 35.4, y 38.1 letra j y art. 38.2 letra d).

El balance general es que el acortamiento de los plazos va a significar una reducción drástica de la tramitación del expediente pero algunos trámites son tan reducidos que las posibilidades de realizar en tiempo tareas nucleares como el examen, análisis y juicio quedan muy comprometidas⁴⁰: el plazo de 10 días para la remisión documental del expediente y elaboración del informe técnico del

³⁹ El Convenio de Aarhus significó la aprobación de nueva normativa y la modificación de la existente en Europa en materia de participación pública, la Directiva 85/37/CEE y la Directiva 2011/92/UE. Sus obligaciones son de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembros de forma real y efectiva en la forma que establecen sus guías de implementación: [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public participation in Decision-making in Environmental Matters](#) (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2) y [The Aarhus Convention: An implementation guide](#). United Nations, 2ª ed. [última consulta: 28/02/2021].

⁴⁰ Véase, Dictamen núm. 783/2020 del Consejo de Estado, pág. 80. En sentido se halla la crítica de LOZANO CUTANDA a la reducción de plazos operada por el RDL 36/2020: “Es dudoso, sin embargo, que esta medida pueda ser realmente eficaz para agilizar el procedimiento dado que, salvo que opere el silencio, es bien sabido que los plazos administrativos tienen un carácter más bien «indicativo» y se incumplen con frecuencia.” en: “Los nuevos proyectos de energías renovables...”, *op. cit.*, pág. 2. [última consulta: 08/03/2021].

órgano sustantivo (art. 37.2 y 38.1 letra e), el plazo de 2 meses para realizar las consultas y el documento de alcance (art. 35.1 letra a y art. 38.1 letra a); el plazo de 10 días para la inadmisión de la solicitud de iniciación de la evaluación (art. 38.1 apartado h) – previsión incoherente con el art. 34.1 que permite que el órgano ambiental inadmita en cualquier momento- ; el plazo de 3 meses para el análisis técnico y formulación de DIA y el IIA por el órgano ambiental (art. 35.1 letra c y art. 38.1 letra i).

Es llamativa también la ampliación de la vigencia de la DAE que establece el legislador gallego a 4 años de su publicación en el Diario Oficial de Galicia (art. 35 1 d), y establece la posibilidad de una prórroga de otros 2 años si así lo decide el órgano ambiental (art. 35.1 apartado d in fine), con lo que la caducidad de las DAE puede extenderse hasta 6 años desde su planteamiento siguiendo el procedimiento establecido – (art. 27. 3 y 4 de la Ley 21/2013).

En el caso de los procedimientos de EAE simplificada -cuando el efecto de las actuaciones sobre el territorio se entiende que son menores-, la vigencia de las declaraciones – los informes ambientales estratégicos- cesará si no se aprueba el plan para el cual se emitieron en un plazo de seis años.

En ningún momento, con crisis o sin ella, puede descuidarse la aportación de esta técnica de evaluación ambiental al desarrollo, al incorporar criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas y al prevenir, mitigar o compensar los impactos ambientales en los proyectos. El empleo de plazos razonables condiciona la efectividad de la evaluación ambiental: si estos se acortan drásticamente, se reducen las necesarias cautelas administrativas para una valoración ambiental suficientemente detallada y completa, de tal forma que se compromete la evaluación ambiental en su conjunto.

2.8. La especificación de trámites en la EIA sobre espacios protegidos Red Natura 2000

En los artículos 39 y 40 se establecen particularidades relativas a los trámites de la EIA simplificada de los proyectos que puedan afectar a espacios protegidos Red Natura 2000: las actuaciones previas del artículo 39 “Actuaciones previas” y en el artículo 40 “Evaluación de impacto ambiental simplificada de los proyectos que causan efectos apreciables sobre espacios protegidos Red Natura 2000 competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia”.

En el art. 39 se establece como “actuación previa” la elaboración de un informe que tiene por objeto determinar si el proyecto tiene “relación directa con la gestión del espacio”; “es necesario para esta gestión”, o “si afecta de manera apreciable” a las especies o a los hábitats objeto de conservación en dichos espacios. Asimismo, se detallan también aspectos relativos a este informe:

- El órgano competente para emitirlo será el órgano de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia competente en materia de conservación del patrimonio natural – “*Dirección Xeral de Patrimonio Natural*”, que lo hará a instancias del promotor del proyecto o, en su defecto por el órgano sustantivo⁴¹.
- En la elaboración de este informe, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el “*Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia*” y, en su caso, en el plan de gestión del espacio y para el que se podrán requerir informes complementarios a organismos científicos, académicos u otros que posean los conocimientos necesarios.
- En cuanto al contenido, deberá contener, de forma motivada una serie de determinaciones:
 - a) Si existe una afección de forma “apreciable” a las especies o hábitats de un espacio protegido Red Natura 2000 y por lo tanto “deberá someterse a una EIA simplificada”, de forma debidamente fundamentada e incluyendo una evaluación adecuada de las repercusiones del proyecto.
 - b) En caso de que el proyecto no afecte de forma “apreciable” y por lo tanto, “no resulta necesaria la tramitación de la EIA simplificada”. En este caso el informe incluirá “las medidas preventivas y correctoras” que, de ser adoptadas por el sujeto promotor, permitirán considerar que el proyecto no afectará de forma apreciable al dicho espacio.

⁴¹ El apartado 2 del artículo 7 de la Ley 21/2013 establece: “Serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada: (...) b) Los proyectos no incluidos ni en el anexo I ni el anexo II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000...”. La superficie de Red Natura representa el 11,74 % de la superficie protegida del territorio gallego: 16 zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y 59 zonas especiales de conservación (ZEC), y sigue siendo una de las más bajas del Estado español y de la UE. La Directiva sobre Hábitats (Directiva 92/43/CEE) exige una “evaluación adecuada” de las repercusiones de un proyecto o plan en un lugar incluido en la red Natura 2000 o propuesto por los Estados miembros para su inclusión.

Se determina que el órgano competente en materia de conservación del patrimonio natural deberá emitirlo en el plazo de 2 meses, y en su defecto se entenderá que el proyecto causa efectos apreciables y se someterá a una EIA simplificada, lo cual es equiparable a que el silencio tiene consideración de negativo.

En el apartado 1º el artículo 40 se añade ahora respecto al marco estatal la necesidad de que el documento ambiental incluya un apartado específico en el que se analicen las repercusiones sobre las especies o hábitats – “en el lugar” se establece la Ley 21/2013⁴²- y se deberán detallar “las medidas preventivas, compensatorias y correctoras adecuadas para su mantenimiento en un estado de conservación favorable”, y un “un esquema de seguimiento ambiental”.

Además, ahora en Galicia el órgano ambiental deberá consultar “el órgano competente en materia de conservación del patrimonio natural” para que, en el plazo máximo de 30 hábiles⁴³, contado desde la recepción de la solicitud, emita un informe que contendrá motivadamente una de los siguientes pronunciamientos:

- a) Que el proyecto “no afectará de manera apreciable a las especies o hábitats de los espacios protegidos Red Natura 2000”, y no será necesario fijar medidas preventivas, correctoras o compensatorias específicas para su ejecución.
- b) Que el proyecto “no afectará de manera apreciable”, siempre y cuando se cumplan determinadas medidas preventivas, correctoras o compensatorias específicas para su ejecución que se recogerán expresamente en el informe.
- c) Que el proyecto “afectará de manera apreciable” y en este caso el informe concluirá que el proyecto puede redefinirse a los efectos de ser sometido a la EIA ordinaria o que no resulta viable por la dicha afección.

⁴² Art. 45.1 letra e) punto 2º de la Ley 21/2013: “1. Dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, acompañada del documento ambiental con el siguiente contenido: (...) cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000, se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio”.

⁴³ Este plazo de 30 días difiere con el plazo recogido en el artículo 38.2.b, relativo al de consultas a las administraciones públicas afectadas (20 días).

Se simplifican así el procedimiento simplificado en este ámbito de posible afección a la red Natura, a fin de rebajar los tiempos de duración de cinco meses, por medio del informe de la Dirección Xeral de Patrimonio Natural que será el órgano que aprecie si hay o no esa posible afección, y que en su caso podrá concluir la inexistencia de afección alguna y la no necesidad de tramitar un procedimiento de evaluación ambiental.

2.9. Criterios técnicos e interpretativos para los estudios ambientales

En la Disposición adicional tercera se establece la posibilidad de aprobar “criterios técnicos” y, en su caso, interpretativos de carácter general para la redacción de los EAE estratégicos de los planes o programas y de los EsIA de los proyectos, y también para la predicción y la valoración de sus impactos, la determinación de las características técnicas y las especificaciones de la documentación que deban presentar los sujetos promotores.

Esta medida está destinada a facilitar una integración más efectiva de la evaluación ambiental a través de la redacción del plan o proyecto, adoptando medidas que permitan a los promotores mejorar la calidad de los estudios ambientales. A nivel comparado, algunas CCAA han ido avanzando en esta línea y ya cuentan con directrices y guías para la valoración del impacto paisajístico, del cambio climático, calidad de los estudios ambientales y de umbrales que permitan cuantificar cuándo se afecta de forma significativa a los espacios de Red Natura 2000⁴⁴. A pesar de ello, la experiencia demuestra que el desarrollo de guías específicas no elimina del todo la eficacia de optimización que ofrece la fase de determinación de alcance para determinados proyectos⁴⁵, y si bien es facultativa para el promotor en el caso la EIA, el legislador autonómico podría establecer como obligatoria, en aras de una mayor eficiencia.

⁴⁴ Actualmente la Xunta de Galicia tiene publicadas varias guías para la determinación del alcance de los EIA y una guía muy interesante en su web para la revisión de la calidad de los EIA a “[Guía para la determinación del alcance del EsIA](#)” que pretende servir de ayuda práctica para identificar los aspectos que deberán ser cubiertos por la información ambiental en esta fase de scoping y la “[Guía para la revisión de la calidad de los EIA](#)”.

⁴⁵ En general, sobre la importancia de la fase de determinación de alcance: CUBERO MARCOS, José I. “La transposición de la Directiva al estado español”. En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons pp.76-77; Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, 2008, pp. 385-394; VICENTE DAVILA, Fernando; MÉNDEZ MARTÍNEZ, Gonzalo. “Optimización y eficacia en la EIA: la fase preliminar de scoping en el proyecto de la refinería de Balboa” En: MARTÍNEZ OROZCO, Juan Miguel (coord.) *Casos prácticos de evaluación de impacto ambiental*, Dextra, 2020, pp. 85-112.

2.10. La implantación el sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales

Otra de las novedades en la importante fase de seguimiento y vigilancia Ambiental, se introduce en el art. 42 siguiendo lo previsto en la normativa comunitaria y estatal, es la implantación el sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales (EMAS), como posibilidad para el seguimiento de las declaraciones de impacto ambiental y los informes de impacto ambiental, a través de la administración estatal y los municipios gallegos (art. 42), siempre y cuando el promotor así lo haya solicitado en el procedimiento de EIA. Esta medida puede contribuir a generar esa necesidad de retroalimentación proponiendo, en su caso, nuevas medidas o la modificación de las previstas, y verificando la eficacia de la evaluación.

2.11. Las entidades de colaboración ambiental: hacia la colaboración privada en las funciones públicas de evaluación ambiental

Galicia en virtud de la previsión legal del art. 41 de la Ley 9/21, de forma innovadora va a permitir ahora que entidades privadas puedan realizar actuaciones en materia de evaluación ambiental a fin de dotar de una mayor agilización y eficiencia la tramitación y control de los expedientes, lo que en principio será muy bien recibido por los promotores y por la propia administración, ya que según lo estipulado en esta ley rebajará los plazos cuando se produzca su intervención.

Esta fórmula de colaboración público-privada conocida bajo la denominación de las entidades de colaboración ambiental (ECA's), con cierta trayectoria de implantación en varias CCAA en el ámbito de la inspección ambiental, arrastra una problemática de fondo que puede tener su propia proyección también ahora en este nuevo ámbito sector ambiental.

En principio, su previsión en la Ley 9/21, viene justificada por esa necesidad de dar respuesta eficiente y “altamente cualificada” a los expedientes de evaluación que se tramiten ante la administración autonómica de esta ámbito competencial⁴⁶.

⁴⁶ La *Dirección Xeral de Calidade Ambiental e Cambio Climático* de la *Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda* ostenta las competencias en la estructura orgánica de la Xunta a través de los servicios de *Avaliación Ambiental de Proxectos* y de *Avaliación Ambiental de Plans e Programas* incardinados bajo la *Subdirección Xeral de Avaliación Ambiental EIA y EAE*.

En concreto el art. 41 las define como " entidades dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar" que podrán asumir en este ámbito autonómico actuaciones respecto a: "a) (v)erificación de la conformidad a la normativa aplicable de los planes, programas y proyectos que se vayan a someter a la evaluación ambiental; b) colaboración en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental, en particular en la realización de los trámites de información pública y consultas y en el análisis técnico de los expedientes; c) colaboración en el seguimiento de los pronunciamientos ambientales; d) colaboración en las funciones de inspección ambiental".

Se señala que deberán tener "cumplidos los requisitos que prevén" y "en la forma que se determine reglamentariamente", por lo que además de los requisitos de mínimos de esta disposición habrá que estar a lo que se determine respecto a su régimen jurídico en ese posterior desarrollo.

Entre los requisitos que el art. 41 dispone se añade que: "estará sujet(as) a la presentación de una comunicación previa", a "cumplir los requisitos que se determinen reglamentariamente" entre los que se exigirá la acreditación de disposición de medios y cualificación técnica necesaria, y la existencia de "cobertura de la responsabilidad a que pueda dar lugar su actuación mediante contrato de seguro o garantía equivalente" de forma que con la presentación en el registro correspondiente quedarán inscritas de oficio.

Respecto al ejercicio de la actividad, su actuación "se regirá por los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia", principios que se comparten con los inherentes al ejercicio de la función pública, y los cuales "no podrá(n) sustituir las potestades públicas de inspección, comprobación, control y sanción", y consistirán en la emisión de "certificados, actas, informes y dictámenes que podrán ser asumidos por la administración pública competente" y se matiza "sin perjuicio de sus competencias".

Una asunción de actuaciones por la administración ambiental que por lo tanto no suponen ni una pérdida de las competencias ni tampoco una sustitución, según lo establecido en el apartado 2 in fine de este art. 41, de lo que se deduce que la administración mantiene una función de garante, lo que comportará articular mecanismos de control y garantías sobre las funciones –entendemos que se articularán reglamentariamente-, a fin de comprobar que las funciones externalizadas se ejercen de manera satisfactoria.

En cuanto a su régimen jurídico, de momento de mínimos en virtud del art. 41, quedando pendiente de completarse vía desarrollo reglamentario, respecto al “régimen de obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, así como el control e inspección a que estarán sometidos”.

En el ámbito de responsabilidad se prevé que serán las ECA las que responderán ante la administración autonómica como “las únicas responsables”, ya que “sustituirá la responsabilidad de las demás personas interesadas”.

La entidad privada por lo tanto puede causar daños y para garantizar su responsabilidad se exige que tenga concertado un seguro de responsabilidad civil, si bien tal previsión, no implica que no pueda atribuirse también responsabilidad a la administración, siendo éste uno de los aspectos más problemáticos. Tal como afirman GALAN GALÁN; PRIETO ROMERO la administración no queda exonerada⁴⁷. Otro aspecto es la extensión de esta responsabilidad por las ECA’s si cabe solo a los daños derivados de su actuación material en ejercicio de las funciones traspasadas o respecto a la actividad resultante de su ejercicio, lo que abre las dudas de donde alcanzan los límites de una “incorrecta colaboración”.

El plus de esta intervención técnica de las ECA’s se traducirá en una reducción de los plazos para los promotores, de 3 a un 1 mes cuando intervengan en las tareas de análisis técnico del expediente y de formulación de las declaraciones ambientales (artículos 35.1 letra c y 38.1 letra i)⁴⁸.

⁴⁷ Estos autores en su estudio justifican que “... la administración no queda exonerada de responder en estos supuestos o, al menos, no en todo caso”. Esto se fundamenta en que la titularidad se retiene por la administración y solo se traspasa el ejercicio, manteniendo potestades de supervisión y fiscalización y la obligación de las ECA’s de suministrar información de su actividad de forma permanente. La problemática puede surgir en dirimir en cada supuesto el tipo de responsabilidad, si solidaria o subsidiaria, y el mecanismo de articulación para exigirse, con parangón y con ciertas salvedades a lo que establece a los contratistas y concesionarios en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Cfr.* GALÁN GALÁN, Alfredo; PRIETO ROMERO, Cayetano. [“El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”](#). *Anuario de Derecho municipal*, 2009, pp. 100 y ss. [última consulta: 08/03/2021].

⁴⁸La Disposición transitoria segunda, dispone que *transitoriamente* hasta el correspondiente desarrollo reglamentario de las ECA’s, la función de verificación de los estudios ambientales y las formulaciones de las declaraciones ambientales podrán ser realizadas por cualquier entidad acreditada conforme a la norma UNE-EN ISO/IEC 17020, como entidades de inspección, que evalúan el cumplimiento de los aspectos medioambientales incluidos en las autorizaciones ambientales por Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación o bien acreditada como verificadora medioambiental de acuerdo con lo establecido no Decreto 185/1999, do 17 de junio, por el que se establece el Procedimiento

Las entidades de colaboración de la administración han sido objeto de controversia y crítica por atribuírseles un apoderamiento de las funciones públicas, una liberación encubierta o una sustitución de lo público, en parte a raíz de ciertos fallos judiciales. Aun así, esta forma de colaboración está viviendo una expansión y existe la posibilidad actual de potenciarse al alinearse con las necesidades actuales de simplificación y agilización como respuesta a la crisis actual.

Para una comprensión de las implicaciones de esta externalización conviene hacer una breve referencia a cuestiones como sus antecedentes y la problemática jurídica que deriva de sus actuaciones y límites.

En cuanto a sus antecedentes en España, hay que remontarse a hace cuarenta años, cuando se contempló la primera normativa en el sector de la seguridad industrial. El Real Decreto 735/1979, de 20 de febrero establecía normas generales que deben cumplir las entidades colaboradoras, desarrollado posteriormente por el Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, y posteriormente expandiéndose al ámbito hidráulico, a través de la Orden de 16 de julio de 1987, en virtud del cual se asumían funciones atribuidas de colaboración de los organismos de cuenca hidrográficas en materia de control de vertidos de aguas residuales⁴⁹.

para la aplicación, en la Comunidad Autónoma de Galicia, de un sistema voluntario de gestión y auditoría medioambiental, o norma que lo sustituya.

⁴⁹ En cuanto al ámbito sectorial, también fue el hidráulico. A través de la Orden de 16 de julio de 1987, por la que se establecen las funciones de las empresas colaboradoras de los organismos de cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales, se asumían funciones de colaboración de los Organismos de Cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales, y en su evolución se ha ido extendiendo a ámbitos como el sector inspección ambiental, sector industrial e incluso el sector urbanístico. En su evolución hasta la actualidad, y desde este ámbito inicial, ha ido expandiéndose a otros ámbitos hasta ampliar sus funciones al ámbito de la prevención ambiental. Recientemente Cataluña y Aragón en sus Leyes de reactivación económica las contemplan. La Comunidad Autónoma Vasca las ha regulado por el Decreto 212/2012, de 16 de octubre, creando el Registro de Entidades Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco atribuyéndole dos niveles de colaboración con la administración: como entidades de validación ambiental (nivel I) y como entidades de control ambiental (nivel II: entidades de control ambiental); en Canarias se regulan las entidades de colaboración en materia de contaminación ambiental (ECCAs) en el Decreto 70/2012, de 26 de julio; en Andalucía como entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental (ECCAs) mediante el Decreto 334/2012, de 17 de julio; en Cataluña, las entidades colaboradoras de medio ambiente (EC) reguladas por el Decreto 60/2015, de 28 de abril; en Murcia las Entidades de Control Ambiental (ECA's) en el Decreto n.º 27/1998, de 14 de mayo; en Cantabria como entidades colaboradoras de la Administración en materia de medio ambiente (ECAMAT) en la Orden 14/2009 de 1 de septiembre; en la Comunidad

A nivel autonómico hoy son varias CCAA las que utilizan esta forma de intervención con atribuciones en funciones de control e inspección y en materia de protección del medio ambiente. En Aragón y Cataluña, sus recientes leyes de reactivación, incorporan las entidades colaboradoras de la administración como fórmulas de colaboración público-privadas bajo la idea de que administrar mejor obliga también a cooperar con el sector privado sumando esfuerzos. En la comunidad gallega, el precedente de las ECA's se encuentra en la Administración Hidráulica de Galicia en materia de control de vertidos y calidad de las aguas en virtud del Decreto de 162/2010, de 16 de septiembre en el ámbito del control hidráulico.

A pesar de este auge y relativo éxito, surgen dudas sobre su naturaleza jurídica que tienen consecuencias en aspectos clave, y que han venido siendo dirimidas y decantadas por la doctrina y la labor jurisprudencial, siendo el recurso a ésta última la que va arrojando luz interpretativa sobre el alcance, efectos y límites⁵⁰.

Su problemática gira en torno al difícil encaje de su naturaleza jurídica que tiene consecuencias directas para la elección del vínculo más apropiado a establecer con la administración que externaliza: si vía acreditación cuasicontractual o concesión; respecto a la naturaleza de los actos emitidos por éstas, si tienen naturaleza administrativa y su fuerza probatoria; el tipo de responsabilidad que eventualmente se puede derivar de las actuaciones trasladadas a manos privadas, si responsabilidad únicamente privada o compartida con la patrimonial de la administración, y en su caso, de forma mancomunada o solidaria; y si esta colaboración puede tener o no un carácter de generalidad y permanencia.

Valenciana Decreto 229/2004, que permite que sean ECA's tanto personas privadas como públicas, acotando sus funciones a las de vigilancia, seguimiento, control medición e informe.

⁵⁰ A nivel doctrinal, existen numerosos autores como CASADO et al.; GALÁN y PRIETO; CANALS I AMETLLER, entre otros, que se han ocupado de analizar esta fórmula y su problemática, definida en sentido general como cualquier forma de actividad de la que derive una actuación de fin o con efectos públicos, realizadas por un sujeto que no tiene la cualidad de administración pública. Su cobertura jurídica se remonta a la doctrina jurídica del "estado garante", tal como apunta ESTEVE PARDO, figura del derecho alemán en la que se incardina como una vía subjetiva para la extensión del Derecho Público en la que a ciertos sujetos privados se les aplica un régimen o estatuto del Derecho público a través de la figura de los "Beliebne" o habilitados, en virtud de la idea de que la administración decide y el concesionario gestiona. Esta formulación es lo que el Derecho administrativo alemán ha denominado administración, indirecta y mediata, permitiendo encaje a estas figuras y que hoy se han extendido al sector ambiental bajo la condición de acreditadores y verificadores ambientales. Cfr. ["La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria"](#). *Revista de administración pública*, núm. 89, 2012, p. 34. [última consulta: 08/03/2021].

Otra cuestión central deriva de la naturaleza de las funciones que se externalizan, ya que como potestades públicas pueden ser desarrolladas por personal que no tenga carácter estatutario, y en su caso si estas colaboraciones pueden tener o no un carácter de generalidad y permanencia

A nivel jurisprudencial, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1160/2020, de 14 de setiembre de 2020, con ocasión de los límites de la colaboración privada en las funciones de inspección ambiental, ha venido a entrar en ciertas cuestiones de fondo sobre esta forma de colaboración susceptibles de aplicarse al régimen jurídico de las ECA's que se incorporan en Galicia.

El Tribunal en esta sentencia admite la posibilidad de que los procedimientos administrativos puedan ser tramitados por personal laboral ajeno a la administración, al margen del tipo de intervención más o menos intensa de que se trate, recordando “con independencia del procedimiento administrativo de que se trate”, si bien mantiene que la regla básica es que el ejercicio de las funciones públicas están reservadas a los funcionarios públicos⁵¹.

Esta regla general no impide – según se indica en el FJ 2⁵²- que en la tramitación del procedimiento la administración puedan encomendar a terceros una función de “auxilio y asistencia técnica” puntual en función de determinadas actuaciones

⁵¹ Uno de los aspectos preocupantes sobre las externalizaciones en su evolución ha sido el salto de tareas meramente materiales o técnicas al ejercicio de funciones públicas intensas como las de inspección de control - apartado d del artículo 41, funciones que ahora se encomendará a través de la ley gallega en este ámbito de la evaluación ambiental, y plantea si la intervención constituye una “sustitución” de funciones públicas. Esta [sentencia](#) ha venido a aclarar que este auxilio privado supone una alteración de la regla general que rige para el ejercicio de las potestades públicas, siendo a los funcionarios públicos a quienes les corresponde este ejercicio de todas las funciones públicas. En el FJ 2º de la citada sentencia se establece que si la actividad es administrativa ha de realizarse y tramitarse por las unidades administrativas del órgano que tenga asignada la competencia, y que se vincula a los funcionarios públicos en virtud del artículo 8 del *Texto Refundido de la Ley del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de enero* (también el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007), dado que son “*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.*” Vid. Art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁵² En este sentido la sentencia de autos dispone: “...la tramitación de los procedimientos administrativos, en cuanto constituyen la actividad indispensable, técnica y ordinaria de las Administraciones queda reservada para los funcionarios públicos integrados en los respectivos órganos que tienen asumida las competencias correspondientes (el subrayado es nuestro)” y que “los procedimientos administrativos han de tramitarse por funcionarios público[s], lo cual constituye la regla básica en materia de tramitación de procedimientos administrativos”.

que requieran esa intervención por sus peculiaridades⁵³. Y se añade que el volumen y carga de trabajo de la administración que externaliza no supone coartada permanente para justificar mantener un auxilio o colaboración de terceros *sine die*. Se cuestiona por ello la legalidad de las sanciones impuestas en estos procedimientos en cuya instrucción haya intervenido de forma significativa el personal que no ostenta la condición de funcionario público.

Siguiendo a LOZANO CUTANDA, a pesar de que el objeto de *litis* se realiza con ocasión de una intervención través de las encomiendas de gestión, esta doctrina, *mutatis mutandis*, resultaría aplicable, por identidad de razón, respecto al ejercicio de funciones administrativas que realicen otras entidades privadas colaboradoras de la Administración. Este fallo judicial deja abierta así la cuestión de si esta forma de colaboración puede entenderse como un auxilio *sine die* o solo sirve para aliviar a la administración de una carga administrativa de carácter "ocasional" o "puntual" como dice la sentencia.

La respuesta que se dé a estas cuestiones viene en un principio determinada por el régimen jurídico que establezcan las CCAA, si bien muchas incidencias se acaban dirimiendo en las instancias judiciales. En el caso gallego es precipitado valorar el alcance ECA's porque su régimen resta por completarse con el desarrollo reglamentario. Algunas dudas están servidas, como las que pueden tener que ver con las garantías de los promotores ante estas actuaciones, sus posibles reclamaciones y recursos y las consecuencias jurídicas en términos de responsabilidad para la administración ambiental.

⁵³ Establece la sentencia de referencia que cuando se trata de tramitar procedimientos administrativos que den lugar a resoluciones susceptibles de afectar a los interesados, entra en juego la reserva en exclusiva a los funcionarios públicos de las tareas que "impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de *las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas*" (art. 9.2 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público). En este sentido se indica que "debiera haber llevado a la planificación de sus recursos humanos y no a alterar la exigencia legal de que la Administración ejercita sus potestades mediante el personal funcionario del que debe estar dotado cada uno de los órganos que la integran". La sentencia tal como comenta LOZANO CUTANDA no hace sino recordar los principios que deben regir en todos los procedimientos administrativos y cuya relevancia radica en garantizar los derechos de los ciudadanos que se ven afectados por estos expedientes. Y precisamente esos derechos se ven garantizados cuando los expedientes son tramitados por funcionarios públicos, que se fundamentan en su actuación, de acuerdo con el art. 1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), en la objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera. *Cfr.* LOZANO CUTANDA, Blanca. "Los medios propios de la Administración no pueden sancionar". Diario La Ley, núm. 9724, 2020.

El traspaso del ejercicio de funciones de lo público a las manos privadas puede constituir una piedra angular para agilizar los procedimientos, y no solo los ambientales, pero no está exento de ciertas polémicas. Queda por ver si esta forma de colaboración ha venido para quedarse y colmar la necesidad estructural de falta de medios públicos para funciones como las de seguimiento e inspección, o solo será un auxilio “coyuntural”, teniendo en cuenta los últimos fallos judiciales.

Por otro lado, la reserva al personal estatutario basada en el vínculo orgánico de los funcionarios, garantía de la objetividad e imparcialidad debe ejercerse con las mismas garantías al ejercicio de las actuaciones de las funciones públicas de evaluación ambiental a las ECA's. Se plantea la duda si puede generar una situación de conflicto de intereses o falta de imparcialidad proscrita por la normativa comunitaria de evaluación, el hecho de que cuando éstas empresas intervengan asesorando a promotores en un fase de preparación del expediente y posteriormente intervengan en ejercicio de funciones públicas en la fase de verificación del cumplimiento, seguimiento o inspección (art. 41.1 apartados a, b, c y d del de la Ley 9/21)⁵⁴.

3. COMENTARIOS FINALES

La valoración de estas medidas es que sobre el papel parece que pueden aligerar la tramitación ambiental en términos de reducción de los tiempos así como dotar de seguridad y predictibilidad muchas fases y trámites que ahora tendrán un plazo concreto de finalización⁵⁵. Sin embargo, está por ver si éstos plazos se cumplirán en la práctica. Hasta el momento los plazos del trámite ambiental no se cumplían, lo que nos hace dudar de que esto cambie por la mera voluntad de instaurar una nueva cultura administrativa tal como propugna esta ley.

54 *Vid.* Artículo 3 de la Ley 21/2013. El artículo 9 bis de la Directiva 52/2014 establece: “Los Estados miembros velarán por que la autoridad o autoridades competentes ejerzan las funciones derivadas de la presente Directiva de manera objetiva y no se encuentren en una situación que dé lugar a un conflicto de intereses. En los casos en los que la autoridad competente también sea el promotor, los Estados Miembros deberán cuando menos aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer las funciones derivadas de la presente Directiva”

55 Resulta ilustrativo del objetivo tasador y reductor de los plazos en la tramitación del procedimiento el hecho que la expresión “plazo/s” se utiliza 108 veces a lo largo de todo el texto de la Ley.

Para este objetivo de “reducir/ganar tiempo”, no podemos tampoco perder de vista que la drástica reducción de los plazos puede desvirtuar las garantías que operan para la calidad y acierto de las declaraciones ambientales⁵⁶. Las medidas que ahora se adoptan despiertan a nuestro juicio ciertas dudas, pues las prisas en los esfuerzos de agilización y la eliminación de barreras normativas y administrativas empleadas como recetas anticrisis podrían comprometer los estándares de protección ambiental.

Por un lado, cabe mencionar el cariz fundamentalmente "economicista" de la ley que viene con un *atrezzo* de no pocas expresiones: “aligerar”, “eliminar cargas” “evaluaciones que se prolongaban en exceso”, “retraso injustificado en la implantación de iniciativas”, etc., muy alejadas del sentido más “proteccionista” que debe caracterizar el desarrollo adicional de las CCAA en esta materia. Esto parece dejar un poso de que la evaluación ambiental es una especie de lastre, casi pernicioso para las iniciativas empresariales que se pretenden, y que la coloca muy cerca de convertirse simplemente en un “barniz ambiental” que dirían algunos, lejos del papel que cumple como herramienta preventiva ambiental de primer orden dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Por otro y bajo este mismo sesgo netamente ambiental, se corre el riesgo de que con alguna de estas medidas en su aplicación práctica se comprometan parámetros y garantías que configuran la evaluación ambiental, o incluso, se sobrepase, a la luz de los últimos fallos judiciales, alguno de los límites que fija nuestro derecho administrativo. Entre estos riesgos apuntamos:

- Los plazos fijados pueden no ser razonables para algunos trámites ya que pueden condicionar en gran medida el acceso a un conocimiento efectivo de la información ambiental y restringir así las oportunidades de participación⁵⁷.

⁵⁶ En tal sentido ya advertía el [Dictamen núm. 760/2013, de 24 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental](#): “...por lo que la encomiable intención de reducir los plazos de la EA no debe ir en detrimento de su eficacia como herramienta de prevención”. [última consulta: 08/03/2021]. El Considerando 36 de la Directiva 2014/52 advierte que: “*esos plazos no deben comprometer en ningún caso el cumplimiento de elevados criterios protección del medio ambiente, en particular los derivados de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente distinta de la presente Directiva, ni la participación real del público y el acceso a la justicia*”.

⁵⁷ Según lo dispuesto en el artículo 6.6 de la Directiva 2014/52: “*Se establecerán plazos razonables para las distintas fases, que concedan tiempo suficiente...*”. En general, sobre la exigencia del control efectivo de las fases de información y participación más allá del cumplimiento formal en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA y el Convenio de Aarhus vid. la [STJUE de 7 de noviembre de 2019 \(asunto C-280/18\)](#) comentada por LÓPEZ FERRO, Aloia. “[Comentario jurisprudencial: la participación del público en el procedimiento de evaluación de impacto](#)”.

- También los plazos exigüos establecidos para trámites del órgano sustantivo y ambiental y la consideración en sentido favorable que se atribuye a la falta de emisión de los informes sectoriales pueden poner en jaque la base de conocimiento necesario para conformar el razonamiento y juicio técnico del proceso de evaluación y el necesario análisis sobre la calidad y exhaustividad de la información ambiental suministrada⁵⁸.
- El posible riesgo de conflicto de intereses aparece en el ejercicio de las funciones públicas si las entidades en colaboración con la administración comparten la condición de redactores y asesores de los estudios ambientales que les encargan los promotores y posteriormente asumen las funciones de verificadores de los mismos⁵⁹.
- La incertidumbre sobre qué mecanismos se articularán para que las funciones de inspección que ahora se externalizan, potestades públicas intensas, no se conviertan en una sustitución de funciones públicas por la pérdida de la posesión material y el impulso del expediente.
- El riesgo de que no se refuerce la administración ambiental con suficiencia de medios para efectuar y asegurar una adecuada supervisión de las actuaciones externalizadas, y se “desmantele” paulatinamente de medios y capacidad la administración ambiental.

Por ello, para mantener los niveles de protección ambiental se hace necesario no solo un adecuado marco jurídico que proporcione agilidad al expediente a través de la tramitación electrónica, simultaneidad de trámites, coordinación de evaluaciones, aceleración de plazos y externalizaciones sino también resulta

[ambiental de proyectos, a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 \(Asunto C-280/18\)](#)”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 96, 2019, p. 44-78. [última consulta: 08/03/2021].

⁵⁸ *Vid.* Principio reconocido en el apartado 2 de la Ley 21/2013 y Considerando 32 de la Directiva 2014/52: “La información y los datos incluidos por el promotor en los informes de impacto ambiental, de conformidad con el anexo IV de la Directiva 2011/92/UE, deben estar completos y ser de suficiente buena calidad”.

⁵⁹ *Vid.* Artículo 3 de la Ley 21/2013 y artículo 9 bis de la Directiva 52/2014: “Los Estados miembros velarán por que la autoridad o autoridades competentes ejerzan las funciones derivadas de la presente Directiva de manera objetiva y no se encuentren en una situación que dé lugar a un conflicto de intereses.”

estratégico definir el modelo de administración pública que queremos⁶⁰. Es fundamental contar con una administración ambiental atenta y garante, y con administraciones sectoriales dotadas de medios humanos y materiales necesarios que les permitan garantizar una evaluación ágil y de calidad, incorporando o captando capacidades dentro de la propia función pública.

Para este objetivo será preciso que los desarrollos autonómicos que se adopten, conjuguen con la debida proporcionalidad la libertad de empresa y los mecanismos de protección preventivos consiguiendo un adecuado equilibrio entre agilidad procedimental y garantías. Este equilibrio incide directamente en esta estrategia de reactivar la economía que todos deseamos, y que es necesario para el impulso de proyectos y el aprovechamiento sostenible de los fondos comunitarios con una administración pública autonómica al frente “tractora” y eficiente.

4. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, Eva. [“Sentencia 53/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 11 de mayo de 2017 \(Ponente: Antonio Narváez Rodríguez\)”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2017, núm. 70, 2017, pp. 93-104. [última consulta: 08/03/2021].

BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. “Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. [Observatorio de Políticas Ambientales 2019](#), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 874-906 [última consulta: 08/03/2021]. [última consulta: 08/03/2021].

BRUFAO CURIEL, Pedro. [“Las entidades colaboradoras de la administración: Problemas jurídicos de su intervención en la gestión pública de la biodiversidad y la pesca fluvial en Asturias”](#). *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 43, 2020, pp. 73-94 [última consulta: 28/02/2021].

⁶⁰ A la par del auxilio externo vía externalización, la propia ley ha abierto también la alternativa del auxilio interno, que permite una reasignación de efectivos dentro de la propia administración mediante mecanismos de captación de talento y capacidad para llevar a cabo tareas que excedan las cargas de trabajo ordinarias (arts. 75 a 77 de la Ley 9/2021).

CANALS I AMETLLER, Dolors. [“Entidades colaboradoras de la Administración Pública en el ámbito de la protección del medio ambiente. Las entidades ambientales de control”](#). En: ESTEVE PARDO, José (2006). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2ª edición, 2004 pp. 305-323. [última consulta: 08/03/2021].

CASADO CASADO, Lucía *et al.* *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección de medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010, p. 55.

- [“Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus”](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, monográfico, vol. IX, núm. 1, 2018. [última consulta: 08/03/2021].
- [“Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España”](#). *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, 2018, vol. 9, núm. 1, 2018, p. 18-63. [última consulta: 08/03/2021].

CUBERO MARCOS, JOSÉ IGNACIO, José Ignacio. “La transposición de la Directiva al estado español”. En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [“Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos”](#). *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, 2017, p. 11-50. [última consulta: 08/03/2021].

- [“Control e inspección en la prevención y control integrados de la contaminación”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 2018, pp. 30-63. [última consulta: 08/03/2021].

ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Álvaro. “Project justification and EIA: Anything goes?”. *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 87, 2021, p. 106540.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

- ["La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria"](#). *Revista de administración pública*, núm. 189, 2012, pp. 11-40. [última consulta: 08/03/2021].

EZEIZABARRENA SÁENZ, Xabier. "Evaluaciones ambientales: aspectos críticos de la legislación estatal". En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. [Observatorio de políticas ambientales 2018](#), CIEMAT, 2018, pp. 481-496. [última consulta: 08/03/2021].

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael. "Análisis jurídico de los documentos de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental". En: QUINTANA LÓPEZ, Tomás; CASARES MARCOS, Ana Belén (coord.). *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Tirant lo Blanch, 2014. p. 311-393.

GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano. ["El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración"](#). *Anuario de Derecho municipal*, 2009 [última consulta: 08/03/2021].

GALÁN GALÁN, Alfredo. *Entidades privadas colaboradoras de la Administración*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GARCÍA URETA, Agustín. "La Directiva 2014/52 de evaluación de impacto ambiental de proyectos". En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp.193-217.

- ["Un comentario sobre la Ley 9/2018, de Reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental"](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, 2019, pp. 51-98 [última consulta: 08/03/2021].
- ["Evaluación de impacto ambiental: un balance desde la perspectiva del derecho de la UE"](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo "VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)", núm. 102, 2, 2020, pp. 340-355 [última consulta: 08/03/2021].

JORDANO FRAGA, Jesús. [“El futuro del derecho ambiental”](#). *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 24, 2013 [última consulta: 08/03/2021].

LÓPEZ FERRO, Aloia. [“Comentario jurisprudencial: la participación del público en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 \(Asunto C-280/18\)”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 96, 2019, p. 44-78. [última consulta: 08/03/2021].

LOZANO CUTANDA, Blanca. [“Eclosión y crisis del derecho ambiental”](#), *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 367-394. [última consulta: 08/03/2021].

- [“STC 53/2017, sobre la Ley de Evaluación Ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos”](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 71, 2017, pp. 8-23. [última consulta: 08/03/2021].
- “Los medios propios de la Administración no pueden sancionar”. *Diario La Ley*, núm. 9724, 2020.
- [“Los nuevos proyectos de energías renovables se encuentran con el laberinto jurídico de la evaluación ambiental”](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 110, 2021. [última consulta: 08/03/2021].

MARTÍN MATEO, Ramón. “La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 1, 2002, pp. 15-22.

MARTÍNEZ OROZCO, Juan Miguel. “El modelo español de participación pública en la evaluación de impacto ambiental: el largo camino hacia Aarhus”. En: *Evaluación de Impacto Ambiental en España: nuevas perspectivas*: (Actas del IV Congreso Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, IV CONEIA). Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental, Madrid, 2007, pp. 423-430.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. [“Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración”](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 519-536. [última consulta: 08/03/2021].

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “¿Participación efectiva o quimera procedimental?” En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier Libros, 2009, pp.121-145.

- “El control ambiental de las actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la administración”. En PALLARÉS SERRANO, Anna *et al.* (coord.); CASADO CASADO, Lucía (dir.): *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas* /, Atelier 2010, pp. 97-122.
- “La participación en la evaluación de impacto ambiental. Dogma y realidad”. En GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 117-156.
- [“Galicia: las leyes “ómnibus” se ponen de moda”](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Observatorio de políticas ambientales 2018*, CIEMAT, 2018, pp. 1087-1101. [última consulta: 08/03/2021].

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y PUENTES COCIÑA, Beltrán. [“Galicia: la Xunta se reactiva” in extremis” sin abandonar la pulsión desreguladora”](#). En: *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo *et al.* (coord.), CIEMAT, 2020, pp. 1116-1139. [última consulta: 08/03/2021].

PERNAS GARCÍA, Juan José. “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 30, 2015, pp. 163-21.

- [“Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos”](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, pp. 151-219. [última consulta: 08/03/2021].

- PLAZA MARTÍN, Carmen. ["La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos"](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, 2018 núm. 1, pp. 1-70. [última consulta: 28/02/2021]
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. "La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación". En: A. Ruiz de Apodaca (dir.). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Pamplona: Aranzadi, 2014, pp. 117-212.
- REINA MUÑOZ, Fernando. ["La exclusión de la evaluación de impacto ambiental \(EIA\) de proyectos en la Ley 21/2013 a través de la jurisprudencia"](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 2018, pp. 100-128. [última consulta: 28/02/2021]
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. "Evaluando al evaluador: razones técnicas, jurídicas y políticas en la evaluación ambiental de proyectos". En: GARCÍA URETA, Agustín: *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 29-64.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier. ["Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible"](#). En: *Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, vol. 6, 2011, pp.10-16. [última consulta: 08/03/2021].
- SOBRINI SAGASETA, Iñigo. ["La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ¿solución o problema?"](#). Mundo del agrónomo: la revista del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, núm. 33, 2016, pp. 13-16. [última consulta: 08/03/2021].
- VALENCIA MARTÍN, Germán. "Evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada" En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord.) *Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Atelier Libros, 2009, pp. 69-92.
- VICENTE DAVILA, Fernando. "30 años de aplicación de la evaluación ambiental: la participación pública efectiva una asignatura pendiente". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 34, 2016 pp. 217-232.

- “La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86, 2019, pp. 96-115. [última consulta: 08/03/2021].

VICENTE DAVILA, Fernando; MÉNDEZ MARTÍNEZ, Gonzalo.
“Optimización y eficacia en la EIA: la fase preliminar de *scoping* en el proyecto de la refinería de Balboa” En: MARTÍNEZ OROZCO, Juan Miguel (coord.) *Casos prácticos de evaluación de impacto ambiental*, Dextra, 2020, pp. 85-112.

Anexo 1: Tabla 1. Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013, RDL 36/20, Ley 9/21. (Continúa en la página siguiente).

Trámite evaluación ambiental estratégica ordinaria							
Art.	Acción	Responsable	Ley 21/2013 2020	RDL 36/2020 2021	Reducción plazo	Galicia	Art.
17.2	Realizar consultas y emitir Documento de alcance del EAE (desde recepción de solicitud de inicio de EAE ordinaria y Doc inicial estratégico)	Órgano ambiental	3 meses	2 meses	1 mes	2 meses	35.1.a
17.4	Elaboración del Estudio ambiental estratégico y realización de información pública y consultas (desde notificación al promotor del documento de alcance)	Promotor / Órgano sustantivo	15 meses	9 meses	6 meses	3 años	35.1.b

**Tabla 1 (continuación). Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013,
 RDL 36/20, Ley 9/21. (Continúa en la página siguiente).**

-	Anuncios de información pública y notificaciones de consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas (desde la recepción de la documentación completa)	Órgano sustantivo	-	-	-	10 días	32.2
-	Remisión al promotor de los informes y alegaciones recibidas (desde la finalización de información pública y consultas)	Órgano sustantivo	-	-	-	10 días	32.3
17	Análisis técnico del expediente y formulación de la declaración ambiental estratégica (desde recepción del expediente completo)	Órgano ambiental	4 meses prorrogables 2 meses más con justificación	4 meses	1-3 meses	3 meses 1 mes (ECA's)	35.1.c
19.1	Consultas previas al documento de alcance	Órgano ambiental	45 días	30 días	15 días	30 días	35.3
22.2	Consultas del plan y Estudio ambiental estratégico	Órgano sustantivo / Promotor	45 días	30 días	15 días	30 días	35.3
25.3	Publicación Declaración ambiental estratégica en BOE o diario oficial correspondiente (desde formulación)	Órgano ambiental	15 días	10 días	5 días	10 días	35.4

**Tabla 1 (continuación). Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013,
 RDL 36/20, Ley 9/21. (Continúa en la página siguiente).**

26	Publicación de la aprobación del plan o programa en el BOE o diario oficial correspondiente (Desde adopción o aprobación del plan o programa)	Órgano sustantivo	15 días	10 días	5 días	10 días	35.4
28.4	Consultas sobre modificación de Declaración Ambiental Estratégica	Órgano ambiental	45 días	30 días	15 días	30 días	35.5
28	Resolución de la modificación de declaración ambiental estratégica (desde inicio del procedimiento)	Órgano ambiental	3 meses	2 meses	1 mes	2 meses	35.5

Tabla 2. Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013, RDL 36/20, Ley 9/21.

Trámite evaluación ambiental estratégica simplificada							
Art.	Acción	Responsable	Ley 21/2013 2020	RDL 36/2020 2021	Reducción plazo	Galicia	Art.
30.2	Consulta del documento ambiental estratégico y plan (Plazo de respuesta de administración y personas interesadas desde recepción de solicitud de informe)	Órgano ambiental	45 días	20 días	25 días	30 días	35.3
31.3	Formulación de informe ambiental estratégico (Desde recepción de solicitud de inicio)	Órgano ambiental	4 meses	3 meses	1 mes	3 meses	35.2 b
31.3	Publicación en diario oficial o BOE del informe ambiental estratégico (desde su formulación)	Órgano ambiental	15 días	10 días	5 días	10 días	35.4
32	Publicación en BOE o diario oficial de la aprobación del plan o programa (desde aprobación)	Órgano sustantivo	15 días	10 días	5 días	10 días	35.4

Tabla 3. Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013, RDL 36/20, Ley 9/21. (Continúa en la página siguiente).

Trámite evaluación de impacto ambiental ordinaria							
Art.	Acción	Responsable	Ley 21/2013 2020	RDL 36/2020 2021	Reducción plazo	Galicia	Art.
33.2	Elaboración del documento de alcance (desde solicitud)	Órgano ambiental	3 meses	2 meses	1 mes	2 meses	38.1 a
30.4	Consultas previas a emisión de documento de alcance (Desde recepción de documentación)	Órgano ambiental	30 días	20 días	10 días	20 días	38.1b
-	Elaboración del estudio de impacto ambiental (desde comunicación del documento de alcance)	Promotor	-	-	-	6 meses	38.1 c
-	Anuncios de información pública y notificaciones de consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas (desde la recepción de la documentación completa)	Órgano sustantivo	-	-	-	10 días	32.2

**Tabla 3 (continuación). Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013,
 RDL 36/20, Ley 9/21. (Continúa en la página siguiente).**

38.1	Remisión al promotor de los informes y alegaciones recibidas (desde la finalización de información pública y consultas)	Órgano sustantivo	30 días	-	-	10 días	32.3
37.4	Información pública y AAPP afectadas emitan sus informes y las personas interesadas formulen sus alegaciones al proyecto y el EsIA	Público/AAPP afectadas/personas interesadas	>30 días /30 días	-	-	30 días	38.1 d
-	Revisión documental del expediente antes de su remisión al órgano ambiental	Órgano sustantivo	-	-	-	10 días	38.1 e
-	Remisión documental de la solicitud y documentación al órgano ambiental (desde finalización de la revisión documental)	Órgano sustantivo	-	-	-	10 días	38.1 f
-	Resolución de inadmisión de solicitud de iniciación (desde su recepción)	Órgano ambiental	-	-	-	10 días	38.1 h

**Tabla 3 (continuación). Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013,
 RDL 36/20, Ley 9/21.**

33.2	Análisis técnico y formulación de Declaración de impacto ambiental (desde recepción de expediente completo)	Órgano ambiental	4 meses prorrogables 2 meses más de forma justificada	4 meses	1-3 mes	3 meses/ 1 mes ECA's	38.1 i
40.2	Remisión de informes adicionales durante el análisis técnico del expediente (Una vez completado formalmente el expediente, suspende el plazo de formulación de la declaración de impacto)	Órgano sustantivo	3 meses	2 meses	1 mes	-	-
-	Requerimiento al titular del órgano jerárquicamente superior que no entregase los informes solicitados o cuando en su contenido siga siendo insuficiente	Órgano ambiental	-	-	-	2 meses	38.1 g
41.3	Publicación en BOE o diario oficial de la Declaración de impacto ambiental	Órgano ambiental	15 días	10 días	5 días	10 días	38.1.j

Tabla 4. Cuadro comparativo de plazos Ley 21/2013, RDL 36/20, Ley 9/21.

Trámite evaluación de impacto ambiental simplificado							
Art.	Acción	Responsable	Ley 21/2013 2020	RDL 36/2020 2021	Reducción plazo	Galicia	Art.
46.2	Consulta del documento ambiental y plan (Plazo de respuesta de administración y personas interesadas desde recepción de solicitud de informe)	Órgano ambiental	30 días	20 días	10 días	20 días	38.2 b
47.1	Formulación de informe de impacto ambiental (Desde recepción de solicitud de inicio)	Órgano ambiental	3 meses, ampliable 45 días más en casos justificados	3 meses	0-45 días	3 meses	38.2.c
47.3	Publicación en diario oficial o BOE del informe de impacto ambiental (desde su formulación)	Órgano ambiental	15 días	10 días	5 días	10 días	38.2 d
48.4	Publicación en BOE o diario oficial de la autorización del proyecto (desde autorización del proyecto)	Órgano sustantivo	15 días	10 días	5 días	10 días	38.2 d

*En caso de intervención de las entidades de colaboración ambiental (ECA's) el plazo general se reduce a 1 mes.

- RDL: Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. En concreto, se modificaron los artículos 17.2, 3 y 4, 19.1, 22.2, 25.1 y 3, 26.2, 28.4 y 5, 30.2, 31.1 y 3, 32, 33.2 y 4, 34.1 y 4, 40.2, 41.3, 46.2, 47.1 y 3 y 48.4.
- Ley 21/2013: Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental con las modificaciones de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre.
- Galicia: Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia