

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de junio de 2025*

**SEPARACIÓN DE FUNCIONES EN EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL. COMENTARIO SOBRE EL ASUNTO C-236/24, PROVINCIE OOST-VLAANDEREN Y SOGENT V. KG Y WA. STJUE (SALA PRIMERA DE 8 DE MAYO DE 2025)**

SEPARATION OF FUNCTIONS IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENTS. COMMENT ON CASE C-236/24, PROVINCE OF EAST FLANDERS AND SOGENT V. KG AND WA. STJUE (FIRST CHAMBER, JUDGEMENT OF 8 MAY 2025)

**Autor:** Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0001-5623-4031\*

**Fecha de recepción:** 16/05/2025

**Fecha de aceptación:** 19/05/2025

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00420>

**Resumen:**

Este comentario analiza la sentencia del TJUE en el [asunto C-236/24](#), Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent v. KG y WA, relativo a la obligación de separación funcional en el caso de la evaluación de impacto ambiental bajo la Directiva 2011/92, cuando el mismo órgano encargado de esta sea, a su vez, promotor del proyecto de que se trate. El comentario destaca la conclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de que para garantizar las obligaciones de la Directiva tal separación ha de ser real.

---

\* Este comentario se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco “Derechos Fundamentales y Unión Europea (IT1455-22)”.

**Abstract:**

This comment analyses the judgment of the CJEU in Case C-236/24, Provincie Oost-Vlaanderen and Sogent v KG and WA, concerning the obligation of functional separation in the case of environmental impact assessments carried out under Directive 2011/92, where the same body responsible for the assessment is also the developer of the project in question. The comment highlights the conclusion of the Court of Justice of the European Union that such separation must be effective in order to ensure compliance with the obligations of the Directive.

**Palabras clave:** Evaluación de impacto ambiental. Directiva 2011/92. Separación funcional entre órganos.

**Key words:** Environmental impact assessment. Directive 2011/92. Functional separation between authorities.

**Índice:**

1. Introducción
2. Hechos y marco jurídico del Asunto
3. La cuestión prejudicial considerada por el TJUE
4. Algunas implicaciones derivadas de la sentencia en el Asunto Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent

**Index:**

1. Introduction
2. Facts and legal framework of the Case
3. The preliminary ruling considered by the CJEU
4. Some implications of the judgment in the Province of Oost-Vlaanderen and Sogent Case

## 1. INTRODUCCIÓN

1. La evaluación de impacto ambiental (EIA) tiene ya una larga tradición en el Derecho de la UE y, por ende, en los de los Estados Miembros. En los cuarenta años que median desde la adopción de la Directiva 85/337, hasta la actual Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,<sup>1</sup> (en adelante PEIA o

---

<sup>1</sup> Este es su título oficial.

la directiva), se han sucedido algunos cambios en el texto normativo (también en sus anexos), derivados de las directivas 97/11 y, en particular, de la Directiva 2014/92. Esta última incluyó uno que inicialmente había pasado un tanto desapercibido como es el art. 9 bis PEIA. De acuerdo con esta norma:

*“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.”*

2. La Directiva 2014/92 justificó esta disposición indicando:

*“Debe garantizarse la objetividad de las autoridades competentes. Los conflictos de interés pueden prevenirse, entre otros medios, con la separación funcional entre la autoridad competente y el promotor. En los casos en los que la autoridad competente también es el promotor, los Estados miembros deben cuando menos aplicar en su organización de competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto por lo que se refiere a las autoridades que ejercen las funciones derivadas de la Directiva [2011/92].”<sup>2</sup>*

3. El alcance de esta norma no se había planteado ante el TJUE hasta el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent v. KG y WA*,<sup>3</sup> que aquí se comenta, a pesar de que su tenor no ofrecía dudas sobre la necesidad de una debida separación funcional.

## 2. HECHOS Y MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO

4. El litigio en el asunto principal se planteó a raíz de la presentación, por parte de un organismo dependiente de un ayuntamiento belga, de una solicitud para la realización de un proyecto de reconversión de una instalación. Esta presentación se hizo ante la propia junta de gobierno local del Ayuntamiento, juntamente con una nota de verificación preliminar sobre las repercusiones previstas de dicho proyecto sobre el medio ambiente, a efectos de que se valorase si este debía someterse a EIA.

5. La persona encargada de las cuestiones ambientales en el municipio determinó que el proyecto no iba a tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, por lo que no era necesario someterlo a EIA. En este contexto,

---

<sup>2</sup> Considerando (25)

<sup>3</sup> Asunto C-236/24, ECLI:EU:C:2025:321.

la junta de gobierno local del ayuntamiento concedió la autorización solicitada. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la normativa belga, el funcionario municipal competente en materia ambiental debía realizar sus tareas “de manera independiente y neutral”, no pudiendo verse perjudicado por su ejecución.<sup>4</sup>

6. Dos personas con propiedades colindantes con el inmueble que iba a albergar el proyecto recurrieron la autorización, siendo desestimado el recurso inicialmente. En apelación, sin embargo, se declaró que el recurso estaba fundado, ya que la junta de gobierno local del ayuntamiento concernido era también promotora “de hecho” del proyecto de que se trataba y había incurrido en el error de declararse competente para pronunciarse sobre la solicitud de autorización en cuestión, ya que la normativa belga, a la luz del art. 9 bis PEIA, atribuía dicha competencia exclusivamente a la diputación provincial. Según la normativa belga antes mencionada:

*“[C]uando para el análisis y la resolución sobre la solicitud de autorización de un proyecto o la modificación de un proyecto, (...), sea competente la junta de gobierno local, recaerá la competencia sobre la diputación provincial si se cumplen los dos requisitos siguientes:*  
1.º. *Que el proyecto requiera la elaboración de informe de evaluación de impacto ambiental y no se haya obtenido la exención de la obligación de elaborarlo.*  
2.º. *Que la junta de gobierno local sea la iniciadora y solicitante del proyecto.”*

7. Planteado un ulterior recurso ante el Consejo de Estado, este remitió una cuestión prejudicial al TJUE, cuya resolución es objeto de examen en este comentario. Hay que indicar que el abogado general solicitó que el asunto fuese juzgado sin conclusiones, lo que es discutible en vista de la importancia de la cuestión debatida y, sobre todo, su incidencia en las normativas estatales y, en definitiva, en la correcta realización de la EIA.

### **3. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL CONSIDERADA POR EL TJUE**

8. La cuestión prejudicial planteó básicamente si el artículo 9 bis PEIA había de interpretarse en el sentido de que, en los casos en los que la autoridad competente para determinar si uno de los proyectos a que se refería el art. 4.2 debía someterse a EIA, de acuerdo con los arts. 5 a 10 de aquella, también fuese su promotor, era exigible, cuando menos, una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer la citada función. Como se desprende de la cuestión, esta tenía como objeto los proyectos del art. 4.2, que, según la PEIA, son aquellos recogidos en su Anexo II y con respecto a los cuales los Estados miembros deben determinar si han de ser objeto de una EIA de acuerdo con

---

<sup>4</sup> Decreto sobre Permisos Medioambientales, de 25 de abril de 2014, art. 9.2.

tres mecanismos: a) un estudio caso por caso, b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, o c) la aplicación de ambos anteriores procedimientos.

9. Como habrá ocasión de considerar más adelante, esta pregunta no solo afecta a concreta cuestión, sino que también incide lógicamente en los proyectos del Anexo I PEIA, que están sujetos a EIA en todo caso,<sup>5</sup> y a la propia EIA que tenga que llevarse a cabo

10. El TJUE efectuó un triple análisis de la PEIA, bajo la perspectiva literal, teleológica e histórica. Por lo que se refiere al primer enfoque, apreció que el texto del art. 9 bis PEIA se refería, a las “funciones derivadas [de esta]”.<sup>6</sup> La determinación de si un proyecto del Anexo II debía sujetarse a EIA o no (verificación preliminar) era parte de tal función.<sup>7</sup> Esta conclusión también tomó como base el considerando (25) que se ha indicado en la introducción a este comentario.<sup>8</sup>

11. Un elemento clave en la argumentación del TJUE fue que la determinación de que los proyectos del Anexo II debían sujetarse a EIA pasaba por tener en cuenta la información proporcionada por el promotor sobre las características del proyecto y sus posibles efectos significativos en el medio ambiente.<sup>9</sup> Sobre la base de esta información, la autoridad competente debía concluir si el proyecto debía someterse a EIA. Para el TJUE la conclusión era clara:

*“En ese contexto, la necesidad de garantizar la coherencia en la aplicación de las garantías preceptuadas por el artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 presupone que la autoridad competente pueda pronunciarse de manera objetiva y sin encontrarse en una situación que dé lugar a un conflicto de interés, en particular con respecto al promotor que proporcione a dicha autoridad la información sobre cuya base debe pronunciarse, tanto durante el procedimiento de comprobación previa como durante el procedimiento de evaluación medioambiental.”<sup>10</sup>*

12. Ratificando lo anterior, el TJUE recalcó que el hecho de que el art. 4 (apartados 1 y 2), PEIA se remitiese a la aplicación de sus arts. 5 a 10 no suponía que el art. 9 bis no cubriese el procedimiento de comprobación previa.

13. Con todo, el TJUE no consideró suficiente una interpretación literal, sino que acudió también a una exégesis teleológica de la norma, a la luz del

---

<sup>5</sup> Art. 4.1 PEIA.

<sup>6</sup> Asunto C-236/24, apt. 23.

<sup>7</sup> Asunto C-236/24, apt. 24.

<sup>8</sup> *Supra* párrafo 2.

<sup>9</sup> Art. 5 PEIA.

<sup>10</sup> Asunto C-236/24, apt. 30, cursiva añadida.

considerando (25), señalando que la exigencia de prevenir conflictos de interés en el art. 9 bis PEIA persigue garantizar la objetividad de las autoridades competentes y algo que resulta todavía más importante, a saber, contribuir “al objetivo esencial” de garantizar que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización,<sup>11</sup> se sometan, antes de concederse la autorización, a una EIA con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Tal objetivo también era aplicable a la determinación de si un proyecto del Anexo II debía sujetarse a EIA:

*“Efectivamente, la efectividad del artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 se vería debilitada si la objetividad de las autoridades competentes y la inexistencia de conflictos de interés no estuvieran garantizadas en todas las fases de ejercicio de las funciones que dicha Directiva encomienda a dichas autoridades, por lo que respecta tanto a la comprobación previa como a la evaluación posterior de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente.”<sup>12</sup>*

14. El último enfoque que empleó el TJUE fue el histórico. Tanto la provincia como el solicitante de la autorización habían alegado que una enmienda del Informe del Parlamento Europeo (de 22 de julio de 2013), sobre la modificación de la Directiva, se había adoptado después de la sentencia en el asunto C-474/10 *Seaport (NI)* (de fecha 20 de octubre de 2011), que trató de un supuesto en que se requería la EIA de determinados planes o programas. Según aquellos, dicha enmienda proponía añadir un considerando 13 ter que previera el establecimiento de normas precisas para evitar conflictos de interés entre la autoridad competente y el promotor de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, pero sin mencionar los proyectos sometidos al procedimiento de comprobación previa.

15. En este punto hay que aclarar, en primer lugar, que el asunto *Seaport (NI)* tuvo por objeto la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (SEIA), y, en concreto las obligaciones de consulta cuando la misma autoridad,<sup>13</sup> era, además, la que elaborase un plan sujeto a EIA. En este contexto, el TJUE afirmó, por una parte, que, cuando para una parte del territorio de un Estado miembro que disponía de competencias descentralizadas, sólo se había designado una autoridad a efectos de las consultas pertinentes y dicha autoridad era, además, responsable de la elaboración de un plan o programa, la SEIA no exigía la

---

<sup>11</sup> Art. 2.1 PEIA.

<sup>12</sup> Asunto C-236/24, apt. 33.

<sup>13</sup> El art. 6.3 SEIA indica: “Los Estados miembros designarán a las autoridades que deban ser consultadas y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas.”

creación o designación de otra autoridad situada en dicho Estado miembro o en esa parte del mismo para poder llevar a cabo las consultas previstas.

16. No obstante lo anterior, el TJUE señaló que la SEIA exigía que, dentro de la autoridad normalmente encargada de la consulta en materia ambiental, se estableciera una separación funcional de modo que la entidad administrativa integrada en ella tuviese una “autonomía real”. Esto entrañaba que fuese dotada de “*sus propios medios administrativos y humanos*” para poder cumplir las misiones encomendadas a las autoridades de consulta.<sup>14</sup>

17. Como era previsible, el TJUE desestimó la (alambicada) alegación de la provincia como la del solicitante en el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent*, indicando que la enmienda mencionada por aquellos no se correspondía con el tenor literal del considerando 25 PEIA. A lo anterior, añadió que en la PEIA no había ninguna disposición que limitase la aplicación de las garantías previstas por el art. 9 bis al procedimiento de EIA.

18. La última parte de la sentencia que aquí se comenta reitera las conclusiones anteriores. Por una parte, el art. 9 bis exige que, en los casos en los que la autoridad competente para realizar la referida determinación también sea el promotor del proyecto de que se trate, los Estados miembros deben, “cuando menos”, aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer dicha función. Ahora bien:

*“Esa adecuada separación se organizará de modo que una entidad administrativa integrada en la autoridad que es competente para realizar la referida determinación tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que sea dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y pueda así cumplir su función de manera objetiva”*.<sup>15</sup>

19. Tan taxativos términos (“se organizará”) no dejan lugar a dudas de que la normativa estatal debe garantizar que el órgano ambiental ha de contar con autonomía funcional (“real” en el lenguaje empleado por el TJUE) y esto se tiene que lograr a través de “sus propios medios”, esto es, directamente adscritos a ese órgano (entidad administrativa). Lógicamente, tales garantías no se logran si los medios a proveer no son propios o dependientes de otros órganos, ya que, en ese supuesto, la separación real solo sería meramente formal.

---

<sup>14</sup> Asunto C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland v. Seaport (NI) Ltd*, ECLI:EU:C:2011:681, apts. 41 y 42, cursiva añadida.

<sup>15</sup> Asunto C-236/24, apt. 38.

#### **4. ALGUNAS IMPLICACIONES DERIVADAS DE LA SENTENCIA EN EL ASUNTO *PROVINCIE OOST-VLAANDEREN Y SOGENT***

20. Aun siendo una sentencia breve, resulta muy clara respecto de determinados aspectos. El primero de ellos es que la separación funcional (real) se exige a todas las funciones de la EIA, sin excepciones. En efecto, el alcance del art. 9 bis no se refiere únicamente a la determinación de si un proyecto debe sujetarse a EIA, sino, como recalcó el TJUE, se aplica a todas las funciones que establece la PEIA (“en todas las fases de ejercicio de las funciones que dicha Directiva encomienda a dichas autoridades”).

21. La normativa estatal debe explicitar tal separación funcional, lo que incluye la disposición sobre los medios humanos y materiales para llevarla a cabo. Lógicamente, de poco servirá que se reconozca tal separación si tales medios son inanes o han de proporcionarse por el promotor del proyecto. Por tanto, tal órgano debe poder cumplir su función sin condicionamientos externos, gozando de las garantías básicas de autonomía funcional, inamovilidad de su personal y suficiencia de medios personales y materiales.

22. La separación funcional que exige la PEIA no se logra 1) existiendo un órgano ambiental (encargado de la EIA) y otro sustantivo (autorizante) insertos dentro de otro órgano (v.g., cuando ambos son dependientes de una autoridad superior, ya se trate de un ministerio o consejería), pero tampoco 2) cuando se encuentren en una misma Administración regida por el principio jerárquico, ya se manifieste orgánico o funcionalmente, si no se explicita tal separación real en los términos antes expuestos. En este sentido, lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley 21/2013 (modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre), con carácter básico, no resulta suficiente, *per se*, para adaptarse debidamente a la PEIA:

*“Las Administraciones Públicas garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la presente ley de manera objetiva, y aplicarán en su organización una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto”.*

23. La inexistencia de una separación real implica una infracción de la PEIA. Dejando de lado un debate más general sobre las consecuencias de la infracción del Derecho de la UE como causa de nulidad o anulabilidad en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

(LPAC),<sup>16</sup> es evidente que la ausencia de separación funcional no garantiza lo exigido por la PEIA y debe entenderse que, en ese supuesto, se estaría ante la actuación de un órgano manifiestamente incompetente,<sup>17</sup> lo que implicaría la nulidad de sus decisiones.

24. Las conclusiones de la sentencia en el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent*, son aplicables, *mutatis mutandis*, a la EIA de planes y programas y a la EIA que exige la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. a pesar de que estas dos normas no recogen una norma paralela a la PEIA. El fundamento de esta afirmación se encuentra en el argumento teleológico empleado por el TJUE de que así se contribuye “al objetivo esencial” de garantizar que los planes que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan, antes de concederse la autorización, a una EIA con respecto a sus efectos.

---

<sup>16</sup> Téngase en cuenta el tenor del art. 48.1 LPAC, “[s]on anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico”.

<sup>17</sup> Art. 47.1.b) LPAC.