

# **LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA LEY FORAL 4/2005, DE 2 DE MARZO, DE INTERVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

## **SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. CONCEPTO**
- III. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL**
- IV. RÉGIMEN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS**
  - 1. Derecho comunitario**
  - 2. Objeto**
  - 3. Ámbito de aplicación**
    - 3.1. Planes y programas incluidos**
    - 3.2. Planes y programas excluidos**
  - 4. Contenido**
  - 5. Sujetos**
    - 5.1. Estados miembros**
    - 5.2. Administración foral**
    - 5.3. Promotores**
    - 5.4. Público**
  - 6. Procedimiento**
    - 6.1. Metodología**
    - 6.2. Régimen legal**
  - 7. Supervisión**
- V. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL**
  - 1. Acto de trámite**
  - 2. Régimen del silencio administrativo**
- VI. CONCLUSIÓN**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Por resolución de las Naciones Unidas 44/228, de 22 de diciembre de 1989, se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente de Río de Janeiro, que aportó la Declaración sobre Medioambiente y Desarrollo de 14 de junio de 1992, la Agenda 21<sup>1</sup>, la Declaración sobre los bosques, el Convenio sobre el cambio

---

1. SACHS, I., *L'écodeveloppement. Stratégies pour la XXI siècle*, París, Syros, 1997, p. 65, la calificó de "programa de acción bajo forma de recomendaciones".

climático y el Convenio sobre la diversidad biológica de junio de 1992. En el orden institucional proceden de esa Conferencia la Comisión sobre el desarrollo sostenible y la Sala especializada en medioambiente del Tribunal Internacional de Justicia. La Declaración invocó, entre otros, los criterios de precaución y de utilización de la mejor tecnología disponible o la mejor práctica ambiental:

"Con el fin de proteger el medioambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medioambiente" (15)<sup>2</sup>.

El principio de precaución como "actitud de anticipación vigilante", se ha convertido en uno de los fundamentales en la política y el derecho comunitarios sobre el medio ambiente, de modo que

"cuando una actividad se planea como una amenaza para la salud humana o el medio ambiente, deben tomarse medidas precautorias aun cuando algunas de las relaciones de causa a efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad, lo que implica que han de ser los proponentes de una actividad, y no el público, quienes deben asumir la carga de la prueba"<sup>3</sup>.

La consagración del principio de precaución supone la plasmación de una opción sociopolítica y ambiental, directamente relacionada con los principios del desarrollo sostenible y la sostenibilidad<sup>4</sup>. Para que se puedan cumplir plenamente se debe aplicar, entre otras técnicas, una evaluación continua, secuencial e integral a lo largo de todo el procedimiento decisorio en una manifestación de la función controladora en que se concreta la actividad de policía de la Administración<sup>5</sup>. Por ello el proceso resulta incompleto si no se evalúan las acciones desde el momento de la decisión estratégica en la fase de planificación, hasta la ejecución y explotación de los proyectos. Sin olvidar que existen acciones con efectos ambientales que no precisan de obras, como son los textos legales, los programas, las prácticas de diversos medios, etc.<sup>6</sup>. Estas técnicas llevan a considerar los costos ambientales y obligan a interiorizarlos en los procesos de planificación y ejecución.

2. Un informe del Gobierno alemán de 1984 sobre la calidad del aire adujo que el principio de precaución "también significa actuar cuando no estén disponibles por la ciencia comprensiones determinadas de forma concluyente". La Tercera Declaración Ministerial del Mar del Norte de 1990 propuso "aplicar el principio de precaución [...] aunque incluso no haya evidencia científica que pruebe un vínculo causal entre las emisiones y los efectos".

3. RIECHMANN, J. y TICKNER, J. (Coords.), *El principio de precaución*, Barcelona, Icaria, 2000, pp. 27 y ss. SADELEER, N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruselas, Bruylant, 1999. LEBEN, C. y VERHOEVEN, J., *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, París, LGDJ, 2002. ROMERO MELCHOR, S., "Principio de precaución: ¿principio de confusión?", en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 207, 2000, pp. 94 y ss.

4. ALLI ARANGUREN, J.C., "Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente", en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 226, 2006, pp. 139-211.

5. RIVERO ORTEGA, R., *El estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 31. BERMEJO VERA, J., "La administración inspectora", en *Revista de Administración Pública*, 147, 1998, p. 1255.

6. PARDO, M., "La Evaluación del impacto ambiental", *Revista Huarte de San Juan, Sociología y Trabajo social*, Pamplona, UPNA, 1994, p. 252, invoca el pronunciamiento del Tribunal de Apelaciones del distrito de Columbia: "La historia legislativa del Acta (NEPA) indica que el término acciones se refiere no solamente a la construcción de una infraestructura particular, sino que incluye propuestas de proyectos, propuestas de nueva legislación, regulaciones, declaraciones de políticas o expansión o revisión de programas en curso".

## II. CONCEPTO

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (*Strategic Environmental Assessment-EAE*) es un proceso formal y sistemático para incorporar la variable ambiental, junto con las económicas y sociales, en la toma de decisiones sobre textos legales, políticas, planes y programas. Se trata de una fase previa a la hasta ahora técnica predominante de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, una vez demostrado que es preciso anticipar la consideración ambiental al momento previo a la fase de su ejecución y que los costos ambientales deben ser interiorizados desde las fases previas a la ejecución<sup>8</sup>. A través de ella se persigue desarrollar una planificación sostenible por un conocimiento exacto de la realidad ambiental y socioeconómica, de los problemas que se han de afrontar, con respuestas coherentes e integradas en el medio<sup>9</sup>.

Respecto a las iniciativas legislativas y las políticas se valora el alcance ambiental de las nuevas normativas y grandes decisiones desde la óptica de la sostenibilidad y la concreción de medios y acciones para conseguirla. En los planes y programas se valora el medio y las afecciones al mismo de los aspectos globales de las actividades planificadas y programadas, optando por las que sean más adecuadas a los fines ambientales a fin de conseguir una intervención sostenible. En los proyectos de ejecución, objeto de la EIA, se entra en el análisis de los detalles de la acción o actividad sobre el medio en sus fases de diseño, ejecución, desarrollo y terminación con ponderación de los efectos y de las medidas correctoras para minimizar o compensar los daños.

La valoración ambiental estratégica se realiza en la toma de decisiones con un enfoque adaptativo, que evalúa ambientalmente la política, el plan o el programa que constituyen el fundamento del proyecto posterior. Supone un estadio más avanzado que el meramente semiadaptativo de la evaluación de los proyectos y que el meramente reactivo posterior a la decisión de ejecución.<sup>10</sup>

Se entiende por Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) "el proceso formalizado, sistemático y global de evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa y de sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de dicha evaluación, y de su utilización para una decisión pública responsable". Los términos básicos utilizados tienen los siguientes significados: Política: la inspiración y orientación de una acción. Plan: conjunto de objetivos coordinados y limitados en el tiempo para la aplicación de la política. Programa: conjunto de proyectos en un ámbito determinado<sup>11</sup>.

7. Fue establecida en los EE.UU. por la *National Environmental Policy Act-NEPA* de 1969 alcanzado a los proyectos legislativos en la sección 102: "incluyan en todas las recomendaciones o informes relativos a propuestas legislativas y otras acciones federales importantes que afecten significativamente la calidad del ambiente humano, un estudio que comprenda: i) el impacto ambiental de la acción propuesta, ii) cualesquiera efectos ambientales adversos que no puedan evitarse en caso de ejecutarse la acción propuesta, iii) las posibles alternativas a la acción propuesta, iv) la relación entre la utilización local y a corto plazo del medio humano y el mantenimiento y la mejora de la productividad a largo plazo y v) cualquier compromiso irreversible e irreparable de recursos que se produzca si se ejecuta la acción propuesta". GARCÍA URETA, A., "Normativa internacional de evaluación de impacto ambiental", en PEINADO LORCA, M. y SOBRINI SAGASETA DE ILÚRDOZ, I., *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 171-222.

8. RUSSELL, S., *An Introduction to Strategic Environmental Assessment and Sustainability Analysis*, Working Paper, OTAN, 1995.

9. Sobre las ventajas e inconvenientes de la EAE, ALLI ARANGUREN, J.C., "La evaluación ambiental como instrumento técnico-jurídico en las directivas 85/337, 97/11 y 2001/42", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIV, 132, 2002, pp. 236-240.

10. GÓMEZ OREA, D., *Evaluación del Impacto Ambiental*, Madrid, Mundi Prensa, 1999, p. 10.

11. THERIVEL, R., WILSON, E., THOMPSON, S., HEANEY, D., PRITCHARD, D., *Strategic Environmental Assessment*, London, Earthscan, 1992. THERIVEL, R. y PARTIDARIO, M., *The Practice of Strategic Environmental*, London, Earthscan, 1996. THERIVEL, R. y THOMPSON, S., *Strategic Environmental Assessment and Nature Conservation*, Peterborough, English Nature, 1996. WOOD, C., *EIA of Policies, Plans and Programmes*, *EIA Newsletter*, 1991, 5, pp. 2-3. WOOD, C.-DJEDDOUR, M., "Strategic Environmental Assessment, EA of Policies, Plans and Programmes", *The Impact Assessment Bulletin*, 10 (1), pp. 3-22. LEE, N., "Evaluación ambiental estratégica aplicada a políticas, planes y programas", en PEINADO LORCA, M. y SOBRINI SAGASETA DE ILÚRDOZ, I., *Avances...*, cit., pp. 283-292.

El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea* define el estudio de impacto ambiental estratégico como el

"proceso sistemático de evaluación de las consecuencias sobre el medio ambiente de las actividades de una política, plan o programa propuestos que tiene por objeto conseguir que éstas queden perfectamente incorporadas y sean tenidas debidamente en cuenta en la fase más temprana del proceso decisorio en las mismas condiciones que las consideraciones de índole económico o social"<sup>12</sup>.

En los ordenamientos jurídicos en los que la evaluación ambiental alcanza a las acciones normativas, las políticas, los planes y los programas, su definición es integradora de todo el proceso de decisión, incluso del puramente normativo. De modo que se incluyen consideraciones operativas sobre los futuros proyectos.<sup>13</sup>

En el régimen que se estudia se ha limitado su alcance a los planes y programas, mientras que el concepto doctrinal y otras legislaciones la aplican también a los dos primeros objetos. En todo caso la EAE constituye un instrumento de gestión integral que exige una acción coordinada de los poderes públicos en los procesos para poder articular una evaluación sistemática de la variable ambiental a partir de la información, la participación y la toma de decisiones participadas. Por ello sólo puede ser real y efectiva con una Administración sólida y eficaz que se rija por los principios de cooperación y coordinación. El establecimiento de las técnicas de evaluación ambiental aporta una tecnología al servicio de la política en su configuración, vigencia y aplicación, que forman parte de

"un proceso social progresivo en el cual el conocimiento, la invención tecnológica y el beneficio corporativo se fortalecen el uno al otro formando patrones profundamente arraigados, [...] que llevan el sello del poder político y económico"<sup>14</sup>.

### III. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL

La Ley Foral 4/2005, de 2 de marzo, de intervención para la protección ambiental, regula la intervención administrativa "para la prevención, reducción y el control integrados de la contaminación y el impacto ambiental sobre la atmósfera, el agua, el suelo, así como sobre la biodiversidad, de determinadas actividades, públicas o privadas, como medio de alcanzar la máxima protección posible del medio ambiente en su conjunto" (art. 1.1)<sup>15</sup>. Forma parte de un conjunto de normas preventivas que tiene como fundamento el derecho al medio ambiente y el deber de conservarlo establecidos por el artículo 45 CE. Como declaró la STC 64/1982, "recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales".

La Ley Foral 4/2005 se ha dictado en virtud de las competencias reconocidas a la Comunidad Foral de Navarra por el artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología. El artículo 2.2. deja a salvo la competencia estatal, porque "las formas de intervención administrativa ambiental que se regulan en esta Ley Foral se entienden sin perjuicio de las

12. Redactado por encargo de la Dirección General XI, por Environmental Resources Management, Luxemburgo, 1999, p. 14. Cita como referencia a SADLER AND VERHEEM, *Strategic Environmental Assessment. Status, challenges and future directions*, 1996, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of The Netherlands. EIA Commission.

13. CANTER, L. W., *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental. Técnicas para la Elaboración de Estudios de Impacto*, Madrid, McGraw Hill, 1997, cit., p. 21.

14. WINNER, L., *La ballena y el reactor*, Barcelona, Gedisa, 1987, p. 43.

15. ALENZA, J., "Aproximación a la nueva Ley Foral de intervención para la protección ambiental de Navarra", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 8, 2005, pp. 27-38.

intervenciones ambientales que correspondan a la Administración General del Estado en materias de su competencia".

El artículo 149.1.23ª CE reconoció a las Comunidades Autónomas la facultad de "establecer normas adicionales de protección", posibilidad de todas ellas de legislar sobre la materia medioambiental (SSTC 170/1989 102/1995), a fin de "complementar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado" (SSTC 170/1989, 149/1991, 102/1995). Existe una doble competencia normativa autonómica: la de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y la de establecer nuevas medidas de protección que, sin contradecir aquélla, cumplan el mandato del artículo 45.2 CE de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Lo básico representaría el punto de partida de la protección mínima, susceptible de ser ampliada por las medidas adicionales para "complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado" (STC 170/1989). La STC 13/1998 reconoció al Estado la competencia para que "fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en esta materia", mientras que "se atribuye a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de *desarrollo legislativo* de la legislación básica, y la de imponer medidas adicionales de protección; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones".

Por lo que se refiere a la ejecución y gestión el artículo 148.1.9ª atribuyó a las Comunidades Autónomas las competencias para "la gestión en materia de protección del medio ambiente", que implican las potestades organizativas, reglamentarias, gestoras y de intervención en las actividades, abarcando la "potestad de administración y potestad para dictar reglamentos internos de organización, pero no potestad reglamentaria general" (STC 1/1982). La coincidencia sobre el mismo espacio medioambiental de diversas competencias ha dado lugar a una rica casuística, pero el criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales es el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (SSTC 87/1987 y 69/1988), aunque no se le puede atribuir valor absoluto (SSTC 213/1988 y 197/1996). El marco legal de enjuiciamiento es el *ius superveniens* de la legislación básica vigente en el momento de adoptarse la decisión por el Tribunal (SSTC 170/1989, 146/1993, 102/1995, 28/1997, 15 y 110/1998, 1/2003).

En ejercicio de las competencias reconocidas a la Comunidad Foral por el artículo 57.c) LORAFNA se han dictado numerosas disposiciones directamente relacionadas con el medio ambiente:

- Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente<sup>16</sup>.

- Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de régimen de protección y desarrollo del patrimonio forestal.

- Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente. Fue modificada por la Ley Foral 28/2003, de 4 de abril.

---

16. Su Reglamento fue promulgado por el Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero. La inaplicación en Navarra del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ha sido reiterada por la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 4/2005.

- Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats. Fue modificada por las Leyes Forales 8/1994, de 21 de junio, 5/1998, de 27 de abril, y 18/2002, de 13 de junio.

- Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de residuos especiales. Fue modificada por la Ley Foral 1/2001, de 13 de febrero, y derogada por la Ley Foral 4/2005, de 2 de marzo.

- Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, normas reguladoras de los espacios naturales de Navarra.

- Ley Foral 3/1997, de 27 de febrero, declaración del Parque Natural de Urbasa y Andía.

- Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental.

- Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, del Parque Natural de las Bardenas Reales de Navarra. Fue modificada por la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre.

- La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>17</sup>.

El ordenamiento foral es tributario en esta materia de numerosas normas comunitarias y básicas. En cuanto a la cuestión objeto de consideración se han de destacar las Directivas 85/337, de 27 de junio, modificada por la 97/11, de 3 de marzo<sup>18</sup>. Fueron traspuestas al Derecho español por los Reales Decretos Legislativos 1.302/1986, de 28 de junio, y 9/2000, de 6 de octubre, y la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de carácter básico conforme a la competencia estatal establecida por el artículo 149.23<sup>a</sup> CE (Disposición Final Tercera). Por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, se aprobó el Reglamento para su aplicación<sup>19</sup>. Especial significado tiene a estos efectos la Directiva 96/61, del Consejo, de 24 de septiembre, sobre la autorización sistemática de las actividades y sus condiciones ambientales, que fue traspuesta por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

En Navarra, el artículo 3 de la Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental, ha incorporado los principios medioambientales europeos: de prevención o acción preventiva, de precaución o cautela, de quien contamina paga, de reparación o corrección de los impactos ambientales, preferentemente en la fuente misma, de participación, y de integración de las condiciones ambientales en la programación, las políticas y la planificación (art. 2.2). Establece un régimen de la protección por la intervención ambiental con medios ordenados y sistemáticos de carácter previo, con técnicas distintas de intervención administrativa para la protección:

A) En el Título I se regulan las actividades sometidas a autorización ambiental por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por medio de tres tipos de autorización (art. 9):

a) La autorización ambiental integrada (arts. 10-24)

- sin evaluación de impacto (Anejo 2.A),

17. Su Disposición Adicional Cuarta dispuso que el Gobierno de Navarra remitiera al Parlamento un proyecto de Ley Foral de Evaluación Ambiental en Navarra que incorporase al ordenamiento de la Comunidad Foral de Navarra la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio.

18. ALLI ARANGUREN, J.C., "La Evaluación de Impacto Ambiental en el Derecho comunitario", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 190, 2001, pp. 133-205; 6.1.27. "La evaluación ambiental como instrumento...", cit., pp. 227-275.

19. ALLI ARANGUREN, J.C., "Régimen jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental" en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 8, 1989, págs. 69-117.

- con evaluación de impacto (art. 24 y Anejo 2.B)

b) La autorización de afecciones ambientales (arts. 25-28 y Anejo 2.C),

c) la autorización de apertura o puesta en marcha (art. 29).

B) En el Título II se abordan las actividades sometidas a

a) Evaluación o informe ambiental de planes y programas (arts. 30-34 y Anejo 3.A),

b) Evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos, públicos o privados (arts. 35-45 y Anejos 2.B, 3.B, 3.C, 3.D, 4.A y B).

c) Informes ambientales en procedimientos autorizatorios (arts. 43-45).

C) En el Título III se establece la regulación de las actividades clasificadas porque son susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes, siempre que no estén sujetas a la autorización ambiental integrada (arts. 46-66 y Anejo 4):

a) con evaluación de impacto ambiental en función de los criterios de selección (Anejo 4.A),

b) con preceptiva evaluación de impacto ambiental (Anejo 4.B),

c) con previo informe ambiental (Anejo 4.C)

Estas técnicas tienen distinta naturaleza y régimen jurídico, como recoge la propia Ley al diferenciar las autorizaciones de las evaluaciones. El artículo 13 reconoce el carácter previo de la autorización ambiental integrada. La autorización de afecciones ambientales integra la de las actividades autorizables en suelo no urbanizable (art. 25.2). La autorización de apertura o puesta en marcha será previa al inicio de una actividad sometida a autorización ambiental integrada o a autorización de afecciones ambientales (art. 29.1). La licencia de actividad clasificada es previa a la implantación, explotación, traslado o modificación de una actividad de esta naturaleza (art. 46.1).

Por el contrario, la evaluación no es una autorización, sino un acto de manifestación de voluntad de la Administración que contribuirá a un acto autorizatorio posterior, al que se incorporará las condiciones de aquella. La Ley diferencia entre ambos procedimientos, como realidades distintas en su contenido y función (art. 1.2.c). La evaluación se puede producir en dos momentos. Cuando se realiza en el momento de la elaboración de las políticas, planes y programas se trata de la conocida como "evaluación ambiental estratégica (EAE)". Si la evaluación se realiza de los proyectos constituye la "evaluación de impacto ambiental" (EIA). Su denominador común es la evaluación del efecto ambiental como medida preventiva para corregirlo desde el origen.

#### **IV. RÉGIMEN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS**

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, regula por primera vez en Navarra la "evaluación ambiental estratégica de planes y programas"\*, cuando ha pasado un año desde que concluyera el plazo dado por la Directiva 2001/42, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001<sup>20</sup>, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, sin que todavía haya sido traspuesta al Derecho inter-

20. DOCE L, 197, de 21 de julio de 2001.

\* RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., "Actividades sometidas a evaluación o informe (II): La evaluación ambiental estratégica de temas y programas y otros informes ambientales", en ALENZA, F. (Dir.), Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo), Pamplona, Gobierno de Navarra, 2006, pp.269-334.

no. No obstante el incumplimiento del mandato, la Directiva está plenamente vigente y es invocable conforme al efecto directo reconocido por el Derecho comunitario.

### 1. Derecho comunitario

Las Directivas 85/337 y 97/11 consagraron la evaluación de impacto ambiental como procedimiento y técnica previos a la autorización de los proyectos con repercusión en el medio ambiente. Pero parece claro que existe un nivel anterior que crea el marco donde se van a realizar los proyectos, que es el de las normas, las políticas, los planes y programas, para los que no existe una evaluación del impacto de sus previsiones. La evaluación en tal fase garantizaría una mayor protección medioambiental por el control de los impactos en el origen de los proyectos. Lo reconoció la Directiva 85/377 al afirmar que "los principios de la EIA serán muy valiosos aplicados a políticas, planes y programas, especialmente cambios de usos del suelo". En el *Cuarto Plan de Acción en materia de medio ambiente* se encomendó a la Comisión "cubrir políticas, planes y su aplicación, procedimientos de aprobación de programas, incluyendo objetivos y subelementos, tanto como proyectos, basándose en el contenido de la EIA actual de la Directiva 85/337".

Así lo recogió el *Borrador de Directiva sobre la valoración medioambiental de Políticas, Planes y Programas* de 1991:

- La valoración de las implicaciones medioambientales de alternativas a la opción escogida en las etapas primeras del proceso de planificación abre la posibilidad de adoptar una alternativa que sea medioambiental y/o económicamente superior pero que no habría podido ser considerada realista en la fase última de EIA del proyecto;
- los impactos acumulativos y sinérgicos asociados con los desarrollos múltiples pueden ser identificados más fácilmente, y más eficiente y económicamente mitigados, si la valoración tiene lugar en una etapa suficientemente temprana en el proceso de planificación y a una escala suficiente de actividad agregada;
- la planificación del uso del suelo y el proceso de control de su desarrollo pueden mejorarse si la valoración medioambiental se integra sistemáticamente en la planificación del uso del suelo así como en la etapa de control del desarrollo;
- al enfocar las valoraciones en las etapas y los impactos que son más apropiados, se pueden simplificar y canalizar las valoraciones de las otras etapas del proceso, incluyendo la fase de valoración del proyecto;
- la extensión del sistema de valoración posibilita tener en cuenta y valorar los impactos de las medidas, dentro de las políticas, planes y programas, que no son implementadas a través de proyectos concretos (como por ejemplo cambios de prácticas o gestión en la agricultura)".

La introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en las políticas medioambientales y el Derecho comunitarios supuso un progreso respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental como acción preventiva<sup>21</sup>. En el Convenio de Espoo de febrero de 1991 se reconoció la necesidad de una evaluación ambiental previa a la de los proyectos. Los artículos 2 y 6 del Tratado de Maastricht invocaron explícitamente la técnica para lograr los objetivos medioambientales que se plasmaron en el artículo 174 del Tratado de Ámsterdam.

21. ROSA MORENO, J., "Las evaluaciones de impacto ambiental y las evaluaciones estratégicas en la nueva normativa comunitaria", *Noticias de la Unión Europea*, 190, 2000, pp. 133-148.



La Evaluación de planes y proyectos fue introducida en el artículo 6.3 de la Directiva 1992/43/CEE, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>22</sup>:

"Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de la repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública"<sup>23</sup>.

En el informe de 1993 de la Comisión al Parlamento, sobre aplicación y eficacia de la Directiva 85/837 de evaluación de impacto ambiental, se sostuvo

"que la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos se lleva a cabo demasiado tarde en los procesos de planificación y decisorio, lo cual hace que no se considere la posibilidad de adoptar alternativas de los proyectos concretos que se estén estudiando ni de su emplazamiento o trazado (en el caso de las infraestructuras lineales). Esta limitación es inevitable porque se trata de un instrumento que se limita a evaluar el impacto ambiental de proyectos concretos, mientras que antes de él ya se han adoptado algunas decisiones importantes de política que, por lo tanto, limitan el espacio de maniobra a nivel de proyecto aislado."

En un estudio sobre la legislación y los procedimientos de evaluación que realizó la Comisión en marzo de 1995 se señalaban algunas deficiencias de los sistemas de evaluación de impacto ambiental aplicados en la Comunidad:

- 1) Aunque los Estados miembros tienen algunas disposiciones para evaluar las consecuencias ambientales probables de la realización de planes y programas adoptados de cara a la autorización, la cobertura de estos es incompleta.
- 2) Incluso en los casos en que existe algún sistema de evaluación ambiental, este no siempre cumple los requisitos básicos de tales sistemas; así, por ejemplo, la información presentada para la evaluación no siempre cubre todos los impactos ambientales importantes y puede que no haya obligación oficial de consultar la opinión pública".

El Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea en la sesión 2.253 de 1 de abril de 2000, en relación con el Convenio sobre la diversidad biológica, realizó una exposición doctrinal sobre la técnica evaluadora:

"*cree* que la evolución de la evaluación ambiental estratégica en la Unión Europea basada en los principios de la evaluación de impacto ambiental y reflejada en la normativa comunitaria pertinente, que destaca cuestiones como la participación pública y la evaluación de impacto en un contexto transfronterizo, confiere a la UE un cometido a escala mundial en la consecución de buenas prácticas de aplicación del artículo 14 del Convenio".

*afirma* que la evaluación ambiental estratégica, al incorporar a la toma de decisiones relativa a programas y planes preocupaciones medioambientales, económicas y sociales permite conseguir un enfoque más amplio (que incluye los efectos acumulativos, de sinergias inducidos gracias al intercambio de información sobre la evaluación de impacto y la evaluación de proyectos) fomentará el desarrollo sostenible y, por tanto, los objetivos del Convenio".

22. Fue traspuesta por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre.

23. El artículo 3.2 y 3 de la Directiva 2001/42 prevé la evaluación de planes y programas de los que requiera evaluación conforme a los artículos 6 y 7 de la Directiva 92/43.

El *Quinto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea (1993-2000)*<sup>24</sup> sentó el concepto de desarrollo sostenible en el que el adjetivo "quiere ser reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de la actividad humana y del desarrollo de los seres humanos". Consideró que el crecimiento económico era insostenible "si no se tienen en cuenta las consideraciones medioambientales, no sólo como un factor restrictivo, sino como un incentivo para aumentar la eficacia y la competitividad, sobre todo en el mercado mundial". Para que exista desarrollo sostenible son indisociables las dimensiones medioambiental, económica y social<sup>25</sup>. La Evaluación Ambiental Estratégica fue incorporada como técnica en la acción comunitaria por

"la integración de la evaluación ambiental dentro del proceso de planificación a gran escala, no sólo reforzará la protección del medio ambiente, fomentando una óptima gestión de los recursos, sino que contribuirá a reducir aquellas disparidades en la competencia internacional e interregional por los nuevos proyectos de desarrollo que surgen en la actualidad debido a las discrepancias en las prácticas de evaluación de los Estados miembros".

La preocupación sobre la evaluación de los Planes había quedado reflejada en el Reglamento 2052/88, de 24 de junio sobre los Fondos Estructurales, así como en el Reglamento 1268/99, de 21 de junio de 1999, que integró la protección del medio ambiente "en la definición y aplicación de los Fondos" (Art. 2), de modo que la evaluación previa forma parte de los planes, programas e intervenciones (Art. 41). La Agenda 2000 recogió la evaluación ambiental de los planes de desarrollo regional como un aspecto fundamental de la aplicación de los Fondos. El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea* definió el estudio de impacto ambiental estratégico como se ha recogido en el epígrafe 2.

En la Decisión 2179/98, de 24 de septiembre de 1998, sobre la revisión del Quinto Programa se propuso como objetivo prioritario para el siguiente, en relación con los instrumentos horizontales, "crear métodos de evaluación de las repercusiones medioambientales para los planes y programas y potenciar el desarrollo de metodologías, formación y material de orientación para la evaluación tanto de los proyectos como de los planes y programas".

Así se recogió en el Sexto *Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente* para 2002-2012, que alude a la necesidad de "introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo". Se basa en los principios de subsidiariedad, "quien contamina paga" (art. 130 R del Tratado de Maastricht), cautela, acción preventiva<sup>26</sup> y corrección de la contaminación en la fuente; se dan prioridad al cambio climático, la biodiversidad, la salud y el uso sostenible de los recursos naturales y los residuos. A tal fin propone "mejorar la aplicación de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental e introducir plena y correctamente las evaluaciones ambientales estratégicas tras su adopción a nivel comunitario".

A partir de la *Estrategia Comunitaria para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de 2001, se perfeccionó el control medioambiental superando las limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos. A este fin se incorporó al acervo comunitario y a la práctica de los Estados miembros la Evaluación Ambiental Estratégica por la Directiva 2001/42, del Parla-

24. Resolución 93/C 138/01, DOCE C de 17 de mayo de 1993.

25. DOCE C, 138, de 7 de mayo de 1993.

26. Conforme al párrafo 2 del artículo 130 R del Tratado de Maastricht "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente [...] se basará en los principios de cautela y acción preventiva".

mento y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente. El Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 reafirmó

"la importancia de continuar y potenciar el proceso de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales por constituir un proceso capital y complementario para lograr un desarrollo sostenible junto con la Estrategia de Desarrollo Sostenible y el Sexto Programa de Acción Medioambiental".

Por lo que se refiere al principio de prevención, el artículo 174.2 del Tratado de la Unión dispuso que "la política de la comunidad en el ámbito del medioambiente [...] está fundada sobre el principio de precaución"<sup>27</sup>. Por su parte, el Proyecto de la Constitución europea fija entre los objetivos de la política medioambiental

"un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio correccional de los daños al medioambiente, preferentemente en el origen, y en el principio *quien contamina paga*" (art. III-233.2)<sup>28</sup>.

Se expone el conjunto del régimen jurídico vigente en la Comunidad Foral de Navarra a partir de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, y de las disposiciones de la Ley Foral 4/2005. Partimos de la vigencia plena de la Directiva ya que el Tribunal de Justicia ha declarado, reiteradamente, que el Derecho interno no puede dispensar de la aplicación de la Directiva a los proyectos cuya tramitación formal se haya iniciado con posterioridad a su entrada en vigor, con independencia de la fecha de su transposición<sup>29</sup>. De tal modo que el incumplimiento del plazo de transposición no le hace perder su vigencia ni los efectos de su aplicación directa. Interpretando los artículos 2.1 y 4.2 de la Directiva 85/337 la sentencia de 24 de octubre de 1996, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld* y otros, estableció el alcance del efecto directo:

"la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar el resultado prescrito por una Directiva es una obligación imperativa impuesta por el párrafo tercero del artículo 189 TCE y la propia Directiva. [...] Esta obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, con inclusión, en el marco de sus competencias, de las autoridades judiciales".

"Por lo que se refiere al derecho de un particular a invocar una Directiva y a la facultad del Juez nacional de tomarla en consideración [...] sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 189 reconoce a la Directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por los interesados. En

27. La STJCE de 5 de mayo de 1998, *National Farme's Union*, reconoció a las instituciones comunitarias la capacidad de "adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos", invocando el artículo 130 R (174) del Tratado CE. Para la STPI de 26 de noviembre de 2002, *Artegodan y otros vs. Comisión*, "cabe definir el principio de cautela como un principio general del Derecho comunitario que impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar las medidas apropiadas con vistas a prevenir ciertos riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medioambiente, otorgando a las exigencias ligadas a la protección de estos intereses primacía sobre los intereses económicos". Esta primacía ya fue reconocida por la STJCE de 17 de julio de 1997, *Affish vs. Comisión*.

28. En el ordenamiento jurídico español el principio de precaución está recogido, entre otros, en los artículos 4.6.b) de la Ley 11/2001, de 5 de julio, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, 3.ñ) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, así como en las exposiciones de motivos de numerosas normas estatales y autonómicas. CIERCO SEIRA, C., "El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español", en *Revista de Administración Pública*, 163, 2004, pp. 73-125.

29. Sentencia de 11-8-1995, Comisión c. Alemania, (As. C-431/92, Rec. 1995) no acepta los "contactos y encuentros informales" como fecha de inicio del procedimiento, sino la de "presentación formal de la solicitud de autorización". Ss. 22-10-1998, Comisión contra Alemania, (As. C-301/95, Rec. 1998, pp. 6154-6172) y 18-6-1998, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude* y otros, (As. 81/96, Rec. 1998).

particular, en los casos en los que, a través de una Directiva, las autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto quedaría debilitado si se impidiera al justiciable invocarlo ante los Tribunales y si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran tomarlo en consideración, como elemento del Derecho comunitario, para verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva".

La Directiva 2001/42, tiene plena vigencia en el derecho interno de los Estados miembros, sobre todo cuando no ha sido traspuesta al ordenamiento interno dentro del plazo establecido que concluyó el 21 de julio de 2004. La falta de transposición supone una infracción del Derecho comunitario, pero no priva de su efecto directo y primacía a la Directiva que puede tener efectos incluso durante el plazo para su incorporación al Derecho interno, como se desprende del principio de "interpretación conforme". El incumplimiento ni perjudica a los ciudadanos ni libera al Estado de la obligación de transponerla<sup>30</sup>. El Tribunal de Justicia de la Comunidad ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la vigencia y aplicación de la Directiva 85/337, en la sentencia de 9 de agosto de 1994, *Bund Naturschutz in Bayern*<sup>31</sup>, sobre la falta de transposición de la Directiva y el establecimiento de un régimen transitorio que excluía de la Evaluación de Impacto Ambiental, declaró que

"la Directiva se opone en todo caso a que, para procedimientos iniciados después de dicha fecha (la fecha límite), se establezca un [...] régimen mediante una ley nacional que, vulnerando la Directiva, adapte fuera de plazo el derecho interno a la misma. Tal interpretación provocaría un aplazamiento de la fecha límite de 3 de julio de 1988 y sería contraria a las obligaciones que se derivan de dicha Directiva".

Por ello a la hora de recoger el régimen vigente en la Comunidad Foral de Navarra respecto a la EAE se detallan las previsiones de la Directiva y de la Ley Foral 4/2005, en cuanto la incorpora y completa algunos aspectos<sup>32</sup>.

## 2. Objeto

El artículo 1 de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, concreta su objetivo en "conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, [...] de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente", que constituyen su ámbito de aplicación en los términos de sus artículos 2 y 3.

Los objetivos están directamente relacionados con los artículos 6 y 174 del Tratado y con los considerandos 4, 5 y 6 de la Directiva, que describen los fines respecto a garantizar las repercusiones ambientales en la elaboración de planes y programas, en la creación de un marco coherente para las actividades empresariales y en los requisitos de procedimiento comunes<sup>33</sup>.

30. ALLI ARANGUREN, J.C., "Nuevos retos para las directivas comunitarias", *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, 222, 2002, pp. 8-31.

31. As. 396/1992, *Bund Naturschutz in Bayern y otros c. Freistaat Bayern y otros*, Rec. 1994, pp. Fue dictada resolviendo una cuestión prejudicial e invocada en las sentencias de 22-10-1998, Comisión c. Alemania, (As. C-301/95, Rec. 1998, pp. 6135-6172), 18-6-1998, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude y otros c. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland* (As. C-81-96, Rec. 1998, pp. 3923-3947) y 21-1-1999, Comisión c. Portugal (As. C-150/97, Rec. 1999, pp. 259-273).

32. COMISIÓN EUROPEA, Aplicación de la directiva 2001/42/CE relativa a los efectos de determinados planes y programas en el Medio ambiente, [http://www.europa.eu/int/comm/environment/eia/030923.sea\\_guidance\\_es.pdf](http://www.europa.eu/int/comm/environment/eia/030923.sea_guidance_es.pdf).

El artículo 30 de la Ley Foral 4/2005 describe el objeto y finalidades de la evaluación ambiental estratégica como

"el procedimiento establecido para evaluar, corregir y controlar los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener determinados planes o programas, públicos o privados, con el fin de conseguir un elevado nivel de protección ambiental y promover un desarrollo sostenible, a través de la integración de la variable ambiental en la elaboración y aprobación de los referidos planes y programas".

En el Anejo I de la Ley Foral se identifica el procedimiento con el "conjunto de estudios e informes técnicos que permiten estimar los efectos de un plan o programa sobre el medio ambiente, con el fin de prevenir, evitar y corregir dichos efectos". Concluye con la "declaración de incidencia ambiental" del plan o programa, requisito esencial e inexcusable para su aprobación definitiva<sup>34</sup>.

### 3. Ámbito de aplicación

Está recogido en los artículos 2 y 3 de la Directiva que, respectivamente, definen los conceptos utilizados y los planes y proyectos que previsiblemente tengan efectos ambientales significativos y exigirán su evaluación<sup>35</sup>. Por cuanto se refiere a su obligatoriedad se contemplan los siguientes supuestos:

a) Existe una obligación general de evaluación medioambiental de los planes y programas regulados por el artículo 3, que se efectuará "durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa" (art. 4.1). En el caso de planes jerarquizados se evitará la duplicidad de evaluaciones conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 5 (art. 4.2) previéndose los procedimientos coordinados o conjuntos cuando se haya de realizar la evaluación en aplicación de la Directiva y de otras normas comunitarias (art. 11.2).

b) Los Estados miembros integrarán en sus procedimientos de planes y programas los requisitos de la Directiva (art. 4.2)

c) El artículo 13.3 define el ámbito temporal de aplicación.

#### 3.1. Planes y programas incluidos

En la definición del artículo 2, se entiende por "plan" y "programa"<sup>36</sup>, incluidos los cofinanciados por la Comunidad y sus modificaciones, aquellos

- "cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo por parte de un Parlamento o Gobierno"<sup>37</sup>, y

33. OÑATE, J.J., PEREIRA, D., SUÁREZ, F., RODRÍGUEZ, J.J., CACHÓN, J., *Evaluación Ambiental Estratégica*, Madrid, Mundi-Prensa, 2002. PARDO BUENDÍA, M., *La Evaluación de Impacto Ambiental y social para el siglo XXI*, Madrid, Fundamentos, 2002. JILIBERTO, R. y ÁLVAREZ ARENAS, M., *Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas: una aproximación analítica*, Madrid, Talleres BORPISA, 2000.

34. PORTO REY, E., "El estudio de la incidencia ambiental de planes y programas y los informes de análisis ambiental en la Comunidad de Madrid", en *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 2000, 2003, pp. 459-485.

35. ALLI ARANGUREN, J.C., "La evaluación ambiental como instrumento...", cit., pp. 242-246.

36. Sobre el alcance de los conceptos, el TJCE dio un significado amplio al término "proyecto" de la Directiva 85/337 (Asunto C-72/95, *Kraaijeveld*) que sería aplicable analógicamente, del mismo modo que la inclusión de las modificaciones. Sobre el significado de los planes declaró que "una normativa o medidas concretas que sólo representan una serie de intervenciones normativas aisladas, que no pueden constituir un sistema organizado y articulado destinado a eliminar residuos y los residuos tóxicos y peligrosos, no pueden considerarse planes o programas" (Asunto C-387/97, *Comisión v. Grecia*).

37. Sobre el alcance del concepto de autoridad, las obligaciones de resultado obligan a todas las autoridades, conforme al artículo 5 del Tratado, "a tomar todas las medidas generales o particulares necesarias para asegurar la ejecución de la obligación [...] en el ámbito de sus competencias, incluidas las jurisdiccionales [...] que deben interpretar el derecho nacional a la luz del texto y de la finalidad de la directiva para cumplir el resultado previsto por el artículo 189.3" (Sentencias TJCE de 10 de abril de 1984, *Von Colson et Kamann*, (As. 14/83, Rec. 1891), *Harz*, (As. 79/83, Rec. 1921) y de 12 de julio de 1990, *Foster* (As. 188/89, Rec. 1990).

- que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas" (Art. 2).

Por tanto, la primera exigencia para que los planes y programas se sujeten a la Directiva es que cumplan las condiciones citadas. A partir de ahí, el artículo 3 establece en su apartado 1 una regla general y en los restantes una pormenorización en la que el apartado 2 lleva al sometimiento a evaluación y el 3 deja en manos de los Estados el determinarlo, así como respecto a los afectados por el apartado 2:

a) Que se "llevará a cabo una evaluación medioambiental [...] en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente" (art. 3.1). Es la norma general que queda interpretada por el considerando 10, que invoca los anexos I y II de la Directiva 85/337 y los planes y programas incluidos por la Directiva 92/43, por sus "efectos significativos sobre el medio ambiente y, como norma, deben quedar sujetos a una sistemática evaluación medio ambiental".

b) Que "serán objeto de evaluación medioambiental" (art. 3.2) todos los que

- se elaboren con respecto a la agricultura, la selvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 83/337/CEE<sup>38</sup>, o

- los que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto por los artículos 6.3 y 7 de la Directiva 92/43/CEE<sup>39</sup>. Afectaría a las zonas especiales de protección de aves (art. 4 de la Directiva 79/409) y a los lugares de importancia comunitaria (art. 4 de la Directiva 92/43). A tal fin se utilizarían las evaluaciones integradas del artículo 11.2.

A pesar de que el artículo 3.2.b) se refiere exclusivamente a la Directiva 92/43, sobre hábitats, el artículo 11.2 prevé que haya planes y programas sujetos, además de a la Directiva específica 2001/42, a otras normas comunitarias, para lo que permite que los Estados puedan establecer "procedimientos coordinados o conjuntos". Esta concurrencia de evaluaciones es real y se produce en ámbitos significativos del medio ambiente, como ocurre, entre otras, con las Directivas 75/442/CEE, sobre residuos, 91/689/CEE, sobre residuos peligrosos, 94/62/CE, sobre envases y residuos de envases; 91/676/CEE, sobre nitratos; 92/43/CEE, sobre hábitats; 96/62/CE, sobre calidad del aire, y 2000/60/CE, sobre aguas<sup>40</sup>.

Los planes anteriores que establezcan usos de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas se evaluarán si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente (Art. 3.3). Ante la dificultad y variedad de extensiones territoriales y la indeterminación de los conceptos utilizados, se entiende que el criterio no es del tamaño sino el de los "efectos significativos" que, de producirse, exigirían la evaluación<sup>41</sup>.

38. Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Fue modificada por la directiva 97/11/CE.

39. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. Fue modificada por la Directiva 97/72/CE. Una valoración del contenido del artículo 6 en "Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats".

40. ALLI ARANGUREN, J.C., "El Plan Hidrológico Nacional y la Evaluación Ambiental Estratégica", en A. EMBID IRUJO (Dtor.), *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, I, Madrid, Civitas, 2002, pp. 355-390.

Afecta a otros planes y programas distintos a los contemplados en los apartados 2 y 3, que establezcan el marco para la posterior autorización de proyectos, si los Estados miembros determinan que el plan o programa puede tener efectos medioambientales significativos (Art. 3.4). Comprende, además, los no enumerados en los anexos de la Directiva 85/337 conforme al considerando 10.

La decisión estatal a que se refieren los dos apartados anteriores 3 y 4 (Art. 3.5) se adoptará por alguno de los tres métodos de criba para determinarlos: caso por caso, especificando tipos de planes y programas o combinando ambos criterios, siempre teniendo en cuenta los "criterios de significación" establecidos en el Anexo II para garantizar que los que tengan efectos previsiblemente significativos queden incluidos en el ámbito de la Directiva<sup>42</sup>. Estos criterios, que no son exhaustivos y pueden ser ampliados y complementados por los estatales, se refieren a

1. Las características de los planes y programas, considerando en particular:

- la medida en que el plan o programa establece un marco para proyectos y otras actividades con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones, las condiciones de funcionamiento o mediante la asignación de recursos,

- el grado en que el plan o programa influye en otros planes y programas, incluidos los que estén jerarquizados,

- la pertinencia del plan o programa para la integración de aspectos medioambientales, con el objeto en particular de promover el desarrollo sostenible,

- problemas medioambientales significativos para el plan o programa,

- la pertinencia del plan o programa para la aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente (por ejemplo, los planes y programas relacionados con la gestión de residuos o la protección de los recursos hídricos).

2. Las características de los efectos y de la zona de influencia probable, considerando en particular:

- la probabilidad, duración, frecuencia y reversibilidad de los efectos,

- el carácter acumulativo de los efectos,

- la naturaleza transfronteriza de los efectos,

- los riesgos para la salud humana o el medio ambiente (debidos, por ejemplo, a accidentes),

- la magnitud y el alcance espacial de los efectos (zona geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas),

- el valor y la vulnerabilidad de la zona probablemente afectada a causa de:

- las características naturales especiales o el patrimonio cultural,

---

41. Así lo entendió el TJCE en el asunto C-392/96, *Comisión v. Irlanda* sin que la fijación de umbrales pudiera realizarse con el único criterio de la extensión territorial excluyendo su naturaleza y localización, por cuanto "incluso un proyecto de dimensiones reducidas puede tener un impacto considerable en el medio ambiente cuando esté situado en un lugar en el que los factores medioambientales descritos en el artículo 3 de la Directiva (EIA), como la flora y la fauna, el suelo, el agua, el clima o el patrimonio cultural, sean sensibles a la más mínima modificación. De igual modo, un proyecto puede tener un impacto considerable cuando, debido a su naturaleza, exista el riesgo de que transforme de manera importante o irreversible dichos factores medioambientales, con independencia de sus dimensiones".

42. Ha de predominar el efecto significativo (Asunto 72/95, *Kraaijeveld*) y, como excepción, se interpretará restrictivamente (Asunto C-435/97, *Autonome Provinz Bozen*). Para determinar los efectos significativos puede utilizarse los previstos en el apartado f) del Anexo I, con su nota (secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos).

- la superación de niveles o valores límite de calidad del medio ambiente,
- la explotación intensiva de la tierra;
- los efectos en zonas o parajes con estatuto de protección reconocido en los ámbitos nacional, comunitario o internacional.

La decisión de los Estados, además de tomar en cuenta los citados criterios, deberá cumplir dos requisitos:

a) Consultarán a las autoridades 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 (Arts. 3.6 y 6.3).

b) Garantizarán que los resultados del estudio y los motivos para no requerir una evaluación ambiental conforme a los artículos 4 a 9 se pongan a disposición del público (Art. 3.7).

Cuando los planes o programas estén cofinanciados por la Comunidad Europea la evaluación que se derive de la Directiva se efectuará conforme a las disposiciones específicas de la legislación comunitaria para los mismos (Art. 11.3). Por tanto, los planes y programas financiados conforme a los reglamentos 1260/1999/CE sobre fondos estructurales y 1257/1999/CE quedan excluidos del ámbito de la Directiva por que habrán sido aprobados antes de la terminación del plazo de trasposición que era el 21 de julio de 2002.

La Ley Foral 4/2005 establece en su artículo 31.1 el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica de planes o programas, con carácter previo a su aprobación (arts. 31.1 y 33.2). Esta evaluación ni es incompatible ni exige de la de impacto ambiental a los proyectos sometidos a ella (art. 34.6). Deberán someterse a la evaluación:

A) Planes y programas que afecten al ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra comprendidos en el Anejo 3.A:

a) Instrumentos de ordenación del territorio:

1. Estrategia Territorial de Navarra (arts. 31-33 LF 35/2002).
2. Planes de Ordenación del Territorio (arts. 34-37 LF 35/2002).
3. Planes Directores de Acción Territorial (arts. 38-41 LF 35/2002).
4. Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (arts. 42-47 LF 35/2002).
5. Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que no estén sometidos a procedimiento de estudio de impacto ambiental de proyectos (arts. 42-47 LF 35/2002).

b) Instrumentos de ordenación urbanística:

1. Planes Generales Municipales (arts. 55-58 LF 35/2002).
2. Planes de Sectorización (art. 59 LF 35/2002).
3. Planes Especiales que no desarrollen el Plan General Municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61.3 de la Ley Foral 35/2002, 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

c) Cualesquiera otros planes y programas que tengan la consideración de instrumentos de ordenación del territorio de acuerdo con la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo o que se elaboren respecto a agricultura y regadíos; ganadería y pesca fluvial; selvicultura; energía; industria; sistemas de comunicación y transporte; gestión de residuos; gestión de recursos hídricos, incluyendo el saneamiento y la depuración; telecomunicaciones; turismo; ordenación rural, utilización del suelo, en general, y de los recursos naturales, y los



que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

d) Planes y Programas que, no estando en los apartados anteriores puedan afectar significativamente a los valores de la Red Natura 2000 o de las zonas de especial protección.

e) Planes y programas mencionados, así como otros instrumentos de planeamiento urbanístico municipal de desarrollo, que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en los planes y programas mencionados si el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda decide, tras su estudio por caso, y basándose en los criterios que reglamentariamente se establezcan, que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

f) Respecto a otros planes y programas en los que se establezca un marco para la autorización en el futuro de proyectos, el Departamento de Medio Ambiente Ordenación del Territorio y Vivienda determinará si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

B) Sus revisiones, en todo caso.

C) Las modificaciones que se consideren sustanciales por poder derivarse de ellas, a juicio del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y conforme a los criterios que reglamentariamente se determinen, efectos negativos para el medio ambiente.

D) En todo caso, las modificaciones que afecten a la clasificación del suelo no urbanizable.

E) En los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico en que existan fases de elaboración mediante documentos previos de planeamiento, como avances, estrategia y modelo de ocupación del territorio, entre otros, tramitables reglamentariamente, si se prevé la existencia de una declaración preliminar de incidencia ambiental, previa o simultánea a la aprobación del documento previo de planeamiento, y una declaración de incidencia ambiental definitiva, previa o simultánea a la aprobación definitiva del plan o programa (art. 34.3).

### 3.2. Planes y programas excluidos

La Directiva excluye de su ámbito de aplicación a determinados planes y programas "debido a sus características particulares", conforme al artículo 3.8 y 9:

a) Los que tengan como único objetivo el servir los intereses de la defensa nacional y casos de emergencia civil. Es más restrictivo que la referencia a la materia de la Directiva 85/337 en cuanto exige que se trate de un objetivo "único" sin consideración a sus efectos<sup>43</sup>.

b) Los de tipo financiero o presupuestario. Incluyen los presupuestos anuales de las Administraciones y entre los de tipo financiero las previsiones financieras de proyectos y la distribución de subvenciones o subsidios.

---

43. COMISIÓN EUROPEA, *Aplicación...*, cit., p. 21: "Significa que, por ejemplo, un plan regional de usos del suelo en el que se haya previsto algún proyecto de defensa nacional en alguna parte de la zona abarcada requerirá una evaluación medioambiental (siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos por la Directiva), dado que servir los intereses de la defensa nacional no es el único objetivo. Al aplicar la exención, lo que se debe estudiar es el objetivo del plan o programa, no sus efectos. [...] La emergencia civil podría incluir acontecimientos de origen natural o provocados por el hombre (por ejemplo, terremotos y actos terroristas). No hay indicación de cuándo habrá que elaborar los planes y programas, pero su único objetivo debe servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil".

c) Los cofinanciados con cargo a los periodos de programación vigentes de 2000-2006 por el Reglamento 1260/1999, de 21 de junio, de disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, y 2000-2007 por el Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (art. 3.9).

Por su parte, el artículo 30.2 de la Ley Foral 4/2002 excluye de la evaluación ambiental estratégica a los

a) Planes y programas en materia de emergencia civil.

b) Aquellos cuya aprobación sea competencia de la Administración General del Estado.

#### 4. Contenido

El artículo 2.b) define y establece el contenido material y procesal de la evaluación que se concreta en el informe ambiental que identificará, describirá y evaluará los efectos significativos en el medio del plan o proyecto, como

"la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9"<sup>44</sup>.

Sobre la definición del artículo 2.b), el artículo 5 y el anexo I establecen el contenido, que se someterá a consultas (arts. 6 y 7), se tendrá en cuenta en la elaboración del plan o programa (art. 8) y se comunicará tras su aprobación (art. 9).

El informe medioambiental formará obligatoriamente parte de los procedimientos de los planes y programas incluidos en el ámbito de aplicación conforme al artículo 3:

a) Durante la preparación y antes de la adopción o tramitación de un plan o programa por procedimiento legislativo (Art. 4.1)<sup>45</sup>.

b) En los procedimientos para la adopción de planes o programas, teniendo en cuenta sus niveles jerárquicos para evitar la repetición (Art. 4.2 y 3).

La evaluación medioambiental se realizará "sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria" (Art. 11.1), de modo que sus requisitos serán acumulativos. Ello será evidente cuando los planes o programas se desarrollen y ejecuten por medio de proyectos sujetos al régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, salvo que en la regulación por los Estados miembros se contemplen regímenes únicos que agrupen ambas evaluaciones con todos sus elementos a los planes y programas a ejecutar por proyectos, en las condiciones de comunicación a la Comisión del artículo 13.1. También podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación comunitaria para "evitar la duplicidad de las evaluaciones" (art. 11.2).

Corresponde a los Estados miembros velar para que "tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicarán a la Comisión toda medida que adopten en relación con la calidad de dichos informes" (art. 12.2).

44. ALLI ARANGUREN, J.C., "La evaluación ambiental como instrumento...", cit., pp. 247-249.

45. Dispone el artículo 13.3 que se aplicará a los que su primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004. Aquellos cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de la misma serán objeto de evaluación, salvo cuando los Estados decidan caso por caso que es inviable e informen al público de su decisión.

La evaluación se llevará a cabo durante la preparación del plan o programa y antes de su tramitación por el procedimiento legislativo (art. 4.1). Concreta en la preparación de un informe sobre el medio ambiente que contiene la información requerida en el artículo 5 y en el anexo I, conforme al artículo 2.c)<sup>46</sup>, relativa a

a) La identificación, descripción y evaluación de los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa<sup>47</sup>.

b) Se establecerán las alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa a partir de la información del anexo I<sup>48</sup>.

El informe se ha de elaborar teniendo en cuenta los "conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición" (Art. 5.2).

La información que se ha de facilitar para realizar el informe es la establecida en el anexo I, aunque su contenido material y precisión aparece directamente relacionado "con el contenido y grado de especificación del plan o programa", que será mayor cuanto menor sea el rango sustantivo y territorial de aquellos. En el apartado 3 del artículo 5 se racionaliza la obtención de la información utilizando fuentes como otras fases del proceso de decisión u otro acto legislativo. A tal fin se prevé la consulta a las autoridades del apartado 3 del artículo 6 (art. 5.4). Los Estados velarán por que los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicar a la Comisión toda medida que adopten en relación con su calidad (art. 12.2).

Los extremos de la información del anexo I se acercan a la metodología de la evaluación de impacto ambiental:

a) un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes;

b) los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de inaplicación del plan o programa;

c) las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa;

d) cualquier problema medioambiental existente que sea importante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE;

---

46. El artículo 12.1 encomienda a los Estados miembros velar para que "los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicarán a la comisión toda medida que adopten en relación con la calidad de dichos informes".

47. COMISIÓN EUROPEA, *Aplicación...*, cit., p. 27, valora el significado de la "aplicación del plan o programa" que produce los efectos significativos, en el sentido de que "podría abarcar un amplio abanico de aspectos y disposiciones, por lo que hay que señalar que una evaluación debe centrar la atención en la parte de esa aplicación que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente. Sin embargo, se tendrán que estudiar todas las partes de la aplicación, ya que podrían tener efectos significativos en conjunto. El que algunas partes del plan o programa se pongan o no efectivamente en práctica no es algo que se tenga que considerar en la evaluación".

48. El apartado b) del anexo I se presta a la presencia de alternativas sobre la posible evolución del medio según se aplicara o no el plan o programa; en el apartado h) del mismo anexo se incluye en la información "un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimiento y experiencia), que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida". El anexo IV de la Directiva 85/337 exigía la incorporación de un resumen de las alternativas examinadas y de las razones de la elección según su impacto ambiental.

e) los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental sean tenidos en cuenta durante su elaboración;

f) los probables efectos (secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos) significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad<sup>49</sup>, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores;

g) las medidas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa;

h) un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;

i) una descripción de las medidas previstas para la supervisión, de conformidad con el artículo 10;

j) un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.

La Ley Foral es muy parca respecto al contenido del estudio de incidencia ambiental que define en el Anejo I:

"Documento técnico que se integra en el plan o programa y forma parte de él, en el que se identifican, describen y evalúan de manera apropiada las repercusiones ambientales de la aplicación del plan o programa, incluyendo todas las fases en que se desarrolle el mismo, así como las distintas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa".

En su artículo 32 establece el deber del promotor público o privado de incorporar, desde el inicio de su elaboración, la variable ambiental y remitir al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda un estudio de la incidencia ambiental del plan o programa y la documentación completa que se determine reglamentariamente, incluidos los anejos y cartografía descriptivos de las diferentes acciones que contemple. En el estudio de incidencia ambiental del plan o programa se identificarán y evaluarán los posibles efectos que sobre el medio ambiente pueda tener su aplicación, así como las alternativas posibles evaluadas con criterios ambientales.

## 5. Sujetos

Los sujetos que intervienen en relación con la Evaluación Ambiental Estratégica son quienes tienen el deber de elaborar los planes y programas, pueden intervenir en el procedimiento de elaboración del informe ambiental y están legitimados para impugnarlos.

Se ha de partir de que el artículo 5.1 de la Directiva 2001/42 no establece cual sea la autoridad o persona física o jurídica encargada de la elaboración del plan o pro-

---

49. La UE en el *Plan de acción sobre biodiversidad para la cooperación al desarrollo y cooperación económica* estableció en la acción 8 una valoración de las técnicas de EAE y EIA que "son los instrumentos que permiten incorporar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en la cooperación al desarrollo. En los países en vías de desarrollo la capacidad para aplicar estos instrumentos es reducida" (37).

grama, aunque se refiere a los Estados miembros y en la definición de los planes y programas a su autoría por una "autoridad nacional, regional o local" (art. 2.a)<sup>50</sup>.

Como se ha expuesto a propósito de los planes y programas incluidos, respecto al alcance subjetivo de la "autoridad nacional, regional o local" obligada, se utiliza un concepto muy amplio que incluye a los poderes del Estado y a toda la organización estatal, incluida la de ámbito territorial limitado<sup>51</sup>. La sentencia de 12 de julio de 1990<sup>52</sup> consideró como Estado a los "organismos o entidades que estén sometidos a la autoridad o al control del Estado o que dispongan de poderes exorbitantes en relación con los que se deriven de las normas aplicables en las relaciones entre particulares":

"un organismo al que, cualquiera que sea su forma jurídica, le ha sido encomendado, en virtud de un acto de autoridad pública, el cumplimiento, bajo el control de esta última, de un servicio de interés público y que dispone, a tal efecto, de facultades exorbitantes en comparación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares"<sup>53</sup>.

### 5.1. Estados miembros

El artículo 15 dispone que los Estados son los destinatarios de la Directiva, tanto como autores de planes o proyectos sujetos a su régimen, como por las funciones que se atribuyen a la autoridad estatal:

a) El pronunciamiento sobre los efectos ambientales significativos de planes y programas distintos a los incluidos y la necesidad de su evaluación (art. 3.4-7), aplicando los criterios del Anejo II.

b) En el caso de planes y programas jerarquizados, el nivel en que se deba realizar para evitar la repetición de evaluaciones (arts. 4.3 y 5.2 y 3).

c) Designar las autoridades que deban ser consultadas para la elaboración del informe medioambiental, porque puedan verse afectadas por las repercusiones de la ejecución de los planes y programas (art. 6.1-3).

d) Designar al público afectado o susceptible de serlo por el proceso de toma de decisiones o que tenga interés en el proceso, incluidas las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y otras interesadas (art. 6.4).

e) Establecer las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público (art. 6.5)<sup>54</sup>.

f) Practicar las consultas transfronterizas con otros Estados respecto a los efectos (art. 7).

g) Garantizar la información de la aprobación del plan o programa a las autoridades y Estados afectados (art. 9).

---

50. La Comisión no resulta afectada habiendo introducido la evaluación de sus propias propuestas en la *Comunicación sobre la evaluación de impacto* de 5 de junio de 2002 (COM (2002) 276 final).

51. La sentencia TJCE de 22-7-1989, *Constanzo*, (As. 103/88, Rec. 1989) consideró Estado a las Corporaciones locales. MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J., *La noción de Estado en relación al efecto directo vertical de las Directivas: aplicación al caso español*, RDCE, 6, 1999, pp. 465 y ss.

52. SSTJCE As. C-188/89, *Foster c. British Gas PLC.*, Rec. 1990. Doctrina reiterada por la sentencia de 26-9-1996, *Arcaro*, As. C-168/95, Rec. 1996.

53. La sentencia TJCE de 26-2-1986 (As. 152/84, Rec. 1986) lo hizo con los organismos públicos que prestan los servicios de la sanidad.

54. Conforme a la Directiva 2003/04/CE del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información medioambiental.

h) Supervisar los efectos de la aplicación de los planes y programas e identificar los efectos adversos no previstos para disponer las medidas de reparación (art. 10).

i) Establecer procedimientos coordinados o conjuntos con otros Estados para evaluar los efectos (art. 11).

j) Intercambiar información con otros Estados y la Comisión y velar para que los informes medioambientales tengan la calidad suficiente para cumplir las exigencias de la Directiva y comunicar a la Comisión toda medida que adopten en relación con su calidad (12.1)

k) Dictar las disposiciones legales y reglamentarias necesarias para el cumplimiento de la Directiva antes del 21 de julio de 2004, informando a la Comisión (art. 13)<sup>55</sup>.

## 5.2. Administración foral

Dado el ámbito de vigencia de la Ley Foral, esta fija la competencia en la materia de los órganos de gobierno y administración de la Comunidad Foral.

A) El Gobierno de Navarra resolverá respecto de la conveniencia de la aprobación y del contenido de la declaración de incidencia ambiental de los planes o programas promovidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (art. 34.4).

B) El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda es competente para:

a) Determinar las modificaciones de los planes y programas, que, en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, comprendidos en el Anejo 3.A, se consideradas sustanciales y deberán someterse a la evaluación por sus efectos negativos para el medio ambiente (art. 31.1).

b) Recibir las consultas del promotor para la elaboración del estudio de incidencia ambiental que, en el plazo de diez días, podrá elevarlas a las personas, instituciones y Administraciones públicas previsiblemente afectadas por el plan o programa. En el plazo máximo de un mes notificará al promotor el resultado de las consultas, que deberá ser tenido en cuenta para la elaboración del estudio de incidencia ambiental (art. 33.1.1º).

c) Pondrá a disposición del promotor público o privado del plan o programa que efectúe la consulta, la información ambiental disponible para la elaboración del estudio de incidencia ambiental, cuyo uso se regulará reglamentariamente (art. 33.1.2º).

d) Recibirá del promotor público o privado el estudio de la incidencia ambiental del plan o programa y la documentación completa (art. 32.1), comprobará su suficiencia y lo someterá, junto con el resto de documentos que integran el plan o programa, a los trámites de información pública, informes y audiencia que establezca la legislación reguladora del referido plan o programa (art. 33.2).

e) A la vista de las alegaciones que se presenten y antes de dictar la declaración de incidencia ambiental sobre el plan o programa, si considera que debe ser desfavorable o deben imponerse medidas correctoras, lo pondrá en conocimiento del promotor para que presente las alegaciones en un plazo de quince días (art. 33.3).

f) Emitirá la declaración de incidencia ambiental sobre el plan o programa en la que se manifestará sobre la conveniencia ambiental de aprobarlo. En caso favorable

---

55. Plazo incumplido por el Gobierno español que remitió a las Cortes Generales en mayo de 2005 un proyecto de ley para su trasposición, cuando ya algunas Comunidades Autónomas habían regulado la materia, como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra.

podrá determinar las medidas correctoras que se estimen oportunas y los proyectos derivados del plan o programa que deberán someterse a un procedimiento de intervención ambiental de los establecidos en la Ley Foral. La declaración se notificará al promotor y al órgano competente para su aprobación (art. 34.1 y 2).

g) Efectuará la declaración preliminar de incidencia ambiental, previa o simultánea a la aprobación del documento previo de planeamiento, cuando en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico existan distintas fases de elaboración mediante documentos previos de planeamiento, tales como avances, estrategia y modelo de ocupación del territorio, etcétera. Efectuará una declaración de incidencia ambiental definitiva, previa o simultánea a la aprobación definitiva del plan o programa (art. 34.3).

### 5.3. Promotores

La Ley Foral contempla la existencia de promotores públicos y privados obligados a incorporar, desde el inicio de su elaboración, la variable ambiental y a remitir al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda un estudio de la incidencia ambiental del plan o programa y la documentación completa que se determine reglamentariamente, incluidos los anejos y cartografía descriptivos de las diferentes acciones que contemple (art. 32.1), a los que facilitará información (art. 33.1.2º).

### 5.4. Público

Aun cuando la Directiva es una norma dirigida directamente a los Estados (art. 1), se refiere al público en relación con la participación en los procedimientos. Conforme al artículo 2.d) se entiende por público "una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo, con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos".

Se atribuye a los Estados designar al "público afectado o susceptible de serlo por el proceso de toma de decisiones o que tenga interés en el proceso, incluidas las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y otras interesadas" (art. 6.4). Estas debieran considerarse siempre público a efectos del precepto, del mismo modo que las personas físicas, aunque aquellas no tuvieran reconocida plena personalidad jurídica, por entender que debe primar el interés general y el principio de participación.

En el ordenamiento jurídico español la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, regula en su artículo 31 el concepto de interesado en el procedimiento a favor de quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos individuales o colectivos, los titulares de derechos que puedan resultar afectados por la decisión y los titulares de intereses legítimos, individuales o colectivos que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento.

Además, ha de considerarse la acción pública y la legitimación universal prevista en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo por el artículo 9 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre. También establecen la acción pública normas de protección ambiental, como los artículos 110 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre, y 43 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales.

Supone una amplia legitimación para intervenir en los procedimientos, cuando se refieren al ámbito local, la acción vecinal del artículo 337.3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local.

La trascendencia de la evaluación de planes y programas respecto al resto de los ámbitos de la actividad pública y a los aspectos ambientales nos lleva a sostener que la legitimación debe ser universal y la acción pública, porque, de un modo u otro, directa o indirectamente, todos tienen interés legítimo en la protección ambiental, mucho más en un nivel de carácter superior y estratégico.

## 6. Procedimiento

### 6.1. Metodología

La técnica evaluadora de la EAE se ha configurado desde el mundo científico con una finalidad prospectiva que conduzca a diagnosticar los efectos negativos sobre el medio ambiente, con el fin de establecer los instrumentos para corregirlos<sup>56</sup>. Es tanto más abstracta cuanto lo sea el objeto de la EAE según afecte a iniciativas legislativas, políticas, planes o programas. Se ha de matizar que no existe una sola metodología y que se han distinguido las siguientes con distinto alcance<sup>57</sup>: integral o completa, que aplica el método sistemático propio de la EIA; limitada a la apreciación o evaluación ambiental, menos formal y sistemática, que se refiere a algunos aspectos concretos; evaluación de políticas por medio del análisis de costes-beneficios de los daños y bienes ambientales con enfoque cuantitativo de minimizar los costes sociales y maximizar los beneficios de la acción pública<sup>58</sup>, y progresiva que utiliza la propia de la EIA en un contexto mayor.

Del mismo modo que ocurre en el planeamiento, en la EAE y la EIA hay un procedimiento para articular una decisión de carácter ambiental sobre un objeto distinto según se trate de una u otra técnica. En todo caso, la decisión se producirá en un marco o contexto, se especificará el problema, se formularán los objetivos, se recogerá y elaborará la información necesaria, se formularán propuestas de opciones, se evaluarán para elegir la alternativa más idónea que será, finalmente, implementada<sup>59</sup>.

Se distinguen las siguientes fases, que se incorporan, de un modo u otro, por las disposiciones legales que regulan las evaluaciones como parte de su procedimiento administrativo previo a la emisión del informe ambiental:

56. ALLI ARANGUREN, J.C., "La evaluación ambiental como instrumento...", cit., pp. 251-267.

57. COUNTRYSIDE COMMISSION, *Strategic Environmental Assessment: Implications for the English Countryside*, Londres, 1994.

58. Para ello se utilizan índices socioecológicos: el índice de vulnerabilidad de la matriz territorial (vulnerabilidad de la vegetación, del substrato e hidrológico); índice de valor del patrimonio natural (intrínseco de los hábitats, de interés corológico, de estructura ecopaisajística, de servicio ecosistémico) e índice de conectividad ecológica (de afectación de barreras y de aislamiento residual). MARULL, J., *La vulnerabilidad del territorio en la región metropolitana de Barcelona. Parámetros y herramientas de ordenación*, Barcelona, CUIP & Diputació, 2003, pp. 141-158. HM GOVERNMENT, *This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy*, 1990, London, HMSO, p. 1: "Donde haya riesgos significativos de deterioro del medio ambiente, y si el balance de los probables costes y beneficios lo justifican, estaremos preparados para tomar acciones preventivas que limiten el uso de materiales potencialmente dañinos [...] El principio de precaución se aplica especialmente cuando hay buenas razones para juzgar, ya sea sobre si una acción tomada de forma inmediata a un coste comparativamente bajo puede evitar posteriores daños más costosos o, ya sea sobre los efectos irreversibles que puedan surgir si la acción se retrasa". DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Policy appraisal and the Environment: A Guide for Government Departments*, Londres, HMSO, 1991, propone definir objetivos, identificar las limitaciones, detallar las opciones, valorar los costes y beneficios, probar la viabilidad de las opciones, identificar la elegida, establecer el seguimiento y la posterior evaluación del conjunto. Recogido por CLARK, B.D., "Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)", en *Estudios Públicos*, 65, 1997, pp. 8-14.

59. LEE, N. y WALSH, F., *Strategic Environmental Assessment: An Overview. Project Appraisal*, 1992, pp. 126-136, valoraron desde una perspectiva técnica algunos de los problemas más importantes del procedimiento que conduce a la declaración: la confidencialidad de algunos objetivos, planes, programas y proyectos; las cuestiones de orden legal (competencia, trámites, etc.) y las relaciones entre la iniciativa y la autoridad ambientalmente competente.



a) Selección (*screening*): es una "evaluación preliminar" con el fin de determinar la necesidad y el alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica. Es más casuística que la EIA, que responde a listados previos de tipos de proyectos.

Se puede situar la previsión de la Directiva 2001/42 en el artículo 3.3-7 para analizar en consulta a autoridades e información pública los efectos del Plan o Programa sobre cuestiones como el cambio climático, la afección al ciclo integral del agua, energía, riesgos, ecosistemas, usos del suelo, residuos, etc. En el Anexo II se fijan los criterios para los que no es obligatoria conforme al artículo 3.3 y 4.

b) Alcance (*scoping*): para determinar los interesados en el proceso de planificación; concretar los déficits de información; definir y jerarquizar los problemas, objetivos y alternativas; analizar los objetivos exógenos (derivados de decisiones y organismos externos como las políticas y normas comunitarias) y endógenos (vinculados a los análisis, la participación, consulta y negociación) con los de las políticas existentes y la cooperación entre los ámbitos de decisión; definir los términos de referencia de la Evaluación por medio de indicadores<sup>60</sup>. Al estar en la EAE relacionada con políticas, planes y programas se vinculan con decisiones más políticas, con sectores implicados y con técnicos. Por el contrario, en la EIA los objetos son de ámbitos locales y concretos, lo que hace posible la aplicación de opciones más directas y técnicas. La participación es más general e institucional en la EAE, mientras que en la EIA está directamente relacionada con entidades asociativas locales y personas directamente afectadas<sup>61</sup>.

c) Evaluación (*assessment*): realiza y justifica la evaluación de los efectos ambientales directos, acumulativos, inducidos, sinérgicos, a medio y largo plazo con base en la información; publicarla, establecer la garantía de calidad de la información y del proceso. En la EAE es más cualitativa y abstracta, con mayor peso de los órganos políticos, mientras que en la EIA es cuantitativa con gran protagonismo de los técnicos evaluadoras y de sus alternativas.

d) Decisión (*decision making*): se adopta incorporando los resultados y motivándola en relación al plan adoptado en consecuencia. El estudio y comparación de alternativas en la EAE se valoran desde los objetivos políticos, mientras que en la EIA se utilizan normas y estándares.

Es el informe ambiental del artículo 5 de la Directiva 2001/42 que identificará los efectos significativos en el medio, las alternativas razonables conforme a los objetivos y ámbito de aplicación, con el contenido del Anexo I.

e) Seguimiento (*monitoring*): control de la implementación del plan o programa, valoración espacial y temporal de la información sobre las variables ambientales y los resultados y concreción de medidas para superar los efectos, incluida la adecuación de las condiciones preestablecidas. En la EAE se centra en la implementación del plan, frente a la valoración y medición de los impactos directos de la ejecución de la obra o actividad que se realiza en la EIA.

El *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programa de los Fondos Estructurales de la UE* propone una metodología modélica con las siguientes etapas principales para la EAE de los planes y programas<sup>62</sup>:

---

60. La Agencia Europea del Medio Ambiente elaboró el modelo DPSIR (*Driving forces, Pressures, State of environment, Impacts, Response*). En función del parámetro problema (p. ej., cambio climático) se establecen indicadores de causa (p.ej., emisión de CO<sup>2</sup>) e indicadores de estado (p. ej., temperatura media global o concentración de gases con efecto invernadero). JILIBERTO HERRERA, R., MANTEIGA LÓPEZ, L., SUNYER LACHIONDO, C., GARCÍA LUNA, M., *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*, Madrid, MMA, 1996.

61. ALLI ARANGUREN, J.C., "La evaluación ambiental como instrumento...", cit., pp. 267-271.

1. *Evaluación de la situación medioambiental-elaboración de una base de referencia*: Identificar y presentar información sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales de una región, así como sobre las interacciones positivas y negativas con los principales sectores de fomento que se financian con cargo a los Fondos Estructurales.

2. *Objetivos, metas y ejes prioritarios*: Indicar los objetivos, metas y ejes prioritarios con respecto al medio ambiente y el desarrollo sostenible que deberán realizar los Estados miembros y las regiones con los planes y programas de fomento financiados por los Fondos Estructurales.

3. *Propuesta de proyecto de plan o programa y otras opciones*: Incorporar plenamente los objetivos y ejes prioritarios en materia de medio ambiente en el plan o programa propuesto que establece los objetivos y ejes prioritarios para las regiones que reciben la ayuda, los tipos de iniciativas que pueden financiarse, las principales opciones para realizar los objetivos de desarrollo de una región y el plan de financiación.

4. *Evaluación ambiental del proyecto de plan o programa*: Evaluar las implicaciones para el medio ambiente de los ejes prioritarios de los planes y programas y el grado de integración del medio ambiente en sus objetivos, ejes prioritarios, metas e indicadores. Estudiar en qué medida la estrategia establecida en el documento puede favorecer u obstaculizar el desarrollo sostenible en la región. Examinar el proyecto de documento para comprobar si cumple las políticas y legislación pertinentes a nivel regional, nacional y de UE.

5. *Indicadores ambientales*: Establecer indicadores medioambientales y de desarrollo sostenible para cuantificar y simplificar la información de manera que tanto las autoridades competentes sustantivas como la población puedan conocer mejor la interacción entre medio ambiente y los principales problemas sectoriales. Sirven para hacer un uso de datos cuantificados que permita detectar y explicar los cambios que se vayan produciendo.

6. *Incorporación de los resultados de la evaluación en la decisión definitiva con respecto al plan o programa*: Colaborar en la elaboración de la versión definitiva del plan o programa teniendo en cuenta los resultados de la evaluación.

El mismo *Manual* señala las diferencias entre la EAE de planes y programas y la EIA de proyectos por el diferente tratamiento y alcance de sus elementos integrantes<sup>62</sup>:

a) *Datos*: la EAE utiliza una combinación de datos descriptivos y cuantificados, mientras que la EIA los hace sobre datos cuantificados.

b) *Objetivos/alcance*: en la EAE tienen carácter global, nacional y regional, frente al principalmente local de la EIA.

c) *Opciones*: el uso más eficaz de la infraestructura existente, medidas fiscales, equilibrio espacial de la localización, etc. en la EAE; en la EIA, localización de variantes técnicas, de diseño, etc.

d) *Métodos de predicción de impactos*: la predicción-evaluación expone los impactos positivos por coherencia entre las estrategias y el desarrollo sostenible, y las afecciones negativas potenciales. En la EAE son sencillos y frecuentemente basados en matrices y en la experiencia, con un alto nivel de incertidumbre, frente a los más complejos basados en datos cuantificados de la EIA.

62. COMISIÓN EUROPEA, DGXI, MEDIO AMBIENTE, SEGURIDAD NUCLEAR Y PROTECCIÓN CIVIL, *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programa de los Fondos Estructurales de la UE*, agosto 1998, pp. 38-39.

63. COMISIÓN EUROPEA, *Manual...*, cit, p. 42.

e) *Resultados*: son generales en la EAE y detallados en la EIA.

En una de las aplicaciones de la Directiva en el marco del programa Interreg IIIB-MEDOC se vincula la evaluación a las fases del ciclo de vida de un plan: evaluación preliminar, formulación y elaboración, tramitación y aprobación, ejecución y seguimiento, evaluación y balance de resultados<sup>64</sup>.

## 6.2. Régimen legal

La Directiva no establece un procedimiento, aunque establece aspectos parciales, facultando a los Estados a regularlo para evitar la duplicidad de evaluaciones (art. 4.3) y los procedimientos coordinados o conjuntos que eviten la duplicación de evaluaciones de los planes o programas a los que afecte la exigencia de evaluación en virtud de normas distintas (Art. 11.2). Cuando los planes o programas estén cofinanciados por la Comunidad Europea la evaluación que se derive de la Directiva se efectuará conforme a las disposiciones específicas de la legislación comunitaria para los mismos (Art. 11.3). Además, se encomienda a los Estados el establecimiento de las modalidades de información y consulta a las autoridades y al público (art. 6.5).

Las previsiones que sobre el procedimiento establece la Directiva 2001/411 se concretan en los trámites y documentos con las determinaciones exigidas, que se integran y hacen posible la "evaluación medioambiental" integrándose en su definición, lo que demuestra su carácter sustantivo en lo procesal y en lo material por su presencia "en la toma de decisiones", conforme al artículo 2.b:

"la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre las decisiones".

a) Celebración de consultas (Arts. 6 y 7)<sup>65</sup>.

Es un trámite sustantivo para los diversos momentos de la elaboración de la EAE que se manifiesta en los siguientes momentos:

- En la determinación de la necesidad de la EAE (*screening*): consulta a autoridades (art. 3.6) e información pública (art. 3.7).

- En la decisión sobre el alcance (*scoping*): consulta a autoridades (art. 5.4).

- Informe ambiental y proyecto del plan o programa: información pública (art. 6.1), consulta a autoridades (art. 6.2), al público interesado (art. 6.3) y al Estado interesado por afectado (art. 7).

Dispone el artículo 6.1 y 2 que el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental sobre los mismos se pondrán a disposición con la debida antelación y plazos, en las modalidades de información y consulta que establezcan los Estados y que permitan expresar realmente la opinión sobre el proyecto antes de la adopción o tramitación de los procedimientos:

64. En el marco de este plan las regiones españolas de Murcia, Andalucía, Cataluña e Islas Baleares, junto a seis italianas, elaboraron una *Guía para la evaluación ambiental estratégica (EAE) de planes y programas con incidencia en el medio natural*, Murcia, Consejería de Industria y Medio Ambiente, 2005. Establecieron los niveles de planificación: estratégico (componente programático que desarrolla los objetivos, las líneas estratégicas e indicaciones), estructural (ordena, regula y determina los usos y actividades a desarrollar) y de ejecución (aspectos ejecutivos de actuación y gestión).

65. La Directiva 2003/35/CEE aplica la Convención de Aarhus a planes y programas no sujetos a la Directiva 2001/42., conforme al artículo 7 de la Convención.

- de las autoridades competentes en medio ambiente que puedan verse afectadas por las repercusiones medioambientales de los planes y programas (art. 6.3), a las que, posteriormente, se consultará sobre la amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental (art. 5.4);

- del público determinado por los Estados miembros<sup>66</sup>, incluyéndose al afectado o susceptible de serlo, o que tenga interés en el proceso, incluidas las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas (art. 6.4).

El artículo 3.7 regula la obligación de poner a disposición pública los resultados de si es o no necesaria la evaluación del plan o programa conforme a los criterios del anexo II (art. 3.5).

Para hacer real la participación se han de poner a su disposición el plan o programa y el informe medioambiental del modo más eficaz posible para que pueda cumplirse el objetivo de la norma<sup>67</sup>. El acceso a la información y la comunicación para hacerla posible por una difusión efectiva conforme al artículo 6.3 de la Convención de Aarhus, que debe afectar a todos los supuestos previstos en la Directiva (arts.7.3 y 9.1), en cuanto la participación es un elemento sustancial de la EAE (art. 2.b). Implicaría la notificación individualizada del trámite y resolución a quienes tengan la condición de parte en el procedimiento por haberse personado en el mismo de cualquier modo válido en Derecho.

Se prevé la consulta transfronteriza cuando un Estado miembro considere que la ejecución de un plan o programa pueda tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro, al que se remitirá un ejemplar del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental antes de que sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo (art. 7 y anexo II.2). Se podrá abrir un periodo de consultas entre los Estados y sobre las disposiciones para informar al público y autoridades medioambientales que puedan verse afectados para que expresen su opinión en un plazo razonable para hacerlo, pudiendo elaborar un calendario sobre la duración de las consultas (art. 7.2 y 3).

La trascendencia del régimen de información y consultas se manifiesta en los procesos de elaboración y aprobación del plan o programa:

- En la elaboración del plan o programa se tomarán en consideración el informe ambiental y las opiniones expresadas en las consultas del artículo 6 y en las transfronterizas (art. 8).

- Respecto al plan o programa aprobados conforme al artículo 9, con la información de las autoridades, Estados miembros consultados y al público .

b) *Elaboración del Plan o Programa*: en consideración al informe ambiental, opiniones y consultas transfronterizas (art. 8).

Durante la elaboración y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa se tendrá en cuenta el informe medioambiental elaborado conforme al artículo 5; las opiniones manifestadas por las autoridades y el público en las consultas, conforme al artículo 6, y las opiniones producidas en las consultas transfronterizas conforme al artículo 7 y anexo II.2.

66. Conforme al artículo 2.d) se entiende por público "una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo, con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos".

67. El artículo 6 de la Directiva 83/337 era más preciso en cuanto a la información de la EIA sobre lugares y modo de hacerlo.

Constituye un trámite reiterativo, que recoge la obligación establecida por los artículos 6.8 y 7 de la Convención de Aarhus sobre la toma en consideración de los resultados de la participación pública, por medio de la información a que se refiere el artículo 9: el plan o programa, la declaración-resumen sobre la integración de los aspectos medioambientales (art. 8), el informe medioambiental (art. 5) las opiniones (art. 5), las consultas (art. 7), las razones de la elección del plan o programa conforme de las alternativas razonables (anexo I, f) y las medidas de supervisión (art. 10).

c) *Información sobre la decisión respecto al Plan aprobado y medidas de supervisión*: información a autoridades, público y Estado miembro consultado cuyas modalidades establecerá el Estado miembro (art. 9).

Con la información sobre la decisión se cierra el ciclo informativo iniciado con la aprobación de un plan o programa y su información a las autoridades ambientales, al público (art. 6.3) y a los Estados consultados (art. 7), poniendo a su disposición el plan o programa aprobado, y una declaración que resuma como se le han integrado los aspectos medioambientales, el informe medioambiental (art. 5), las opiniones expresadas (art. 6), los resultados de las consultas (art. 7), las razones de la elección del plan o programa aprobado a la vista de las demás alternativas razonables consideradas, y las medidas para su supervisión (art. 10). No se incluye ninguna disposición sobre confidencialidad como realizó el artículo 10 de la Directiva 85/337 para respetar los límites impuestos por las disposiciones nacionales y prácticas jurídicas sobre secretos de empresa y comerciales o de protección del interés público.

La Ley Foral regula el procedimiento, del que establece unos claros trámites, cuya mayor precisión salva con la remisión que el artículo 34.8 realiza al reglamento y a su concreción respecto a cada uno de los planes o programas o grupos de ellos. De lo dispuesto por los artículos 32-34 se desprende el siguiente camino procedimental:

a) *Consultas e información previas* (art. 33.1 y 2):

Para la elaboración del estudio de incidencia ambiental el promotor podrá dirigir consultas al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en relación con la concreción y extensión del citado estudio. El Departamento en el plazo de diez días podrá elevar las consultas a las personas, instituciones y Administraciones públicas previsiblemente afectadas por el plan o programa. En el plazo máximo de un mes el Departamento notificará al promotor el resultado de las consultas, que deberá ser tenido en cuenta para la elaboración del estudio de incidencia ambiental. El Departamento pondrá a disposición del promotor público o privado del plan o programa que efectúe la consulta, la información ambiental disponible para la elaboración del estudio de incidencia ambiental.

b) *Presentación del estudio de incidencia ambiental*:

Una vez presentada la documentación completa (art. 32.1), el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda comprobará la suficiencia del estudio de incidencia ambiental y lo someterá, junto con el resto de documentos que integran el plan o programa, a los trámites de información pública, informes y audiencia que establezca la legislación reguladora del referido plan o programa (art. 33.2).

c) *Información pública*:

Si en el procedimiento de aprobación del plan o programa no estuviera prevista la información pública de los mismos, el Departamento someterá el estudio de incidencia ambiental, junto con el plan o programa, a información pública por un período de treinta días con publicación en el Boletín Oficial de Navarra (art. 33.2.2º). De las alegaciones presentadas y del criterio del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, si considera que la declaración de incidencia ambiental debe ser desfavorable o deben imponerse medidas correctoras, se dará traslado al promotor para que presente las alegaciones en un plazo de quince días (art. 3.3).

d) *Declaración de incidencia ambiental:*

Previa o simultánea a la aprobación del plan o programa, el Departamento emitirá la declaración de incidencia ambiental sobre el plan o programa en la que se manifestará sobre la conveniencia ambiental de aprobar el plan o programa. En caso favorable podrá determinar las medidas correctoras que se estimen oportunas y los proyectos derivados del plan o programa que deberán someterse a un procedimiento de intervención ambiental de los establecidos en la Ley Foral (art. 34.1). Sobre los planes o programas promovidos por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, resolverá el Gobierno de Navarra respecto de la conveniencia de su aprobación o sobre el contenido de la declaración de incidencia ambiental (art. 34.4).

El plazo máximo para la emisión de la declaración de incidencia ambiental será el establecido para la aprobación definitiva del plan o programa en su legislación reguladora. En su defecto, será de cuatro meses desde la presentación completa del plan o programa y el estudio de incidencia ambiental. Transcurrido el citado plazo sin que haya recaído la declaración de incidencia ambiental ésta se entenderá desfavorable (art. 34.5). La declaración de incidencia ambiental se notificará al promotor y al órgano competente para su aprobación (art. 34.3) y será publicada en el Boletín Oficial de Navarra (art. 34.7).

Ningún plan o programa de los citados en el Anejo 3.A podrá ser aprobado sin la declaración de incidencia ambiental (art. 34.2). Por ello se califica de infracción grave la aprobación de planes o programas sin haberla obtenido (art. 75.2.d).

e) *Declaración preliminar de incidencia ambiental* (art. 34.3):

Cuando en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico existan fases de elaboración mediante documentos previos de planeamiento, como los avances<sup>68</sup>, la estrategia y modelo de ocupación del territorio<sup>69</sup>, entre otros, y proyectos tramitables, reglamentariamente, en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, se podrá prever la existencia de una declaración preliminar de incidencia ambiental, previa o simultánea a la aprobación del documento previo de planeamiento, y una declaración de incidencia ambiental definitiva, previa o simultánea a la aprobación definitiva del plan o programa.

## 7. Supervisión

El artículo 10 de la Directiva 2001/42 dispone que los Estados miembros deberán supervisar los efectos de la aplicación de los planes y programas importantes para identificar los efectos adversos previstos y permitirles llevar a cabo las medidas de reparación adecuadas. Con el fin de evitar duplicidades podrán utilizarse los mecanismos de supervisión existentes, sin que se especifique si han de ser directos o si caben los indirectos, por lo que se podrán utilizar ambos. Tampoco se aclara si la supervisión ha de ser individualizada de cada plan o programa o podrá ser conjunta, que podría hacerla más fácil y eficaz al apreciar los efectos acumulados.

---

68. La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece en su artículo 36 que en el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación Territorial se incluirán las fases de avance y de proyecto. En el artículo 66.3, respecto a los Planes de desarrollo y Planes Especiales de iniciativa privada, los particulares "podrán presentar ante los Ayuntamientos competentes propuestas de ordenación de los planes de desarrollo y especiales con el contenido de un avance de planeamiento a fin de que la Administración se pronuncie sobre los mismos en el plazo máximo de dos meses desde su presentación y el particular pueda conocer los criterios del Ayuntamiento al respecto. En caso de silencio a la propuesta de ordenación, éste se entenderá positivo.

69. Los artículos 51 y 55 de la LF 35/2002, dispone que el Plan General Municipal tendrá como objetivo la definición de una Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio, el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida, constituyendo uno de sus documentos (art. 56). Tendrá un trámite aprobatorio previo conforme al artículo 70.

Por medio de la supervisión obligatoria se trata de comprobar los efectos realmente producidos, aunque los significativos para la adopción de medidas reparadoras son los importantes no previstos, aunque no se precisan las técnicas ni los parámetros a utilizar para realizarla en magnitud, tiempo y espacio. Las "medidas adoptadas para la supervisión" forman parte de la información sobre la decisión que se comunicará a las autoridades, público y Estados miembros consultados conforme a los artículos 5.2, 9.1.c) y anexo I.i). Pueden utilizarse criterios de medición y valoración por indicadores estandarizados, que son "descriptores cuantitativos de los cambios tanto en las presiones ambientales como en el estado del medio ambiente"<sup>70</sup>. Los indicadores o instrumentos analíticos objetivamente verificables son "variables cuyo propósito es medir un cambio en un determinado fenómeno o proceso"<sup>71</sup>.

El artículo 10.2 invoca la posibilidad de utilizar mecanismos de supervisión existentes si resultan procedentes para evitar duplicidades. Podrían ser los derivados de la aplicación de otros actos legislativos como las Directivas 2000/60/CE sobre aguas, o 96/61/CE sobre control integrado de la contaminación.

En la información medioambiental exigida por el artículo 5 se han previsto los probables efectos significativos sobre el medio ambiente en numerosos ámbitos (anexo I.f). Del mismo modo, en la supervisión habrán de considerarse los que sean significativos no previstos o consecuencia de fallos de pronóstico y valoración sobre los mismos, dentro de lo que sea razonablemente necesario "teniendo en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación existentes" (art. 5.2).

Si como consecuencia de la supervisión hubieran de introducirse modificaciones para evitar o reducir los efectos, sería necesaria una nueva tramitación si concurrieran las condiciones del artículo 2.a), salvo que fueran de orden menor en las condiciones del artículo 3.3. En tal caso sólo requerirían evaluación si los Estados determinan que tenga efectos significativos en el medio ambiente.

Por otra parte la supervisión permitirá valorar la calidad de los informes medioambientales (art. 12.2).

## V. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA DECLARACIÓN AMBIENTAL

### 1. Acto de trámite

La evaluación ambiental de planes y programas es definida por el Anejo 1 y la Ley (art. 30) como procedimiento conducente a estimar los efectos sobre el medio ambiente "con el fin de prevenir, evitar y corregir dichos efectos". Este procedimiento

---

70. OPSHOOR, H. y REIJNDERS, L., "Towaars Sustainable Development Indicators", en KUIK, O. y VERBRUGGEN, H., *In Search of Indicators of Sustainable Development*, Dordrecht, Klumer, 1991, p. 8. Los indicadores ambientales seleccionados por la UE son: las emisiones de gases con efecto invernadero; el porcentaje de energías renovables utilizadas en el consumo eléctrico; el volumen de transporte sostenible; los tipos de transportes respecto a pasajeros y carga; la población urbana expuesta a contaminación atmosférica; la recogida, vertidos e incineración de residuos urbanos, y la intensidad energética de la economía. OCDE, "OECD core set of indicators for environmental performance reviews", *Environment Monographs*, 83, 1993, <http://www.oecd.org>.

71. ESWARAN, H., PUSHPARAJAH, E. y OFORI, C., *Indicators and their utilization in a framework for evaluation of sustainable land management*, Washington D.C., USDA (Soil Conservation Service), 1992, definen los indicadores o instrumentos analíticos objetivamente verificables como "variables cuyo propósito es medir un cambio en un determinado fenómeno o proceso". El INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD) recoge un compendio de indicadores en <http://iisd.ca/measure/compendium>. STREETEN, P., "Le développement humain: le débat autour de l'indicateur", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, marzo, 1995, pp. 35-49.

administrativos produce un acto, que determina, respecto a los efectos ambientales previsibles, las condiciones de diseño, ejecución, explotación y vigilancia ambiental que deben establecerse en el plan o programa para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales; la conveniencia ambiental de aprobar el plan o programa, su contenido, alcance y efectos, las medidas correctoras oportunas y los proyectos derivados que deberán someterse a un procedimiento de intervención ambiental (art. 34.1). La declaración de incidencia ambiental constituye un requisito imprescindible para la aprobación del plan o programa (arts. 31.1 y 34.2). El incumplimiento por la Administración del plazo para realizarla implica que la declaración es desfavorable (art. 34.5).

Las declaraciones de incidencia ambiental y de impacto ambiental ponen fin a cada concreto procedimiento, con un acto distinto y propio, que no se identifica con la resolución del procedimiento sustantivo, aunque la condiciona en su propia existencia y contenido, con la que concluye la vía administrativa (art. 109 LRJPAC) y que, por poner fin al procedimiento, es impugnabile en vía administrativa (art. 107.1.2º LRJPAC).

La aprobación o autorización se produce como acto final de un procedimiento administrativo integrado o complejo, de "un procedimiento de procedimientos", en que "funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos"<sup>72</sup>.

La naturaleza de la declaración de impacto ambiental -coincidente con la de evaluación de planes y programas fue analizada por la STC 13/1998, de 22 de enero, declarando que "tiene carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permite conceptualarla como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede jurisdiccional".

La STS de 17 de noviembre de 1998 (RJ 10522) le atribuyó naturaleza de acto de trámite, no definitivo, integrado en el procedimiento sustantivo, de carácter instrumental o accesorio y eficacia jurídica limitada respecto a la decisión final, a la que consideraron el auténtico acto administrativo eficaz, por tanto, impugnabile:

"no se configura propiamente como un acto autorizatorio más que en concurrencia con otro u otros, haya de obtenerse para que el proyecto (objeto del procedimiento de evaluación) pueda a ser llevado a cabo; este proyecto, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto autorizatorio [que] integrará en su contenido las determinaciones de la Declaración de Impacto Ambiental [...] [cuyo] contenido no constituye, por lo tanto, la decisión última (o definitiva) de la Administración ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto (que podría no llegar a ejecutarse, aunque dicha Declaración fuese favorable o no obstativa), ni acerca, tampoco, de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse (pues, en caso de discrepancias con el órgano sustantivo, tendría que decidir el Consejo de Ministros). [...] nuestro legislador optó por configurar la DIA como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin"<sup>73</sup>.

72. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), I, Civitas, Madrid, 1999, pp. 79-80.

73. Recogida en las SSTs de 13 de noviembre y 11 de diciembre de 2002 (RJ 2002/10019 y 2003/185), 17 de junio de 2003 (RJ 2003/6139) y 21 de enero de 2004 (RJ 2005/5665).



## 2. Régimen del silencio administrativo

Se ha de partir del deber de la Administración de resolver expresamente, conforme al artículo 42.1 LRJPA, "en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación". En el marco normativo comunitario y básico nada exceptiona al procedimiento de evaluación de impacto ambiental formulado a instancia de parte del régimen común del silencio administrativo, tal y como está regulado por el artículo 43 LRJPA. Sin embargo, el artículo 6.3.5º de la Directiva 85/337 faculta a los Estados para establecer "plazos apropiados para las diferentes etapas del procedimiento a fin de garantizar una toma de decisión en plazos razonables".

La cuestión de régimen positivo o negativo aplicable no ha sido pacífica en la doctrina habiéndose sostenido que "no sería adecuado interpretar la ausencia de declaración en el sentido de que el órgano ambiental es de la opinión de que el proyecto se ha de llevar a cabo, a los solos efectos ambientales". Se aducen los problemas derivados de un acto presunto positivo sobre un estudio incompleto o incorrecto, o la ausencia de las condiciones de protección ambiental<sup>74</sup>. Sin embargo, hemos de tener en cuenta la importante transformación de la institución del silencio administrativo por medio de la Ley 4/1999, que lo establece positivo como regla general, salvo cuando una norma con rango de Ley u otra norma comunitaria europea disponga lo contrario. Por ello ha de estarse a la previsión concreta de las leyes para establecer el régimen del silencio si se aparta de regla general.

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, ha afrontado con carácter general la cuestión sobre el alcance del incumplimiento del deber de resolver expresamente en el sentido más favorable a la protección ambiental, que conduce a atribuirle carácter negativo o favorable a la mayor exigencia ambiental en la realización de consultas y estudios:

a) El artículo 19.3, respecto a las actividades e instalaciones sometidas a evaluación ambiental integrada del Anejo 2.A, en el sentido de que la falta de resolución y notificación en el plazo de quince días supondrá la necesidad de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental.

b) Respecto a la declaración de incidencia ambiental de los planes y programas, el artículo 34.5, si no dictara en el plazo establecido para la aprobación definitiva del plan o programa en su legislación reguladora, ni en el de cuatro meses desde la presentación completa del plan o programa y el estudio de incidencia ambiental, se entenderá que es desfavorable.

c) En el caso del sometimiento de determinados proyectos a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con los criterios de selección del Anejo 3.D, de los proyectos, públicos o privados, comprendidos en el Anejo 3.B, a la decisión del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda sobre la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental del proyecto, con carácter previo a cualquier otra intervención administrativa, el artículo 37 de la Ley Foral dispone el deber de resolver en el plazo de quince días; la falta de resolución y notificación en el plazo "conllevará que el proyecto debe someterse a evaluación de impacto ambiental" (art. 37.3).

d) En el caso de los proyectos que deben someterse a evaluación, el artículo 40 establece el deber de resolver en el plazo de seis meses de modo expreso y por escrito, con publicación en el Boletín Oficial. En su apartado 3 dispone que sin declaración no podrán autorizarse o ejecutarse los proyectos, lo que implica que la falta de declaración

---

74. GARCIA URETA, A.: *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: El contexto comunitario y estatal*, Oñati, 1994, pp. 284-285.

tiene el mismo efecto que la negativa: la imposibilidad de autorización o ejecución de la obra o actividad sustantiva.

e) Cuando se trata de actividades clasificadas sujetas a evaluación de impacto ambiental en función de los criterios de selección del Anejo 3.D, el artículo 52.3 dispone que la falta de resolución y notificación en el plazo al que se refiere el apartado anterior conllevará que el proyecto "debe someterse a evaluación de impacto ambiental".

## VI. CONCLUSIÓN

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, ha regulado las intervenciones para la protección ambiental a partir de la normativa comunitaria y básica del Estado. Dentro de las medidas de intervención ha encuadrado las Evaluaciones de planes y programas y de proyectos. Se puede afirmar que el régimen de la primera, llamada Evaluación Ambiental Estratégica, ha seguido a la Directiva 2001/42, de 27 de junio, sin aportaciones dignas de mención, salvo en cuanto se refiere a una más precisa y pormenorizada regulación del procedimiento, tomando como referencia la propia de la Evaluación de Impacto Ambiental, así como a la importante precisión del régimen del silencio administrativo.

Sentadas las esquemáticas bases legales de la técnica y teniendo en cuenta la experiencia sobre la materia en el Derecho comparado, particularmente en el ámbito comunitario, el reglamento deberá concretar los aspectos materiales y procesales, así como el régimen jurídico de los actos administrativos de toda naturaleza que se adoptan en las sucesivas fases del procedimiento de evaluación, resolución, seguimiento y control.

Además, sería conveniente la elaboración de instrucciones precisas respecto a los aspectos metodológicos de elaboración de las evaluaciones para dar seguridad no sólo a los redactores, sino, sobre todo, a los órganos decisores y a los interesados. Cuanto más elementos se regulen, más posibilidades habrá de intentar el control de la discrecionalidad técnica a veces pura arbitrariedad con que se producen las estimaciones, valoraciones y ponderaciones de los indicadores por quienes realizan las propuestas de informe ambiental o declaración de impacto y por los que deben adoptarlas.