



## Trabajo Fin de Grado

Evaluación Ambiental de Infraestructuras según Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Autor/es

Ignacio Pérez Garcí

Director/es

Julio César Tejedor Bielsa  
José María Gimeno Feliu

Facultad de Derecho de Zaragoza  
2015

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN DEL TRABAJO</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO 2: EL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y REFLEXIONES PREVIAS.</b>	<b>3</b>
2.1. CONCEPTO DOCTRINAL Y LEGAL DE MEDIO AMBIENTE.	3
2.2. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA.	5
2.3. MECANISMOS DE CONTROL EUROPEOS Y ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.	10
2.4. REFLEXIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL PREVIA AL DESARROLLO DEL TRABAJO.	13
<b>CAPÍTULO 3: APLICACIÓN DE DIRECTIVAS EUROPEAS Y PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO ESPAÑOL.</b>	<b>14</b>
3.1. PRIMERAS DIRECTIVAS Y TRATADOS INTERNACIONALES MÁS RELEVANTES	14
3.2. APLICACIÓN A NIVEL COMUNITARIO Y NACIONAL DE LAS DIRECTIVAS MÁS RECIENTES RELACIONADAS CON EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE INFRAESTRUCTURAS.	18
3.3. EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS SEGÚN LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE	24
<b>CAPÍTULO 4: LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.</b>	<b>26</b>
4.1. PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA.	26
4.2. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE SOBRE LOS ANEXOS I Y II DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2008, DE 11 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS, QUE INCLUYEN LA DIRECTIVA 85/337/CEE EN SU VERSIÓN MODIFICADA POR LA DIRECTIVA 97/11/CEE.	29
<b>CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES</b>	<b>38</b>

## Capítulo 1: Introducción del trabajo

El presente trabajo versa sobre la importancia de la evaluación del impacto medioambiental de las infraestructuras desde el punto de vista del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como sobre el análisis de la aplicación de las directivas europeas al respecto en el derecho español.

La elección de este tema se debe a que considero que el derecho ambiental ha adquirido en las últimas décadas una importancia muy reseñable y debe ser objeto de estudio en profundidad. Debido a que en la carrera no he cursado la asignatura de Derecho Ambiental, la realización de este trabajo ha sido especialmente motivante y enriquecedora, puesto que me ha ayudado a conocer esta rama del derecho que siempre me había llamado la atención y de la que me había quedado con ganas de investigar. En concreto, junto con mi tutor original, el profesor Julio Tejedor Bielsa, escogimos el tema de la evaluación ambiental de infraestructuras por la cantidad de jurisprudencia que se puede encontrar al respecto y porque, en el caso de España, ha sido muy importante para el desarrollo de diversos proyectos tanto a nivel nacional como local.

En primer lugar he querido hacer una breve introducción al derecho ambiental puesto que, como me he referido con anterioridad, era una materia desconocida para mí, por lo que he creído conveniente introducir algunos conceptos generales y básicos del mismo para que se comprenda mejor el posterior desarrollo del trabajo. Posteriormente he llevado a cabo un análisis de la normativa actual, tanto nacional como comunitaria, sobre derecho del medioambiente. Es de vital importancia la regulación que emana de los organismos de la Unión Europea puesto que es uno de los mayores baluartes de la protección y el respeto al medio ambiente, por lo que he considerado necesario hacer un análisis de las directivas más importantes al respecto, así como de su transposición al derecho español. Dentro de estas he intentado centrar la exposición en aquellas que afectan a la evaluación del impacto medioambiental de las infraestructuras, objeto principal del trabajo. Por último, he llevado a cabo un análisis de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que he considerado más explicativas e ilustrativas sobre el tema a tratar. Me ha llamado la

atención que la mayoría de estas datan de los años 2000 a 2008 aproximadamente, y esto se debe a que en esa época se sentaron las bases de lo que actualmente constituye la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la necesidad de llevar a cabo una evaluación ambiental en el desarrollo de proyectos de infraestructuras u obras que afecten al medio ambiente.

## **Capítulo 2: El medio ambiente en el ordenamiento jurídico español, evolución histórica y reflexiones previas.**

### **2.1. Concepto doctrinal y legal de Medio Ambiente.**

Para llevar a cabo un estudio en profundidad sobre materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el primer paso es desarrollar los conceptos básicos de la misma y cómo se relacionan con los distintos ordenamientos jurídicos con los que entran en contacto y nos afectan, es decir, nos vamos a centrar en el español y el europeo.

El concepto que actúa como pieza angular en el derecho ambiental es el de medio ambiente, interpretado como objeto del derecho. Su definición no tiene nitidez suficiente como para otorgarle una interpretación única y completa, sino ha sido objeto de un amplio desarrollo doctrinal. Podemos observar distintas corrientes que han seguido los autores más recientes como es el caso de Martín Mateo que concibe el medio ambiente como aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, es decir, el agua y el aire, puesto que son básicos para la transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre.<sup>1</sup> Es una concepción muy reducida que apenas abarca el ámbito del entorno natural. En el extremo opuesto nos encontramos con la definición omnicomprensiva de Moreno Trujillo, que describe el medio ambiente como el conjunto equilibrado de componentes naturales que conforman una determinada zona en un determinado momento y que representa el sustrato físico de la actividad de todo ser vivo, siendo

---

<sup>1</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, S. A. Trivium, Madrid, 1991, p. 86.

susceptible de modificación por la acción humana.<sup>2</sup> En esta tesis se reproducen las palabras del profesor Dr. Roca Juan afirmando que el ambiente es «un bien indefinido, complejo e integrado por muchísimos factores». Moreno Trujillo defiende que es imposible otorgar una definición del Medio Ambiente válida para todos los momentos en el tiempo, culturas, pueblos y distintas ciencias que vayan a aplicarlo, por ello hace referencia a múltiples definiciones otorgadas por otros autores o por estudiosos de otras ciencias como ecólogos, urbanistas y arquitectos o médicos y profesionales de la sanidad.

No es sólo en la doctrina de donde podemos obtener la definición de medio ambiente que buscamos, ya que se encuentra también en diversos textos legales. Dentro del ordenamiento jurídico español hemos de tener en cuenta el artículo 325 del Código Penal, que engloba en el concepto de medio ambiente la atmósfera, el suelo, el subsuelo y las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, excluyendo la flora y la fauna. En cambio, el artículo 1.3 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, incluye en esa definición a la flora y la fauna junto con el clima, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural y la interacción entre todos esos elementos. De la lectura de este artículo podríamos deducir que se incluye al ser humano como elemento que forma parte del medio ambiente. Esta inclusión entraría en concordancia con el desarrollo doctrinal de Mola que defiende el Medio Ambiente humano como el hombre y su entorno vital, siguiendo una línea antropocéntrica de otros autores como Corasanti y Rodríguez Ramos.

Debido a que el objeto de análisis del trabajo es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considero inexcusable hacer referencia también a la legislación comunitaria para completar la definición de medio ambiente. Una referencia indirecta la podemos encontrar en el artículo 2.1.a) de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento y el Consejo Europeo, de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental, que considera información medioambiental a toda aquella relativa a «la situación de elementos del medio

---

<sup>2</sup> MORENO TRUJILLO, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y responsabilidad por su deterioro*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada.

ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos humedales y zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos». Una vez más se hace referencia a la interacción entre los elementos, por lo que podemos deducir que el medio ambiente es un concepto dinámico y cambiante, cuya regulación va a ser objeto de modificaciones constantes por este carácter voluble. Por ello se han elaborado sucesivos Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente bajo la forma de decisiones del Consejo y del Parlamento. Es muy significativo para este estudio el Estado del Medio Ambiente que se refleja en el Quinto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente, que destaca los ámbitos de contaminación atmosférica, contaminación de las aguas, deterioro del suelo, conservación de la naturaleza, medio urbano y gestión de residuos, es decir, incluye nuevos ámbitos que hasta entonces no habían sido tenidos en cuenta o no se les había dado la importancia social que merecen.

En todo caso, la principal idea que nos interesa destacar es si el medio ambiente es objeto de derecho o no. Pese a su difusa definición, que implica que determinados aspectos del mismo no estén claramente incluidos, es seguro que en la consideración del medio ambiente como objeto del derecho no se puede incluir al hombre. Esta conclusión se adecua a lo establecido en el artículo 45 de la Constitución Española de 1978 que excluye a la persona del concepto del medio ambiente expresando que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

## 2.2. Evolución del Derecho Ambiental en la Unión Europea y en España.

El concepto de Medio Ambiente no ha sido inmutable en el tiempo ni en el espacio, no siempre ha sido tenido en cuenta y ni siquiera ha tenido definición si nos remontamos años atrás u observamos la legislación de ciertos países subdesarrollados. Andrés Domínguez considera que el concepto de Medio Ambiente nace en un contexto postmaterialista como un valor, por lo que en sociedades subdesarrolladas no se admite como tal o no se le otorga la importancia social que se da en el mundo

occidental<sup>3</sup>. Así sucede en la Unión Europea, puesto que en el Tratado de Roma de 1957 no se hacía una referencia expresa al medio ambiente, sino que es a partir de octubre de 1972 cuando el Consejo solicita de la Comisión propuestas de acción comunitaria en materia ambiental, de lo cual surge el Primer Programa de Acción Comunitaria de Medio Ambiente (1973) al que siguieron posteriormente seis más, los cuales voy a introducir brevemente. Este Primer Programa (1973-1976) estableció el marco en el que deberían desarrollarse las normas comunitarias ambientales, formado por los principios de prevención, precaución, reparación del daño en la fuente y del que contamina, paga. El Segundo Programa se elaboró para el período de 1977 a 1981 y constituyó la continuación del anterior, añadiendo la referencia a la vinculación de aspectos éticos a la conservación de la naturaleza, el problema de la destrucción de la capa de ozono y la necesidad de gestionar los recursos pesqueros. El Tercer Programa (1982-1986) destacó la necesidad de integrar el medio ambiente en el resto de políticas comunitarias, y la necesidad de evaluar la incidencia de nuevas actuaciones sobre el medio ambiente, manteniendo las líneas maestras de los dos anteriores. Incorporó nuevos ámbitos tales como los de protección del medio ambiente en la región mediterránea, la lucha contra la contaminación transfronteriza, la contaminación química y el conjunto de problemas relacionados con los residuos peligrosos. El Cuarto Programa (1987-1992) constituye por primera vez el marco de una política ambiental comunitaria consolidada. Se centró en la prevención de la contaminación basada en la reducción en la misma fuente, el control de las sustancias y los preparados químicos, la mejora de la gestión de los recursos a través de medidas para proteger y aprovechar el patrimonio natural europeo, medidas relativas a los riesgos y las catástrofes naturales o provocadas por el hombre con impacto en la salud humana y el medio ambiente, la concentración de las actividades internacionales en el apoyo y la participación en actividades de protección del medio ambiente, así como la aplicación eficaz de la Directiva sobre evaluación de impacto ambiental, entre otras. El Quinto Programa (1993-2000) se centra en las causas de la degradación ambiental antes de que se conviertan en irresolubles. Trata de los cambios que deben introducirse en

<sup>3</sup> ANDRES DOMÍNGUEZ, J., «Medio ambiente y sociedad en el Tercer Milenio, algunas reflexiones en Gerundio», Consultado en: [http://www.researchgate.net/profile/J\\_Andres\\_Dominguez/publication/242706931\\_MEDIO\\_AMBIENTE\\_Y\\_SOCIEDAD\\_EN\\_EL\\_TERCER\\_MILENIO\\_ALGUNAS\\_REFLEXIONES\\_EN\\_GERUNDIO/links/0deec52958ce03fdbd000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/J_Andres_Dominguez/publication/242706931_MEDIO_AMBIENTE_Y_SOCIEDAD_EN_EL_TERCER_MILENIO_ALGUNAS_REFLEXIONES_EN_GERUNDIO/links/0deec52958ce03fdbd000000.pdf), el día 2 de octubre de 2015.

ciertas costumbres de nuestra sociedad y que son perjudiciales para el medio ambiente. Una de las ideas básicas de este Programa es la del desarrollo sostenible. El Sexto Programa (2001-2012) identifica cuatro áreas de prioridad: cambio climático, biodiversidad, medio ambiente y salud, y la gestión sostenible de los recursos naturales y los residuos. Para conseguir mejoras en cada una de las áreas, se establecen cinco ejes prioritarios de acción estratégica que son: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en todas las otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos, y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio<sup>4</sup>. Finalmente, el Séptimo Programa (2013-2020) utiliza el lema: «Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta». Establece nueve objetivos principales a alcanzar en 2020, y son: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión; convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva; proteger a los ciudadanos de la Unión frente a las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar; maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión mejorando su aplicación; mejorar el conocimiento del medio ambiente y ampliar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas; asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad; integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar la coherencia de las nuevas políticas; aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión; reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional.<sup>5</sup>

A la par que se llevaban a cabo estos Programas también se elaboraron Directivas y Reglamentos, sobre todo las primeras por la naturaleza de la cuestión ambiental, entre las que podemos distinguir tres supuestos generales que se reflejan en la Sentencia de 30 de noviembre de 2006 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas:

---

<sup>4</sup> DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Ed. Aranzadi, Tercera Edición, 2009, Pamplona, pp. 79 y 82-85.

<sup>5</sup> Consultado en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf> el día 2 de octubre de 2015.

- Directivas que exigen que se adopten disposiciones legales a nivel nacional y cuyo cumplimiento está sometido a un control judicial o administrativo.
- Directivas que establecen que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se cumplan determinados objetivos formulados de manera general y que no son cuantificables, dejándoles cierto margen de apreciación en cuanto a la naturaleza de las medidas que se deben adoptar.
- Directivas que exigen de los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo.

Como normas europeas principales de ámbito general podemos destacar las siguientes:

- Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (y su modificación por la Directiva 97/11), y la Directiva 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Directiva 96/82, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.
- Reglamento 2000/1980, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.
- Reglamento 2001/761, relativo a la adhesión de las organizaciones de carácter voluntario, a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.
- Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental.
- Reglamento 1907/2006, relativo al registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos.
- Directiva 2008/1, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.
- Directiva 2008/99, relativa a la protección del medio ambiente en el Derecho Penal.

Por su parte, en el ordenamiento jurídico español, el desarrollo legislativo del derecho ambiental se incorpora con fuerza a raíz de los artículos 45 y 149.1.23 de la Constitución Española de 1978, puesto que hasta entonces no se había tenido en cuenta como en la actualidad. Pese a que sí existen algunas normas dedicadas en exclusiva al derecho ambiental, podemos ver que forma parte de normativa dedicada a otros ámbitos a los que afecta, como por ejemplo la Ley 21/1992, de Industria, cuya aplicación más relevante se encuentra en la seguridad industrial; el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; o el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. En cuanto a la legislación específicamente dedicada al medio ambiente podemos encontrar la Ley 10/1988, de residuos, complementada por el Real Decreto 833/1988, de 20 de julio; la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que incorpora la Directiva 96/61, de 24 de noviembre, dedicada a la prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; o el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación ambiental de proyectos. Debido a su importancia, una de las primeras materias reguladas del medio ambiente en España fueron los montes, puesto que incluían el sector forestal, que suponía un factor económico muy destacable. La primera norma relativa a la conservación de la naturaleza fue la *Ley de Parques Nacionales de 1916*, que continuó siendo efectiva incluso con la entrada en vigor de la *Ley de Montes de 1957*, que derogó la norma anterior pero incluyendo su contenido. Posteriormente se llevó a cabo la *Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975*, cuya protección abarcaba unos pocos espacios naturales considerados de gran belleza paisajística. No fue hasta 1978, con la introducción de nuevas corrientes conservacionistas a través de la Ley de Doñana, cuando se llevó a cabo por primera

vez el establecimiento de medidas efectivas de protección de los parques nacionales y su zona de influencia.<sup>6</sup>

### **2.3. Mecanismos de control europeos y actuación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

Para completar la introducción de conocimientos básicos y generales es necesario llevar a cabo un breve análisis competencial de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia ambiental para comprender cómo va a afectar sus decisiones y jurisprudencia al desarrollo del Derecho Ambiental y a las políticas de acción de los Estados miembros.

Pese a ser el más importante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es el único mecanismo de control que posee la Unión Europea para supervisar la correcta aplicación y trasposición de la normativa comunitaria en materia ambiental. Es fundamental el papel que juega la Comisión Europea para la aplicación del principio de «quien contamina, paga», puesto que permite a los particulares presentar denuncias ante ella para que inste el procedimiento administrativo de control que, en caso de verificar un incumplimiento, podrá derivar en el proceso judicial que suponga una condena para los Estados miembros que hayan incurrido en responsabilidad medioambiental.

La normativa comunitaria contiene una serie de instrumentos de distinta naturaleza que persiguen encauzar la acción de los Estados miembros y demás operadores o sujetos para evitar que se produzca el daño medioambiental, es decir, tiene un carácter más preventivo que sancionador. Sin embargo, es muy significativo el régimen sancionador que establece el marco normativo medioambiental, puesto que la técnica habitual para imponer sanciones administrativas por incumplimientos normativos es que, a través de las Directivas, se deje un cierto margen a los Estados para que en su legislación interna regulen de forma detallada y precisa la sanción a imponer. Ello conlleva el compromiso de los Estados a cumplir con que las sanciones

---

<sup>6</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., «Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España» Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente, num. 108, Zaragoza, 2014, pp. 82 y 83.

sean lo suficientemente efectivas, proporcionadas y disuasorias. Un caso excepcional es el de la Directiva 2003/87, de 13 de octubre de 2003, que establece el régimen del comercio de los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero y que establece de forma precisa las multas que los Estados deberán imponer a los particulares que la incumplan. No obstante, en la práctica se producen muchos incumplimientos de Directivas por parte de los Estados, es por ello que los particulares tienen que acudir a la Comisión Europea para que intervenga, dirigiéndole sus quejas o denuncias.

En caso de que un Estado sea considerado infractor y no tome las medidas oportunas o se niegue a colaborar con la Comisión, ésta podrá denunciar el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, tras el oportuno procedimiento, podrá condenar al Estado miembro si así lo considera. En el caso español ocurre una especialidad y es que, al ser un Estado complejo integrado por varias administraciones (Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), se produce una problemática competencial debido al reparto de competencias entre ellas. Pese a ello es el Gobierno Central el que siempre va a responder ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en caso de que se produzca alguna irregularidad o incumplimiento de la normativa comunitaria. Esto es así porque las instituciones europeas actúan exigiendo responsabilidad a los Estados con independencia del reparto de competencias interno que hayan establecido.

En cuanto a las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se encuentran recogidas en el artículo 256 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

«1. El Tribunal General será competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272, con excepción de los que se atribuyan a un tribunal especializado creado en virtud del artículo 257 y de los que el Estatuto reserve al Tribunal de Justicia. El Estatuto podrá establecer que el Tribunal General sea competente en otras categorías de recursos.

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia limitado a las cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto.

2. El Tribunal General será competente para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales especializados.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal General en virtud del presente apartado podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.

3. El Tribunal General será competente para conocer de las cuestiones prejudiciales, planteadas en virtud del artículo 267, en materias específicas determinadas por el Estatuto.

Cuando el Tribunal General considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho de la Unión, podrá remitir el asunto ante el Tribunal de Justicia para que éste resuelva.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal General sobre cuestiones prejudiciales podrán ser reexaminadas con carácter excepcional por el Tribunal de Justicia, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho de la Unión.»

En concreto, podemos interpretar que afecta directamente al Derecho Ambiental lo establecido en el artículo 261 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite que los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y por el Consejo otorguen competencia jurisdiccional plena al Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto de las sanciones previstas en los mismos. También es relevante el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puesto que permite al Tribunal de Justicia de la

Unión Europea controlar la legalidad de los actos legislativos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (recuérdese que en la legislación ambiental la mayoría de normas son Directivas), así como de aquellos otros órganos u organismos de la Unión. Estos artículos atribuyen competencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea perfectamente aplicables a la legislación ambiental.

#### **2.4. Reflexión sobre la evolución del Derecho Ambiental previa al desarrollo del trabajo.**

Por tanto, como reflexiones previas al desarrollo del trabajo, me parece especialmente destacable que el derecho ambiental ha conseguido una importancia social muy elevada en un periodo de tiempo muy breve. Mientras que otros ámbitos del derecho han sido regulados desde hace siglos (por ejemplo el Derecho Civil está inspirado en el antiquísimo Derecho Romano y el Derecho Cambiario comenzó en el s. XVI) el derecho ambiental es una creación reciente del siglo XX pero que, debido al importante aspecto que regula ha adquirido una consonancia en nuestra sociedad fundamental. El respeto al Medio Ambiente ha pasado a formar parte de la educación de las generaciones más jóvenes y, poco a poco, se convertirá en parte de la vida cotidiana, puesto que es uno de aquellos retos que tiene la humanidad en su conjunto, ya que se produce en beneficio de todos. El papel que ha jugado la Unión Europea para que llegase a adquirir tal importancia es más que destacable, puesto que es uno de los principales baluartes de lo que podríamos denominar conciencia ecológica o ambiental y del concepto de desarrollo sostenible, fundamental tanto a corto plazo como para las generaciones venideras.

## **Capítulo 3: Aplicación de Directivas europeas y Programas de Acción Comunitarios en Materia de Medio Ambiente en España y su relación con el Derecho Español.**

### **3.1. Primeras directivas y tratados internacionales más relevantes**

Al constituirse la Comunidad Económica Europea no se tuvo en cuenta y no tuvo relevancia la regulación sobre Medio Ambiente. Fue con el paso del tiempo cuando surgió la necesidad de comenzar a llevar a cabo acciones en materia ambiental, esto llevó a que en octubre de 1972 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea pusieran de manifiesto esta necesidad y decidieran comenzar a coordinar una política de medio ambiente comunitaria. Con anterioridad, el mismo año se había celebrado en Estocolmo la Conferencia de la ONU de lo que resultó ser la Declaración sobre el hábitat humano, en la que se había señalado la necesidad de que todos los ciudadanos, colectivos y organizaciones colaborasen en la tarea de proteger y mejorar el medio ambiente. Esta Declaración contiene 26 principios y 103 recomendaciones, con una proclamación inicial de lo que podríamos considerar una visión ecológica del mundo, sintetizada en siete grandes principios.

A raíz de la Declaración de Estocolmo de 1972 se inicia un proceso evolutivo de firma de tratados internacionales y se comienza a confeccionar un derecho ambiental internacional público más consolidado. Son múltiples los tratados que se han suscrito en el ámbito de la protección del medio ambiente, por ello sólo me voy a referir a los más significativos de los que España forme parte. Uno de los aspectos ambientales que han merecido mayor atención es la protección del mar, puesto que requiere una actuación coordinada entre todos los estados interesados. En este aspecto es destacable la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982. Relacionado con la protección del mar pero con un ámbito más restringido, el Convenio de 29 de noviembre de 1969 sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar contaminación por hidrocarburos tiene una importancia muy significativa, puesto que

define lo que puede hacer un Estado en caso de accidente en alta mar. Este Convenio se complementa con el Convenio de 27 de noviembre de 1992 sobre la responsabilidad civil por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos.<sup>7</sup>

Otra materia muy relevante en el ámbito de protección ambiental internacional es la protección de la fauna y la flora. Existen dos convenios internacionales de vocación general de gran importancia: la Convención de 23 de noviembre de 1972 sobre protección del patrimonio mundial cultural y natural y el Convenio de Berna de 19 de septiembre de 1979 relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa.<sup>8</sup>

En materia de protección atmosférica debemos citar en primer lugar el Convenio de Ginebra de 13 de noviembre de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, y en segundo lugar el Convenio de Viena de 22 de marzo de 1985 para la protección de la capa de ozono, como tratados base para el desarrollo de esta materia. Sin embargo, el tratado fundamental y que más repercusión ha tenido es el Protocolo de Kioto, que se encuadra en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático celebrado en Nueva York el 9 de mayo de 1992. El Protocolo impone a las partes la obligación de establecer mecanismos vinculantes para el cumplimiento de sus objetivos, que consisten básicamente en una reducción de los gases invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafloruros de azufre) para los años 2008-2012 en un porcentaje medio del 5,2%.<sup>9</sup>

Finalmente, en 1988, la Asamblea General de la ONU propuso la celebración de una conferencia internacional sobre Medio Ambiente que se terminó celebrando en Río de Janeiro en junio de 1992. Como resultado se produjo la Declaración de Río, con el fin de adoptar una declaración de principios sobre derechos y obligaciones,

---

<sup>7</sup> DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio...* cit., pp. 58-66.

<sup>8</sup> DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio...* cit., pp. 67 y 68.

<sup>9</sup> DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio...* cit., pp. 72 y 73.

establecer un marco de acción y firmar los convenios sobre cambio climático y conservación de la biodiversidad.<sup>10</sup>

Una vez repasado el derecho internacional vamos a examinar las primeras directivas comunitarias incorporadas en nuestro país sobre derecho ambiental que han tenido una importancia mayúscula en su materia. Una de las más relevantes de carácter general es la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de determinados proyectos públicos y privados. Esta Directiva se publicó en nuestro país a través del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio y establece cómo se debe llevar a cabo un estudio sobre impacto ambiental. Actualmente se encuentra derogada por la Directiva 2011/92/UE de 13 de Diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Por las características geográficas de España, es muy relevante la aplicación de Directivas sobre protección y gestión de las aguas. En concreto, se promulgaron tres Directivas muy relevantes. La primera es la Directiva 75/440, del Consejo, de 16 de junio, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, transpuesta a nuestro ordenamiento por el Reglamento de la Administración Pública del Agua de la Planificación Hidrográfica, Real Decreto 927/880, y derogada el 22 de diciembre de 2007 por la Directiva 2000/60. La segunda Directiva destacable es la Directiva 76/160, del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, actualmente se encuentra derogada por la Directiva 2006/7/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de febrero, y se publicó en el BOE a través del Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que establecen las normas de calidad para las aguas de baño. Por último, es muy importante la aplicación de la Directiva 80/778, del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, transpuesta en nuestro país por el Real Decreto 1164/1991, de 22 de julio y por el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, y finalmente derogada por la Directiva 98/83, del Consejo, de 3 de noviembre.

---

<sup>10</sup> DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio...* cit., p. 74.

Como para el resto de países, es fundamental el control de la contaminación atmosférica, por ello también fue una de las primeras materias en ser objeto de regulación específica. Las primeras Directivas que se elaboraron en este ámbito y se incorporaron al ordenamiento jurídico español trataron de crear una armonización legislativa entre los Estados miembros. Así, la Directiva 72/306, del Consejo, de 2 de agosto, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre medidas que deben adoptarse contra las emisiones de contaminantes procedentes de los motores diesel destinados a la propulsión de vehículos, y la Directiva 75/716, del Consejo, de 24 de noviembre, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el contenido de azufre de determinados combustibles líquidos, son las más destacables de las primeras que se introdujeron en nuestro país.

La conservación de la flora y la fauna es un tema especialmente relevante para analizar en este trabajo, puesto que el impacto que se produce en su medio de vida es un factor que se tiene muy en cuenta a la hora de llevar a cabo una obra a nivel nacional o supracomunitario. En este ámbito podemos encontrar la Directiva 79/409, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, que pese a sucesivas modificaciones se mantuvo en vigor hasta 2010, y el Reglamento 3626/82, del Consejo, de 3 de diciembre, relativo a la aplicación en la Comunidad del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, que mantuvo su vigencia hasta 1996.

Por último, tiene especial relevancia la regulación comunitaria en materia de sustancias químicas y riesgos industriales. Dos de las primeras Directivas que se elaboraron desde la Unión Europea fueron muy importantes puesto que supusieron un posterior desarrollo dentro de los Estados miembros. Una de ellas es la Directiva 76/769 del Consejo, de 27 de julio, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, que se mantuvo en vigor hasta 2009. La otra es la Directiva 82/501, del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves de determinadas actividades industriales.

### **3.2. Aplicación a nivel comunitario y nacional de las directivas más recientes relacionadas con el impacto medioambiental de infraestructuras.**

En la actualidad, el derecho medioambiental ya posee unas bases consolidadas, por lo que las nuevas normas que emanan de la Unión Europea se dedican a ámbitos cada vez más específicos que requieran de regulación. Dado que el objeto de este trabajo es el análisis del impacto medioambiental de las infraestructuras según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es muy importante analizar y tener en consideración la regulación más reciente al respecto.

Este es el caso del Reglamento de Ejecución n °1112/2014 de la Comisión, de 13 de octubre de 2014 , por el que se determina un modelo común para el intercambio de información sobre indicadores de accidentes graves por parte de los operadores y propietarios de instalaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro y un modelo común para la publicación de la información sobre los indicadores de accidentes graves por parte de los Estados miembros Texto pertinente a efectos del EEE. Este reglamento tiene una importancia mayúscula puesto que afecta a la regulación de la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, que fue transpuesta en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Lo que se pretende con esta Ley es establecer los requisitos mínimos destinados a prevenir accidentes graves en las operaciones relacionadas con el petróleo y gas mar adentro y a limitar las consecuencias de tales accidentes. Esta Ley está destinada a la Administración General del Estado, puesto que su ámbito de aplicación se basa sobre todo en obras públicas de interés general llevadas a cabo por esta.<sup>11</sup>

En consonancia con lo anterior y volviendo al derecho comunitario, encontramos la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013 , sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar

---

<sup>11</sup> Preámbulo de la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE, cuya aplicación no es sólo correspondiente a las nuevas instalaciones sino también a las ya existentes. Puesto que su objetivo consiste en reducir en la medida de lo posible la frecuencia de los accidentes graves conexos con operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro y limitar sus consecuencias, aumentando así la protección del medio marino y de las economías costeras frente a la contaminación, estableciendo condiciones de seguridad mínimas para la exploración y la explotación del petróleo y del gas y limitando las posibles perturbaciones de la producción energética autóctona de la Unión, y mejorar los mecanismos de respuesta en caso de accidente.<sup>12</sup> Esta Directiva no es de vital importancia en nuestro país, puesto que apenas disponemos de una plataforma petrolífera a la que afecta (Casablanca, a 43 kilómetros de la costa de Tarragona), sin embargo, dada la controversia originada por la posible instalación de otra explotación petrolífera en Gran Canaria, he considerado relevante su inclusión. No obstante, esta norma comunitaria también queda transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Otra materia primordial regulada recientemente es la de seguridad nuclear. La Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014 , por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, se comenzó a desarrollar a raíz del accidente nuclear de Fukushima (Japón) en 2011, que originó en todo el mundo la necesidad de prestar atención a la regulación de las medidas necesarias para minimizar los riesgos y garantizar el máximo nivel de seguridad nuclear. El Consejo Europeo emitió una serie de Conclusiones los días 24 y 25 de marzo de 2011 para que las autoridades reguladoras competentes llevaran a cabo unas evaluaciones completas del riesgo y de la seguridad de las centrales nucleares de toda la Comunidad. Los resultados de estas pusieron de manifiesto una serie de mejoras que podrían aplicarse en las estrategias de seguridad nuclear y en las prácticas industriales de los países participantes. Además, el Consejo Europeo instó a la Comisión a revisar, en su caso, el marco jurídico y reglamentario vigente en materia de seguridad de las instalaciones

---

<sup>12</sup> Preámbulo de la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro.

nucleares y a proponer las mejoras que pudieran resultar necesarias. El Consejo Europeo destacó también que en la Unión debían aplicarse y mejorarse de forma constante las normas de seguridad nuclear más estrictas. Otra lección fundamental derivada del accidente nuclear de Fukushima es la importancia de una mayor transparencia en asuntos de seguridad nuclear. La transparencia es, además, un medio importante para promover la independencia en la toma de decisiones reguladoras. Por consiguiente, las disposiciones actuales de la Directiva 2009/71/Euratom relativas a la información que debe proporcionarse a la población deben ser más específicas en cuanto al tipo de información que debe ofrecerse.<sup>13</sup> La Directiva 2014/87/Euratom del Consejo se incluyó en nuestro ordenamiento jurídico a raíz de la Instrucción IS-37, de 21 de enero de 2015, del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre análisis de accidentes base de diseño en centrales nucleares, cuyos objetivos y ámbito de aplicación se encuentran reflejados en su artículo primero:

«La presente Instrucción se emite con el objetivo de desarrollar lo dispuesto en el artículo 17 e) 3.º y en el artículo 20 a) 3.º del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas, por los que se requiere como documentación vinculada a la concesión de la autorización de construcción y de explotación de una central nuclear, un análisis de los accidentes previsibles y de sus consecuencias.

Son objetivos del análisis de accidentes:

- a) Verificar el mantenimiento de las funciones de seguridad de la instalación, mediante el estudio de la capacidad de la misma para acomodar los sucesos postulados que conforman la base de diseño de las estructuras, sistemas y componentes de seguridad, según los criterios de aceptación aplicables.
- b) Contribuir a determinar las condiciones mínimas requeridas en cuanto a operabilidad y capacidad funcional de estructuras, sistemas y componentes, así como los rangos de valores de variables de proceso y parámetros en que la operación de la instalación es segura.

---

<sup>13</sup> Preámbulo de la Directiva 2014/87/EURATOM del Consejo, de 8 de julio, por la que se modifica la Directiva 2009/71/EURATOM, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

c) Verificar que las consecuencias de los sucesos iniciadores postulados desde cualquier condición operativa de la instalación, sobre la salud de las personas y el medio ambiente, son aceptables según los requisitos de protección radiológica aplicables.

d) Verificar que la magnitud del daño acumulado como consecuencia de los accidentes postulados es inferior a los criterios de aceptación establecidos de acuerdo con su frecuencia.

e) Verificar la seguridad del diseño de la instalación, a través de la minimización de la frecuencia de sucesos iniciadores, mantenimiento de la defensa en profundidad y mantenimiento de márgenes de seguridad adecuados.

Esta Instrucción será de aplicación a los titulares de autorizaciones de construcción y de explotación de centrales nucleares.

No entran en el alcance de esta Instrucción aquellos accidentes que impliquen el uso de hipótesis más allá de las bases de diseño y que no sean objeto de extensión del diseño según el artículo decimotercero.»<sup>14</sup>

Uno de los objetivos primordiales de la política ambiental de la Unión Europea, y por el que se ha elaborado la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014 , relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, es la sustitución de los vehículos que utilizan combustibles derivados del petróleo por aquellos que emplean combustibles alternativos, como pueden ser la electricidad, el gas natural o el hidrógeno, con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. En el Libro Blanco de la Comisión de 28 de marzo de 2011, titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» se pedía una reducción en la dependencia de los transportes

---

<sup>14</sup> Artículo Primero de la Instrucción IS-37, de 21 de enero de 2015, del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre análisis de accidentes base de diseño en centrales nucleares.

respecto del petróleo. Tal objetivo debe lograrse a través de una serie de iniciativas políticas, en particular mediante la elaboración de una estrategia sostenible en materia de combustibles alternativos y el desarrollo de la infraestructura adecuada. Sin embargo, el informe presentado el 6 de junio de 2012 por el Grupo de expertos de Alto Nivel CARS 21 destaca que la ausencia de una infraestructura armonizada a escala de la Unión para los combustibles alternativos obstaculiza la comercialización de vehículos que utilicen tales combustibles y retrasa la consecución de sus beneficios medioambientales. En su Comunicación de 8 de noviembre de 2012, titulada «CARS 2020: Plan de Acción para una industria del automóvil competitiva y sostenible en Europa», la Comisión recogía las principales recomendaciones del Grupo de Alto Nivel CARS 21 y proponía un plan de acción basado en ellas. La presente Directiva es una de las acciones clave con respecto a la creación de la infraestructura para los combustibles alternativos anunciada por la Comisión. Con el fin de promover los combustibles alternativos y desarrollar la infraestructura pertinente, los marcos de acción nacionales pueden consistir en diversos planes, estrategias u otra documentación de planificación elaborados por separado, de manera integrada o de otro modo, y al nivel administrativo que decidan los Estados miembros.<sup>15</sup> España llevó a cabo lo dispuesto en esta Directiva a través del Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y se modifican otras instrucciones técnicas complementarias del mismo. El motivo de que se lleven a cabo políticas que fomentan el uso de los vehículos que emplean combustibles alternativos es que realmente se considera que mejoran la eficiencia energética de los vehículos de carretera y reducen las emisiones de CO<sub>2</sub> en el transporte, mejorando la calidad del aire y reduciendo la contaminación acústica producida por los vehículos que emplean combustibles derivados del petróleo. Aquí se suman las políticas europeas y en particular, lo establecido en la Directiva 2014/94/UE, puesto que los Estados miembros de la Unión Europea deben velar porque se cree un número apropiado de puntos de recarga accesibles al público a fin de permitir que los vehículos eléctricos circulen al menos en

---

<sup>15</sup> Preámbulo de la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

las aglomeraciones urbanas o suburbanas y demás zonas densamente pobladas y, en su caso, dentro de las redes que determinarán dichos Estados miembros. Así, por ejemplo, el número de dichos puntos de recarga accesibles al público deberá establecerse mediante marcos de acción nacionales que deberán comunicarse a la Comisión antes del 18 de noviembre de 2016, teniendo en cuenta, entre otros factores, el número estimado de vehículos eléctricos matriculados en los horizontes de 2020, 2025 y 2030 en cada Estado miembro. A título indicativo, el número adecuado de puntos de recarga deberá ser equivalente, al menos, a un punto de recarga cada 10 vehículos, teniendo asimismo en cuenta el tipo de vehículos, la tecnología de carga y los puntos de recarga privados disponibles. Las autoridades públicas de cada Estado miembro deberán adoptar medidas que ayuden a los usuarios de vehículos garantizando que los promotores y los gestores de los locales faciliten la infraestructura necesaria con suficientes puntos de recarga de vehículos eléctricos.<sup>16</sup>

Por último, en materia de gestión de residuos, se han producido importantes modificaciones a nivel europeo en el año 2015 con relación a la ordenación del traslado de residuos. La más relevante es la que introduce el Reglamento 660/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo, por el que se modifica el Reglamento 1012/2006, relativo a los trasladados de residuos. Esta modificación se debe a la necesidad de reforzar las medidas que permiten detectar y controlar los trasladados incontrolados, introduciendo modificaciones en el régimen de inspecciones para garantizar que éstas se planifican y realizan de forma periódica y coherente. En el ámbito estatal hay que destacar la aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, lo que supone poner de manifiesto la importancia de generar energía a través de fuentes de energía renovables para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de otros objetivos comunitarios e internacionales relacionados con la protección ambiental.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Preámbulo del Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto.

<sup>17</sup> ORTEGA BERNARDO, J., «Residuos: Controversias sobre los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos» en *Observatorio de Políticas Ambiéntales 2015*, López Ramón (coord.) et al., Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 554-556.

### **3.3. El impacto medioambiental de las infraestructuras según los Programas de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente**

Como he explicado anteriormente, la Unión Europea ha elaborado a lo largo de su historia siete Programas de Acción en materia medioambiental. En esta sección voy a analizar con mayor profundidad aquellos que afectan al impacto medioambiental de las infraestructuras. Debido a que los tres primeros Programas tienen un ámbito más general y de introducción a la política ambiental, será de los cuatro últimos Programas de los que se desprendan medidas y objetivos más concretos en las materias objeto de este estudio.

En el Cuarto Programa se declara como sector prioritario de actuación la lucha contra la contaminación atmosférica y la importancia de la prevención de la contaminación actuando sobre la fuente, por ello se hace hincapié en la aplicación efectiva de las directivas en materia de calidad del aire y de la contaminación atmosférica procedentes de instalaciones industriales y por la adopción y la aplicación de medidas relativas a las emisiones de las grandes instalaciones de combustión y de los vehículos a motor, así como en la aplicación eficaz de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente y el fomento del desarrollo, la divulgación y la difusión de las propias tecnologías, especialmente en el caso de industrias contaminantes.<sup>18</sup>

El Quinto Programa establece como criterios fundamentales la gestión duradera de los recursos naturales: suelos, aguas, zonas naturales y costeras; la lucha integrada contra la contaminación y actuación preventiva en materia de residuos; la reducción del consumo de energía procedente de fuentes no renovables; la mejora de la gestión de la movilidad, mediante el desarrollo de modos de transporte eficaces y limpios; la elaboración de un conjunto coherente de medidas para mejorar la calidad del medio urbano; la mejora de la salud y la seguridad, principalmente en lo relativo a

---

<sup>18</sup> Resolución C328/91/87 del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

la gestión de los riesgos industriales, la seguridad nuclear y la radioprotección.<sup>19</sup> Todos estos criterios están íntimamente ligados al establecimiento, desarrollo, conservación y mejora de las infraestructuras comunitarias que afectan al medio ambiente, especialmente en materia de transporte, energía y seguridad nuclear.

Por su parte, el Sexto Programa también presta especial atención al desarrollo de las energías renovables y de la prevención de los riesgos y contaminación industriales, pero va más allá, fomentando los acuerdos voluntarios, el establecimiento de una política integrada de productos, promocionando el uso de la etiqueta ecológica, de una contratación pública respetuosa con el medio ambiente y la adopción de la legislación sobre responsabilidad medioambiental.<sup>20</sup> En este programa la relación con el impacto medioambiental de las infraestructuras no es tan evidente como en el anterior, sin embargo no cabe duda que la regulación de estos aspectos es fundamental para ello, puesto que es apreciable cómo ha aumentado la importancia del derecho ambiental para la Comunidad Europea, por ejemplo incluyendo los delitos ecológicos o fomentando la utilización de la etiqueta ecológica.

Por último, el Séptimo Programa se centra más en el aspecto psicológico de la ciudadanía europea, intentando ahondar más en su conciencia para fomentar el respeto al medio ambiente e intentando preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación, transportes, etc. Tendiendo a avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos, el Programa tiene como objetivo fundamental mejorar la seguridad para la inversión y la innovación forjando un acuerdo sobre la visión a largo plazo y garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada, la misma ofrece un marco de medidas a largo plazo en varios ámbitos políticos, apoyando los programas relativos al cambio climático, la

<sup>19</sup> Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos»

energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional, debiendo coordinarse adecuadamente.<sup>21</sup>

## **Capítulo 4: La evaluación ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el ordenamiento jurídico español.**

### **4.1. Procedimiento de evaluación ambiental en España.**

Existen dos normas fundamentales en el ámbito de la evaluación ambiental en el Derecho Español. La primera de ellas es la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que se trata de un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el ámbito autonómico, e incorpora a nuestro derecho interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La entrada en vigor de la ley supondrá la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que elaboren y aprueben las distintas Administraciones públicas. En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel relevante en el adecuado cumplimiento de la citada directiva y de su norma de transposición. Esta ley establece el régimen jurídico de la evaluación ambiental, regulando el sustrato material del procedimiento e identificando los elementos que constituyen su contenido y que deberán ser necesariamente integrados en el proceso de elaboración y aprobación de planes y programas.<sup>22</sup> En primer lugar se lleva a cabo un «informe de sostenibilidad ambiental», para identificar, describir y

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020» Revista Aragonesa de Administración Pública, num. 41-42, Zaragoza, 2013, pp. 93-95.

<sup>22</sup> Exposición de motivos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

evaluar los probables efectos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables al mismo. Posteriormente se lleva a cabo el trámite de consultas, tanto ordinarias como transfronterizas, y se identifica al público interesado que deberá ser necesariamente consultado. Entre los interesados se hace mención expresa a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Finalmente, se debe llevar a cabo una «memoria ambiental» en la que se analiza la evaluación ambiental estratégica del plan o programa realizada por el órgano promotor en su conjunto, teniendo en cuenta tanto el informe de sostenibilidad como las consultas realizadas.

La segunda norma fundamental a tener en cuenta en nuestro ordenamiento jurídico es el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En esta norma se incorpora lo dispuesto en la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, que introdujo diversas disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, conteniendo importantes modificaciones como son: ampliar sustancialmente los proyectos del anexo I; introducir un procedimiento para determinar si un proyecto del anexo II debe ser objeto de evaluación mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios fijados por los Estados miembros; posibilitar que la autoridad competente facilite su opinión sobre el contenido y alcance de la información que el promotor o titular del proyecto debe suministrar, si así lo solicita; e incorporar las principales disposiciones del Convenio sobre evaluación de impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia), que entró en vigor de forma general y para España el 10 de septiembre de 1997. Se otorga competencia para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental a la Administración General del Estado y, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se establece que actuará como órgano ambiental el Ministerio de Medio Ambiente. El régimen jurídico establecido en esta norma para las evaluaciones de impactos medioambientales se divide en dos secciones: una que se ocupa de los proyectos incluidos en el Anexo I y otra que se ocupa de los del Anexo II y de aquellos que, sin estar en el Anexo I, puedan afectar

directa o indirectamente a los espacios que forman parte de la Red Natura 2000.<sup>23</sup> Previamente determinada por el órgano ambiental, el Real Decreto establece que los proyectos deberán incluir la siguiente información:

- Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes.
- Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
- Evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico. Se estudiará la interacción entre todos estos factores.
- Medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos.
- Programa de vigilancia ambiental.
- Resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles.

En su caso, informe sobre las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo.

Hay una tercera norma relevante en este tema y es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que introdujo modificaciones para garantizar el reconocimiento real y efectivo, a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, del derecho de participación pública. La participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea,

---

<sup>23</sup> Exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

es por ello que esta Ley juega un importante papel en el derecho ambiental español pese a no formar parte de la normativa básica del mismo.

**4.2. Análisis de la jurisprudencia del TJUE sobre los Anexos I y II del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, que incluyen la Directiva 85/337/CEE en su versión modificada por la Directiva 97/11/CEE.**

El procedimiento de evaluación de impacto medioambiental no es aplicable a cualquier actividad que pueda tener efectos sobre el medio ambiente sino que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1 del RDL 1/2008, se someterán aquellos proyectos consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el Anexo I de esta norma, así como aquellos proyectos consistentes en obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendidos en el Anexo II o no incluidos en el Anexo I pero que puedan afectar directa o indirectamente a los espacios de la Red Natura 2000. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido en su jurisprudencia que el ámbito de aplicación de esta norma es extenso y su objetivo muy amplio, por lo que no sólo deben someterse a evaluación medioambiental los proyectos a los que hacen referencia el Anexo I y el Anexo II sino que también deben serlo las obras de modificación en función de su naturaleza, importancia y características debido a las repercusiones que puedan tener para el medio ambiente la utilización y explotación de las construcciones resultantes de dichas obras.<sup>24</sup>

En este sentido encontramos la Sentencia 2008/37, de 28 de febrero, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que se dicta a raíz del planteamiento de una serie de cuestiones prejudiciales por parte de la Cour de Cassation, en las que pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si están comprendidas en el concepto de proyecto para el que se requiere un estudio de impacto ambiental las obras de modificación realizadas en la infraestructura de un

---

<sup>24</sup> DE MIGUEL PERALES, C., «Derecho Español del Medio Ambiente» Ed. Aranzadi, Tercera Edición, 2009, Pamplona, pp. 154-155.

aeropuerto ya existente para adaptarlo a un aumento de actividad y sobre si debe el Estado miembro tener en cuenta dicho aumento de actividad al examinar el efecto potencial sobre el medioambiente de las modificaciones introducidas. A la primera pregunta responde el Tribunal de Justicia señalando que ha puesto de relieve en múltiples ocasiones que el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 es extenso y su objetivo muy amplio. A este respecto, sería contrario al objeto mismo de la Directiva 85/337 sustraer del ámbito de aplicación de su anexo II las obras de mejora o de ampliación de la infraestructura de un aeropuerto ya construido con el argumento de que el anexo I de la Directiva 85/337 se refiere a la «construcción de aeropuertos» y no a los «aeropuertos» como tales. En efecto, tal interpretación permitiría que eludiesen las obligaciones derivadas de la Directiva 85/337 todas las obras de modificación realizadas en un aeropuerto preexistente, cualquiera que fuese la amplitud de dichas obras, privando así de toda eficacia, en ese aspecto, al anexo II de la Directiva 85/337. El Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la segunda cuestión diciendo que, si bien el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva confiere a los Estados miembros un margen de apreciación para especificar determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o para establecer criterios y/o umbrales necesarios, dicho margen de apreciación está limitado por la obligación, enunciada en el artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, de someter a un estudio de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización. En este aspecto, la Directiva 85/337 persigue una apreciación global del impacto ambiental de los proyectos o de su modificación. Resultaría simplista y contrario a este enfoque tomar únicamente en consideración, para evaluar el impacto ambiental de un proyecto o de su modificación, los efectos directos de las propias obras proyectadas, sin tener en cuenta las repercusiones que puedan tener sobre el medio ambiente la utilización y la explotación de las construcciones resultantes de dichas obras.<sup>25</sup> En esta sentencia el Tribunal es muy claro respecto al carácter amplio y extenso de la lista de proyectos susceptibles de ser objeto de evaluación de impacto ambiental.

---

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Paul Abraham y otros contra Région Wallone. STJUE 2008/37.

Otro ejemplo jurisprudencial lo encontramos en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 2008/184, de 25 de julio de 2008, trascendental en nuestro país, puesto que se pronuncia sobre una resolución administrativa de aprobación de diversos proyectos de reforma y mejora de la M30, autovía de circunvalación de Madrid. En este caso, el juez remite al Tribunal de Justicia cuestiones acerca de si la Directiva 85/337/CE en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE debe ser interpretada en el sentido de que los proyectos de reforma y mejora de la práctica totalidad de una vía rápida urbana de circunvalación deben someterse a una evaluación de su impacto ambiental, habida cuenta, en especial, de la naturaleza de esos proyectos, de la clase de vía en cuestión, de las características y de la dimensión de dichos proyectos, así como de sus efectos en áreas de gran densidad demográfica, o en paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica, y de la circunstancia de que constituyen el resultado del fraccionamiento de un proyecto global que contempla la realización de un conjunto de actuaciones similares en la misma vía. Hay que recordar que el Tribunal de Justicia ha estimado en numerosas ocasiones que el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 es muy extenso, al igual que el de la Directiva modificada. Sería por tanto contrario al objeto mismo de la Directiva modificada que todo proyecto relativo a una vía urbana quedara fuera de su ámbito de aplicación por el único motivo de que esa Directiva no menciona expresamente, entre los proyectos enumerados en sus anexos I y II, los proyectos que afectan a esa clase de vía. Debe señalarse que el anexo I, punto 7, letras b) y c), de la Directiva modificada menciona, entre los proyectos que deben someterse a una evaluación de impacto ambiental, las «autopistas» y las «vías rápidas» así como la «construcción de una nueva carretera de cuatro carriles o más, o realineamiento y/o ensanche de una carretera existente de dos carriles o menos con objeto de conseguir cuatro carriles o más, cuando tal nueva carretera o el tramo de carretera realineado y/o ensanchado alcance o supere los 10 kilómetros en una longitud continua». En cuanto a su anexo II, menciona en los puntos 10, letra e), y 13, primer guión, respectivamente, la «construcción de carreteras» y «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente», entre los proyectos con respecto a los cuales los Estados miembros pueden decidir que se realice una evaluación de impacto ambiental, conforme al artículo 4, apartado 2, de

dicha Directiva. Según una jurisprudencia ya bien asentada, los Estados miembros deben aplicar la Directiva modificada, al igual que la Directiva 85/337, de forma plenamente acorde con las exigencias que aquélla impone, teniendo en cuenta su finalidad esencial, que, según resulta de su artículo 2, apartado 1, consiste en que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación con respecto a sus efectos. Por consiguiente, es preciso considerar que los proyectos de vías urbanas están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 modificada.<sup>26</sup> Las conclusiones del Tribunal de Justicia en esta sentencia se encuentran en consonancia con los pronunciamientos de la anterior, por lo que deducimos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11/CE, y por ende el del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, es muy extenso y su objetivo muy amplio, ya que el derecho ambiental se ha convertido en material de especial protección por el legislador y los órganos jurisdiccionales.

En sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, reconociendo que el ámbito de aplicación es muy extenso, se concede a los Estados miembros cierto margen de apreciación para que examinen caso por caso qué proyectos deben ser sometidos a estudios de impacto medioambiental. En este sentido tenemos la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2009 que dirime la controversia entre Irlanda y la Comisión Europea, pronunciándose acerca de si es susceptible de aplicación la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, a la construcción de una carretera privada, puesto que las leyes irlandesas no lo recogen como tal, ya que la normativa irlandesa, limita la exigencia de que se efectúe una evaluación de los efectos sobre el medio ambiente a los proyectos de carreteras públicas propuestos por las autoridades públicas, lo cual es considerado un incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de la Comisión. Así el Tribunal de Justicia establece que, si bien se concede a los Estados miembros un margen de apreciación para especificar determinados tipos de proyectos que han de

---

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio. Caso Ecologistas en Acción-CODA contra Ayuntamiento de Madrid. STJUE 2008/184.

someterse a una evaluación o para fijar los criterios o umbrales que se deben utilizar, este margen de apreciación está limitado por la obligación de estos Estados, establecida en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, de someter a dicha evaluación los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, su dimensión o su localización. En virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, los Estados miembros determinarán, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II de dicha Directiva modificada, bien mediante un estudio caso por caso, bien mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, si serán objeto de una evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10 de dicha Directiva. Según esta misma disposición, los Estados miembros podrán también decidir la aplicación de ambos procedimientos. Sin embargo, dentro de los proyectos incluidos en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, el punto 10, letra e), del anexo II de dicha Directiva recoge la «construcción de carreteras». A este respecto, al someter los proyectos de construcción de carreteras privadas a una evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente únicamente en el supuesto de que estos proyectos formen parte de otros proyectos, incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337, modificada por la directiva 97/11, y sujetos ellos mismos a la obligación de evaluación, la normativa irlandesa, en su versión aplicable al expirar el plazo fijado por el dictamen motivado, tenía por efecto permitir a los proyectos de construcción de carreteras privadas realizados de manera aislada eludir la evaluación de sus efectos sobre el medio ambiente, aunque dichos proyectos pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Por lo tanto, el Tribunal considera fundado el motivo de la Comisión.<sup>27</sup> Del pronunciamiento del Tribunal de Justicia en este caso podemos concluir que la naturaleza privada de los proyectos no es relevante a la hora de ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental, siempre y cuando estos tengan efectos significativos sobre el medio ambiente. Así como que el margen de apreciación de los Estados miembros sobre la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, es extenso pero se encuentra limitado por la amplitud de aplicación de las mismas.

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 16 de julio de 2009. Caso Irlanda contra la Comisión de las Comunidades Europeas. STJUE 2009/457.

En consonancia con esta última, una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de junio de 2004 hace referencia también al margen de discrecionalidad del que gozan los Estados miembros para aplicar lo dispuesto en los Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CEE. En este caso se discute la necesidad de realizar un estudio sobre impacto medioambiental sobre un proyecto consistente en construir una carretera que comprende un tramo alternativo rápido de 10,50 metros de ancho, que incluía cuatro viaductos y cuatro túneles. La carretera, que atravesaría una zona cercana a viviendas situada a algunos metros del centro histórico del término municipal de Teramo, en los Abruzos (Italia), afectaría al cauce del río Tordino, objeto de un proyecto de mejora ambiental. Mediante escrito de 23 de julio de 1998, la República Italiana confirmó a la Comisión que el proyecto versaba efectivamente sobre la construcción de una carretera de dos carriles de 10,50 metros de ancho y de una longitud no precisada; el tramo que atravesaba el territorio del término municipal de Teramo afectaba a la vertiente derecha de la cuenca hidrográfica del Tordino y media 5.440 metros de longitud, de los que 2.260 metros correspondían a viaductos y 930 metros a túneles. Del intercambio de correspondencia entre la Comisión, el Ministerio de Medio Ambiente italiano y la Representación Permanente se desprende que la región de los Abruzos dio su conformidad, el 12 de marzo de 1999, para la realización de la obra y que el comisario especial, nombrado para dicha obra, había decidido no someter la intervención ni a una evaluación del impacto ambiental ni a una comprobación previa. La Comisión precisa que, como se desprende de la sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros, a falta de un acto legislativo que especifique, a priori y globalmente, los proyectos que han de someterse a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental, los Estados miembros sólo tienen la facultad de dispensar un proyecto determinado de dicho procedimiento tras un examen concreto del referido proyecto que explique, sobre la base de una evaluación completa, los motivos por los que no puede tener impacto sobre el medio ambiente. A juicio de la Comisión, mediante el Decreto de 12 de abril de 1996, la República Italiana no precisó, a priori y globalmente, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 85/337, qué proyectos debían someterse a una evaluación del impacto ambiental. Se limitó a designar los que podían ser objeto de una comprobación

destinada a determinar la necesidad de realizar una evaluación del impacto ambiental. Tal era el caso de los proyectos relacionados en el anexo B del Decreto de 12 de abril de 1996, en particular el número 7, letras g) (carreteras secundarias no urbanas) o h) (construcción de vías alternativas en zonas urbanas o ampliación de carreteras existentes a cuatro carriles o más, de una longitud en zona urbana superior a 1.500 metros), correspondientes a los proyectos enumerados en el anexo II de la Directiva 85/337, en particular en el número 10, letras d) y e) (construcción de aeródromos, de carreteras, de puertos, incluidos los puertos pesqueros). La Comisión estima que, dado que el proyecto corresponde a los proyectos previstos por dichas disposiciones, debería haberse sometido a una comprobación y la decisión de no proceder a una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva 85/337 debería haberse motivado en términos claros y precisos. A tal respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que, conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 85/337, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II se someterán a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen. El artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de esa misma Directiva dispone que «los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10». Por consiguiente, la Directiva 85/337 confiere un margen de apreciación a este respecto a los Estados miembros y no les impide utilizar otros métodos para especificar qué proyectos requieren una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva. Por tanto, la Directiva no excluye en absoluto que uno de tales métodos consista en indicar que un proyecto específico de los comprendidos en el anexo II de la Directiva no se encuentra sujeto al procedimiento de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, basándose en un examen individual de cada uno de los proyectos afectados o en virtud de un acto legislativo nacional. No obstante, el hecho de que el Estado miembro disponga del margen de apreciación mencionado en el apartado anterior no basta por sí solo para excluir un determinado proyecto del procedimiento de evaluación previsto en la Directiva. Por consiguiente, sea cual sea el método elegido por un Estado miembro para determinar si un proyecto específico requiere o

no una evaluación, a saber, la designación de un proyecto específico por vía legislativa o tras proceder a un examen individual del mismo, este método no debe menoscabar el objetivo de la Directiva, que es el de no eximir de la correspondiente evaluación ningún proyecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.<sup>28</sup> Esta sentencia es muy ilustrativa con respecto a lo expuesto anteriormente, puesto que recalca la necesidad de establecer en la legislación nacional de los Estados miembros métodos suficientes y efectivos para determinar si debe ser evaluado o no un proyecto de infraestructuras por su impacto medioambiental.

## Capítulo 5: Conclusiones

El derecho ambiental reviste hoy en día de una importancia muy significativa para los Estados miembros de la Unión Europea. Como he explicado anteriormente, es uno de los ámbitos legislativos que más desarrollo ha tenido en los últimos años. El mundo occidental ha llevado a cabo una campaña de concienciación mundial sobre la importancia de respetar el medio ambiente. El reciclaje, el ecologismo, el respeto a la fauna y la flora o la importancia de la capa de ozono, son conceptos e ideas que hace años apenas unos pocos tenían en cuenta. Hoy en día la ciudadanía en su conjunto es consciente de la importancia de la protección al medio ambiente y esto, en el caso de Europa, se debe en gran medida a las políticas que emanen de la Unión Europea y que pretenden conseguir un desarrollo sostenible de la sociedad. Este concepto tiene una importancia vital para las generaciones actuales y las venideras, puesto que si no se llevan a cabo los cambios necesarios para poder convivir con la naturaleza puede tener consecuencias catastróficas tanto a corto como a largo plazo. La sociedad, en su conjunto, requiere de la existencia de la naturaleza para poder seguir desarrollándose, y esto es impensable si no hay una coordinación mundial al respecto. El derecho internacional juega un papel fundamental, ejemplo de ello son los tratados de contaminación transfronteriza. Pese a que un Estado se separe políticamente de otro y tengan sus jurisdicciones y territorios definidos, los agentes contaminantes no se quedan en las fronteras, sino que avanzan merced del medio que los mueva. Por ello,

---

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de julio de 2004. Caso República de Italia contra la Comisión de las Comunidades Europeas. STJUE 2004/363.

la regulación que ha llevado a cabo la Unión Europea en este ámbito ha sido un impulso hacia ese necesario desarrollo sostenible.

Para que se respete esta regulación y sea posible llevarla a cabo se requiere un control por parte de organismos ambientales cualificados, y es aquí donde entra la evaluación del impacto medioambiental. Como tal, una evaluación de impacto medioambiental debería ser tenida en cuenta como uno de los factores principales a la hora de llevar a cabo un proyecto, sea de la índole que sea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado la importancia de respetar este procedimiento, lo cual es, en mi opinión, uno de los mayores aciertos de esta institución. Como organismo de control de la Unión Europea, es uno de los agentes fundamentales para concienciar a los gobiernos de los Estados miembros de la problemática ambiental. Bajo mi punto de vista, se llevaron a cabo importantes reformas en los proyectos que llegaron a manos del Tribunal de Justicia que posibilitaron la mejora de la calidad de vida de las regiones afectadas por los proyectos de infraestructuras y su población. El medioambiente está íntimamente ligado a la salud de las personas y a su calidad de vida, es por ello que se le está dotando de un protagonismo internacional muy destacable, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está actuando al respecto. Esto se aprecia en las sentencias a las que hago referencia en el trabajo, en las que una de las ideas clave que intenta destacar el Tribunal es la de que el ámbito de protección del medio ambiente es tan amplio como se requiera, puesto que no se trata de un posible conflicto de intereses entre varios agentes, sino que es conveniente para la humanidad en su conjunto el respeto al mismo.

## Bibliografía y referencias documentales

### Bibliografía:

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, S. A. Trivium, Madrid, 1991.

MORENO TRUJILLO, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y responsabilidad por su deterioro*, Tesis Doctoral, Universidad de Granada.

DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Ed. Aranzadi, Tercera Edición, Pamplona, 2009.

LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Aranzadi, Primera Edición, Cizur Menor, 2015.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «*El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020*» Revista Aragonesa de Administración Pública, num. 41-42, Zaragoza, 2013.

LÓPEZ RAMÓN, F., «*Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España*» Ambienta: La Revista del Ministerio de Medio Ambiente, num. 108, Zaragoza, 2014.

ANDRES DOMÍNGUEZ, J., «Medio ambiente y sociedad en el Tercer Milenio, algunas reflexiones en Gerundio», Consultado en: [http://www.researchgate.net/profile/J\\_Andres\\_Dominguez/publication/242706931\\_MEDIO\\_AMBIENTE\\_Y\\_SOCIEDAD\\_EN\\_EL\\_TERCER\\_MILENIO\\_ALGUNAS\\_REFLEXIONES\\_EN\\_GERUNDIO/links/0deec52958ce03fdbd00000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/J_Andres_Dominguez/publication/242706931_MEDIO_AMBIENTE_Y_SOCIEDAD_EN_EL_TERCER_MILENIO_ALGUNAS_REFLEXIONES_EN_GERUNDIO/links/0deec52958ce03fdbd00000.pdf), el día 2 de octubre de 2015.

### Textos legales:

Preámbulo de la Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Artículo Primero de la Instrucción IS-37, de 21 de enero de 2015, del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre análisis de accidentes base de diseño en centrales nucleares.

Preámbulo de la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

Preámbulo del Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto.

Resolución C328/91/87 del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente.

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, el 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente «Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos»

Exposición de motivos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos.

### **Jurisprudencia:**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Paul Abraham y otros contra Région Wallone. STJUE 2008/37.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio. Caso Ecologistas en Acción-CODA contra Ayuntamiento de Madrid. STJUE 2008/184.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 16 de julio de 2009. Caso Irlanda contra la Comisión de las Comunidades Europeas. STJUE 2009/457.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de julio de 2004. Caso República de Italia contra la Comisión de las Comunidades Europeas. STJUE 2004/363.