

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Documento orientativo relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE) – artículo 1, apartado 3, artículo 2, apartados 4 y 5

(2019/C 386/05)

Índice

	<i>Página</i>
1. Introducción	12
2. Defensa y respuesta a emergencias civiles: artículo 1, apartado 3, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental	14
3. Casos excepcionales-Artículo 2, apartado 4, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental	15
Transposición	15
Significado de «casos excepcionales»	15
Requisitos de confidencialidad	16
Consecución de los objetivos de la Directiva	17
Toma en consideración de otras formas de evaluación y participación del público	17
Obligación de informar a la Comisión	18
4. Actos legislativos: artículo 2, apartado 5, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental	18
Definición de los proyectos adoptados mediante un acto legislativo nacional	19
Control judicial de los proyectos adoptados mediante un acto legislativo nacional	19
5. Resumen de las cuestiones principales	20

1. Introducción

- 1.1. El presente documento ofrece información actualizada sobre la aplicación del artículo 1, apartado 3, y el artículo 2, apartados 4 y 5, de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE (en adelante, la «Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental»). Dichos artículos establecen excepciones a lo dispuesto por la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental. El presente documento orientativo incorpora el documento previo de la Comisión «Aclaración sobre la aplicación del artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental» y lo actualiza según procede.
- 1.2. El artículo 1, apartado 3, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental establece la posibilidad de aplicar exenciones a proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa o la respuesta a casos de emergencia civil. Siempre que se reúnan las condiciones contempladas en dicha disposición, los Estados miembros no están obligados a aplicar la Directiva.

- 1.3. De conformidad con el artículo 2, apartado 4, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, en casos excepcionales y siempre y cuando se cumplan los objetivos de la misma, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en dicha Directiva algún proyecto específico, si su aplicación resultara contraria a los objetivos del proyecto. La Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental determina qué procedimientos deben seguir los Estados miembros y la Comisión cuando se aplica una excepción a una evaluación de impacto medioambiental con arreglo al artículo 2, apartado 4. No obstante, en la Directiva no se ofrece ninguna indicación sobre cómo debe entenderse el término «casos excepcionales», y la experiencia demuestra que es posible que surjan dudas con respecto a cuándo puede aplicarse legítimamente lo dispuesto en dicho artículo. Para la aplicación de esta exención deben cumplirse otras condiciones (sin perjuicio del artículo 7 y respetando la necesidad de cumplir los objetivos de la Directiva).
- 1.4. El artículo 2, apartado 5, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental permite excluir un proyecto de las disposiciones relativas a una consulta pública, cuando dicho proyecto se apruebe mediante un acto legislativo nacional específico. Al igual que en el caso de las exenciones aplicables en virtud del artículo 2, apartado 4, deben cumplirse otras condiciones para aplicar esta exención (sin perjuicio del artículo 7 y respetando la necesidad de cumplir los objetivos de la Directiva).
- 1.5. La presente nota informativa tiene por objeto ayudar a las autoridades nacionales en la aplicación de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la UE.
- 1.6. A fin de acogerse a estas exenciones, los Estados miembros deben transponer plenamente al derecho nacional las disposiciones de la Directiva que corresponda.

2. Defensa y respuesta a emergencias civiles — artículo 1, apartado 3, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental

Artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE

Artículo 1, apartado 3: «Los Estados miembros podrán decidir, caso por caso y si así lo dispone el Derecho nacional, no aplicar la presente Directiva a proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa o a proyectos que tengan como único objetivo la respuesta a casos de emergencia civil, si consideran que esa aplicación puede tener efectos adversos en esos objetivos».

**El texto subrayado señala las modificaciones pertinentes introducidas mediante la Directiva 2014/52/UE.*

- 2.1. El artículo 1, apartado 3, de la Directiva permite a los Estados miembros excluir proyectos o partes de proyectos de su ámbito de aplicación y, por consiguiente, del procedimiento de evaluación de las repercusiones medioambientales. La exclusión únicamente resulta aplicable a los proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa o la respuesta a las emergencias civiles. El Estado miembro que aplique esta exención debe demostrar que la aplicación de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental resultaría contraproducente en lo que se refiere a alcanzar el objetivo en cuestión.
- 2.2. Otras versiones anteriores de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (Directiva 85/337/CE, codificada por la Directiva 2011/92/UE) ya permitían aplicar una excepción en caso de protección de la defensa. La Directiva 2014/52/UE aclara que un Estado miembro puede aplicar la excepción solo cuando la defensa sea el único objetivo del proyecto. Esta delimitación del objetivo es necesaria para evitar problemas de interpretación (los proyectos de carácter mixto siguen formando parte del ámbito de aplicación de la Directiva ⁽¹⁾) y garantizar el uso armonizado de la exención. El término «defensa» engloba los proyectos vinculados a actividades de fuerzas aliadas en el territorio de los Estados miembros de conformidad con obligaciones internacionales (véase el Considerando 19 de la Directiva 2014/52/UE).

⁽¹⁾ El TJUE sentenció que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 85/337/CE debe ser interpretado en el sentido de que un aeropuerto que puede destinarse a usos tanto civiles como militares, pero cuya utilización principal es de carácter comercial, está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva (C-435/97, WWF y otros, apartados 65 a 67).

- 2.3. El ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 3, quedó ampliado a fin de incluir la respuesta a las emergencias civiles ⁽²⁾. Esta modificación se fundamenta en la experiencia de ejecución, pero también pretende armonizar la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental con la Directiva 2001/42/CE ⁽³⁾ relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, la «Directiva de evaluación ambiental estratégica»). Como sucede en el caso de la defensa, el Estado miembro en cuestión puede excluir un proyecto del ámbito de la Directiva en virtud del artículo 1, apartado 3, solo si la respuesta a una emergencia civil es el único objetivo del proyecto.
- 2.4. De acuerdo con el artículo 2, apartado 4, de la Directiva 2011/92/CE, los Estados miembros ya podían aplicar una exención a proyectos relativos a emergencias civiles en casos excepcionales. Trasladar esta posibilidad al artículo 1, apartado 3, significa que, siempre que el proyecto reúna las condiciones del artículo 1, apartado 3, no es necesario que los Estados miembros se sometan al proceso de notificación ni que cumplan los objetivos de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental.
- 2.5. No obstante, la jurisprudencia consolidada del TJUE con relación a las exenciones señala que debe efectuarse una interpretación restrictiva de esta disposición. En el caso *Bolzano*, C-435/97, el Tribunal dictaminó lo siguiente con relación al artículo 1, apartado 4, (defensa nacional) de la Directiva 85/337/CE: «Tal exclusión supone pues una excepción a la regla general de evaluación previa de las incidencias sobre el medio ambiente establecida por la Directiva, y debe por tanto interpretarse restrictivamente».
- 2.6. Por consiguiente, la exención solo es aplicable a proyectos de respuesta a emergencias civiles y no a proyectos que introduzcan medidas destinadas a prevenir dichas emergencias. En principio, solo podría justificarse si la emergencia que dio lugar al proyecto no podía haberse previsto o, en caso de haberse podido prever, el proyecto no podía haberse puesto en marcha antes. Por ejemplo, un proyecto destinado a combatir inundaciones solo podría considerarse como una medida para hacer frente a una posible emergencia lo suficientemente urgente como para justificar que se aplique la exención, si hubiera sido imposible llevarlo a cabo anteriormente. No obstante, si en ese mismo lugar ya se han producido inundaciones en varias ocasiones y el proyecto es una medida tardía para combatir posibles emergencias futuras, es poco probable que la exención pueda justificarse. Por otro lado, pueden producirse emergencias, incluidas algunas catástrofes naturales, que podían haberse anticipado, pero no impedido, y que den lugar a proyectos (como obras de reconstrucción urgente/inmediata u obras para impedir daños mayores) que podrían ser objeto de la excepción.
- 2.7. La Comisión ha reunido sentencias clave del TJUE a este respecto para que las administraciones públicas de los Estados miembros puedan utilizarlas ⁽⁴⁾.

3. Casos excepcionales — Artículo 2, apartado 4, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental

Artículo 2, apartado 4, de la Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE

Sin perjuicio del artículo 7, los Estados miembros, en casos excepcionales y siempre que se cumplan los objetivos de la presente Directiva, podrán excluir un proyecto específico de las disposiciones de la presente Directiva si su aplicación fuera a tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto.

⁽²⁾ El término «emergencia civil» lo introdujo la Directiva 2014/52/UE basándose en la experiencia de ejecución. Dicha experiencia ha demostrado que el cumplimiento de la Directiva 2011/92/UE podría tener repercusiones negativas en el medio ambiente, entre otras cuestiones, en aquellos casos en los que entren en juego proyectos cuyo único objetivo sea la respuesta a las emergencias civiles. La Directiva no define el concepto «emergencia civil». En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Inventario de riesgos de catástrofes naturales y de origen humano a los que la UE puede exponerse» se recogen algunos ejemplos de acontecimientos que podrían desatar una emergencia civil. Entre ellos, figuran las inundaciones, los terremotos y los accidentes industriales. https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

⁽³⁾ El artículo 3, apartado 8, de la Directiva EAE contempla una excepción para los planes y programas que tengan como único objetivo servir en casos de emergencia civil. Aunque el contexto de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental y de la Directiva de evaluación ambiental estratégica son distintos, existe un vínculo entre las dos en la medida en que la última resulta de aplicación a planes y programas en los sectores clave que establecen el marco para futuras autorizaciones de proyecto objeto de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental.

⁽⁴⁾ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf, p. 26.

En tal caso, los Estados miembros:

- a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación;
- b) pondrán a disposición del público afectado la información recogida con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida;
- c) informarán a la Comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales.

La Comisión transmitirá inmediatamente los documentos recibidos a los demás Estados miembros.

La Comisión informará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación del presente apartado.

**El texto subrayado señala las modificaciones pertinentes introducidas mediante la Directiva 2014/52/UE.*

Disposiciones de la Directiva

- 3.1. El artículo 2, apartado 4, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (antiguo artículo 2, apartado 3, de la Directiva 85/337/CE) ofrece la posibilidad de que el Estado miembro excluya un proyecto determinado de los requisitos de la Directiva en «casos excepcionales» y de que, en tales casos, pueda emplear un método de evaluación alternativo. Por consiguiente, esta exención podría aplicarse únicamente en función de cada caso particular y no permitiría, por ejemplo, excluir a toda una categoría de proyectos. El artículo establece los procedimientos que deben adoptarse en caso de acogerse a la exención. Además, obliga a la Comisión a informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación de esta disposición. El artículo 2, apartado 3, fue ligeramente modificado por la Directiva 97/11/CE con la incorporación del fragmento «[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7» (disposiciones transfronterizas) y, en el artículo 2, apartado 3, letra c), con el término «eventualmente». La Directiva 2003/35/CE introdujo una nueva modificación, con efecto a partir del 25 de junio de 2005, a fin de incorporar las disposiciones del Convenio Aarhus relativas a la participación del público y el acceso a la justicia. El principal efecto de esta modificación fue la retirada de la discrecionalidad de los Estados miembros para decidir si la información relativa a otras formas de evaluación debía ponerse a disposición del público. La Directiva 2014/52/UE añadió dos requisitos a la utilización del artículo 2, apartado 4: la exención puede aplicarse cuando, con relación a las disposiciones de la Directiva, «su aplicación fuera a tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto» y «siempre que se cumplan los objetivos de [dicha] Directiva».

Transposición

- 3.2. El artículo 2, apartado 4, ofrece a los Estados miembros la posibilidad de transponer la disposición. En caso de recurrir a esta posibilidad, la formulación de la legislación de transposición debe seguir la de la Directiva de la manera más precisa posible, por razones de seguridad jurídica, y a fin de evitar alejarse de los requisitos establecidos por la Directiva.

Significado de «casos excepcionales»

- 3.3. En las versiones anteriores de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, el artículo 2, apartado 4, no define el término «casos excepcionales» ni ofrece ejemplos del tipo de casos que pueden incluirse en esta definición.
- 3.4. La posición del TJUE es que «el tenor de una disposición de Derecho comunitario que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Comunidad, que ha de realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate» (véase la sentencia del caso *Delena Wells*, C-201/02, apartado 37).
- 3.5. El término «casos excepcionales» recibe una interpretación restrictiva por parte del TJUE, que ha seguido este enfoque con relación a las exenciones contempladas en el artículo 1, apartado 4, (defensa nacional) y en el artículo 1, apartado 5, (proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico) de la Directiva 85/337/CE. En el caso *Linster*, C-287/98, apartado 49, el Tribunal dictaminó lo siguiente: «A este respecto, procede interpretar el artículo 1, apartado 5, de la Directiva teniendo en cuenta los objetivos de esta y tomando en consideración el hecho de que, al tratarse de una disposición que limita el ámbito de aplicación de la Directiva, debe interpretarse restrictivamente». Se desprende de la formulación de la Directiva 2014/52/UE que la exención

contemplada en el artículo 2, apartado 4, no estaría justificada por el mero hecho de que pueda demostrarse que un caso es excepcional. No sería razonable acogerse a la exención en un caso en el que los factores que lo convierten en excepcional no excluyen el pleno cumplimiento de la Directiva. En otras palabras, la exención debe estar vinculada a la imposibilidad de cumplir todos los requisitos de la Directiva sin comprometer los objetivos del proyecto.

- 3.6. En su reciente sentencia del caso *Doel*, C-411/17, apartados 97 y 101, el TJUE consideró que la necesidad de garantizar la seguridad del suministro eléctrico podría llegar a considerarse un «caso excepcional». Según el TJUE, el artículo 2, apartado 4, exige que el Estado miembro demuestre que el riesgo para dicha seguridad de suministro es «razonablemente probable»⁽⁵⁾ y que el proyecto resulta suficientemente urgente para justificar que no se efectúe la evaluación. Además, la experiencia de la Comisión con las notificaciones de la exención contemplada en el artículo 2, apartado 4, puede ofrecer ejemplos de situaciones que se considerarían «casos excepcionales». Entre 2014 y 2017, la Comisión Europea recibió varias notificaciones que correspondían a la categoría de casos excepcionales. Aunque en la mayor parte de los casos se trató de respuestas a emergencias civiles (que, de conformidad con el artículo 2, apartado 4 de la Directiva 2014/52/UE no requieren de un procedimiento de notificación), algunas fueron de carácter excepcional por motivos distintos de la respuesta a una emergencia civil.
- 3.7. Entre 2014 y 2017, la exención contemplada en el artículo 2, apartado 4, relativa a los «casos excepcionales» se aplicó en tres ocasiones. En una de ellas, fue necesario asegurar el suministro de gas, en otro proyecto, se requería satisfacer un interés estratégico en energías renovables, y, en el tercer caso, la justificación del proyecto se basó en respetar compromisos políticos de alto nivel adoptados por autoridades públicas a fin de crear confianza entre comunidades en un contexto de negociaciones de reconciliación más amplias. En todos estos casos, la necesidad urgente del proyecto fue tal que no haber podido ejecutarlo habría ido en contra de las razones imperiosas de interés público y habría supuesto una amenaza a la estabilidad y la seguridad política, administrativa y económica. Si se produce una situación de este tipo, existe cierto margen (aunque limitado) para aplicar esta exención, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones.
- 3.8. Como ya se ha señalado, las circunstancias de un caso excepcional deben ser tales que el cumplimiento de todos los requisitos de la Directiva se convierta en imposible o impracticable y resulte contraproducente en lo que a la consecución de los objetivos del proyecto se refiere. Por ejemplo, cuando se requiera conceder y completar una autorización para el desarrollo del proyecto con tanta celeridad que no haya tiempo suficiente para preparar toda la información medioambiental requerida en virtud del artículo 5, apartado 1, o para efectuar una consulta pública de manera previa a la decisión de llevarlo a cabo. Se desprende de la formulación del artículo 2, apartado 4, de la Directiva, que no es posible aplicar exenciones a lo dispuesto en el artículo 7 con relación a las consultas transfronterizas ni siquiera en casos excepcionales⁽⁶⁾.

Requisitos de confidencialidad

- 3.9. Es posible que se den circunstancias en las que la divulgación de información sobre el medio ambiente no sea de interés público o pueda incluso perjudicar los intereses que la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental debiera proteger. Por ejemplo, cuando la necesidad de proteger un hábitat requiera que su ubicación se mantenga en secreto. En tales casos, el artículo 10 resulta pertinente. En él, se estipula que las disposiciones de la Directiva no afectan a la obligación de las autoridades competentes de «respetar las limitaciones impuestas por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y por las prácticas legales aceptadas en materia de confidencialidad comercial e industrial, incluida la propiedad intelectual, y la protección del interés público». En este punto, existe correlación con medidas como las de ejecución de la Directiva 2003/4/CE⁽⁷⁾, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 4 permite a los Estados miembros denegar solicitudes de información medioambiental si la revelación de información medioambiental pudiera afectar negativamente, entre otros, a «la protección del medio ambiente al que se refiere la información, como por ejemplo la localización de especies raras». Cabe hacer hincapié en que, en cada caso particular, el interés público al que contribuya la divulgación debe sopesarse frente al interés al que contribuya la denegación. En la medida en que la información medioambiental pudiera retenerse en virtud del efecto conjunto del artículo 10 de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental y del artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental, no sería necesario acogerse a la exención contemplada en el artículo 2, apartado 4.

⁽⁵⁾ Véase la sentencia en el asunto C-411/17, apartado 101.

⁽⁶⁾ Véase la sentencia del caso C-411/17, apartado 101.

⁽⁷⁾ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?qid=1558533359746&uri=CELEX:32003L0004>

Consecución de los objetivos de la Directiva

- 3.10. Como ya se ha señalado en los puntos 1.4. y 3.1. anteriores, una de las condiciones para aplicar la excepción contemplada en el artículo 2, apartado 4, es que los Estados miembros garanticen que se cumplen los objetivos de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental. Así, los Estados miembros cuentan con un cierto margen de discrecionalidad a través de la exclusión de proyectos concretos de lo dispuesto en dicha Directiva. Esta flexibilidad no debe afectar al objetivo fundamental contemplado en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental.
- 3.11. El objetivo fundamental de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, tal como se contempla en el artículo 2, apartado 1, consiste en que antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a estos efectos. Ello implica un proceso que engloba un conjunto de requisitos mínimos que deben cumplirse a fin de alcanzar dicho objetivo: entre otros, la elaboración de un informe ambiental, el suministro de información, la realización de consultas, la toma en consideración de los resultados de la evaluación ambiental, la comunicación de los detalles sobre la decisión adoptada al final de la evaluación y garantías de acceso a la justicia. Puesto que existen casos excepcionales en los que este conjunto de requisitos mínimos no puede respetarse de conformidad con el artículo 2, apartado 4, los Estados miembros deben satisfacer las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 4, letras a) a c), sobre la valoración de otras formas de evaluación, e informar al público y a la Comisión para garantizar que se cumpla el objetivo fundamental del artículo 2, apartado 1. Como confirmó el Tribunal en el caso *Doel* (C-411/17, apartado 99), estas [condiciones] no son meros requisitos formales sino condiciones que pretenden garantizar el respeto de los objetivos de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental en la medida de lo posible.

Toma en consideración de otras formas de evaluación y participación del público

- 3.12. Un Estado miembro que se acoja a la exención contemplada en el artículo 2, apartado 4, debe considerar si es conveniente realizar otro tipo de evaluación. Como ya se ha señalado, es necesario respetar los objetivos de la Directiva cuando se analice si es conveniente otro tipo de evaluación. Cuando sea posible otro tipo de evaluación y esta se considere conveniente, la información obtenida debe ponerse a disposición del público afectado, y este último debe ser informado sobre la decisión relativa a la excepción y las razones por las cuales ha sido concedida. Dada la similitud con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, los Estados miembros deben valorar la posibilidad de publicar de la misma manera la información ambiental obtenida en el marco de otra evaluación. No obstante, la aplicación de esta disposición es sin perjuicio de las obligaciones de evaluación derivadas de otras Directivas (como el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats ⁽⁸⁾ o el artículo 4, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua ⁽⁹⁾).
- 3.13. Las evaluaciones podrían realizarse de varias maneras diferentes. Por ejemplo, en el caso de un proyecto con distintas fases, puede que resulte conveniente efectuar una evaluación parcial de impacto medioambiental que englobe solo alguna de ellas. Aunque, debido a la urgencia del proyecto, en la primera fase pueda descartarse el cumplimiento de los requisitos de evaluación de impacto medioambiental, este puede ser plenamente factible en las fases siguientes. Esto constituiría una respuesta proporcionada al caso excepcional, al garantizar que los requisitos de la Directiva se cumplan en la medida de lo posible.
- 3.14. Una evaluación parcial de impacto medioambiental puede resultar adecuada en aquellos casos en que no puedan incluirse todos los elementos del anexo IV de la Directiva en el informe de evaluación de impacto ambiental debido a circunstancias excepcionales. Esta situación puede darse cuando solo puede producirse una parte de los datos necesarios para detectar y evaluar los posibles efectos del proyecto en el medio ambiente al comienzo del proceso (por ejemplo, cuando los estudios para determinar la posible presencia de especies protegidas se requieran en un período de al menos un año pero la urgencia demostrada del proyecto exija que las obras comiencen en un plazo más breve). Otro ejemplo sería que surgiera una necesidad urgente e inesperada de eliminar residuos peligrosos y la consiguiente necesidad de detectar rápidamente el vertedero más adecuado de entre un amplio número de ellos, pero que no hubiera tiempo suficiente para efectuar una evaluación completa de cada uno. Si bien la evaluación de impacto ambiental debe ser tan exhaustiva como sea posible, en un caso como este puede ser pertinente una evaluación de las cuestiones ambientales más acuciantes (como los efectos en las aguas subterráneas).

⁽⁸⁾ DO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

⁽⁹⁾ DO L 327 de 22.12.2000, p. 1.

Obligación de informar a la Comisión

- 3.15. El artículo 2, apartado 4, letra c), exige que un Estado miembro que se acoja a la exención informe a la Comisión antes de conceder una autorización al proyecto. Deben enviarse a la Comisión las razones por las que se justifica la exención y, cuando proceda, la información puesta a disposición del público.
- 3.16. Dado que, a menudo, la exención se aplica en circunstancias que requieren una acción inmediata, se recomienda que los Estados miembros prevean procedimientos internos, que incluyan tal vez formularios normalizados, para garantizar que no se omita el requisito de información. Las razones por las que se justifica la exención deben determinar no solo por qué la situación es excepcional o urgente, sino también por qué no es posible cumplir los requisitos de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental. Puesto que se debe enviar esta información a la Comisión antes de conceder la autorización a un proyecto, los Estados miembros deben actuar con celeridad. Se recomienda que, además de enviar una carta oficial a la Comisión, se recurra a la notificación electrónica.
- 3.17. Se aconseja que los Estados miembros especifiquen el tipo de proyecto excluido mediante referencia al anexo correspondiente de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental.
- 3.18. De acuerdo con el requisito contemplado en el artículo 2, apartado 4, letra c), la Comisión debe hacer llegar la documentación que ha recibido a los demás Estados miembros. No existe ninguna disposición específica sobre la obligación de los demás Estados miembros de emitir observaciones al respecto. En la práctica, la Comisión informa a los expertos nacionales de la evaluación medioambiental estratégica/el Grupo de Trabajo sobre la Evaluación del Impacto Medioambiental mediante correo electrónico y envía la notificación correspondiente a las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea.

4. Actos legislativos — artículo 2, apartado 5, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental

Artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2011/92/UE, modificada por la Directiva 2014/52/UE

Sin perjuicio del artículo 7, en los casos en los que se apruebe un proyecto mediante un acto legislativo nacional específico y siempre que se cumplan los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros podrán excluir dicho proyecto de las disposiciones de la presente Directiva relacionadas con la consulta pública.

Cada dos años a partir del 16 de mayo de 2017, los Estados miembros informarán a la Comisión de todo caso de aplicación de la excepción contemplada en el párrafo primero.

**Nuevo artículo introducido mediante la Directiva 2014/52/UE.*

- 4.1. Este artículo permite a los Estados miembros excluir proyectos de las disposiciones relativas a la consulta pública de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental en caso de que se adopten mediante un acto legislativo nacional específico y siempre que se cumplan los objetivos de la Directiva. Esta excepción se justifica si los objetivos relativos a la consulta pública se consiguen mediante el proceso legislativo (véase considerando 24 de la Directiva 2014/52/UE). La exención es sin perjuicio de la obligación del Estado miembro de establecer una consulta transfronteriza conforme al artículo 7 cuando proceda. Cada dos años a partir del 16 de mayo de 2017, los Estados miembros que hagan uso del artículo 2, apartado 5, informarán a la Comisión de todo caso de aplicación de la excepción.
- 4.2. La disposición relativa a la exclusión de proyectos adoptados mediante un acto legislativo nacional quedaba recogida en el artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2011/92/UE (artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337/CE, respectivamente). La obligación era de carácter general y permitía que este tipo de proyectos se excluyeran plenamente del ámbito de aplicación de la Directiva. En el marco de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE, el contenido de esta exclusión ha variado y ahora tiene que ver únicamente con el procedimiento de consulta pública. Como resultado, deben cumplirse todas las obligaciones de información al público y de consulta a las autoridades medioambientales o regionales/locales (véase artículo 6, apartado 1, de la Directiva).

Definición de los proyectos adoptados mediante un acto legislativo nacional

- 4.3. A fin de aplicar correctamente la exención recogida en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, resulta necesario respetar los requisitos por los que se define un acto legislativo nacional específico y los procedimientos que conducen a su adopción, según lo establecido en las sentencias del TJUE existentes en torno a esta cuestión ⁽¹⁰⁾.
- 4.4. En lo que se refiere al grado de exactitud exigido al acto legislativo, debe quedar claro que se trata de un acto específico por el que se adoptan los detalles del proyecto mediante un procedimiento legislativo. La formulación del acto en cuestión debe demostrar también que los objetivos de la Directiva relativos a la consulta pública se han alcanzado con relación al proyecto correspondiente.
- 4.5. Cabe destacar que la mera existencia de un proceso administrativo no puede significar de manera automática que el proyecto se entienda como un proyecto cuyos detalles se adoptan mediante un acto legislativo específico de conformidad con el artículo 2, apartado 5. Es necesario que un órgano legislativo, como un parlamento nacional o regional, adopte la medida tras un debate parlamentario público. Además, su adopción debe respetar las dos condiciones siguientes:
- 1) En primer lugar, que los detalles del proyecto se adopten mediante un acto legislativo específico. Cabe señalar que los términos «proyecto» y «autorización» se definen en la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental. Para quedar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 5, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, un acto legislativo por el que se adopte un proyecto debe, por consiguiente, ser específico y presentar las mismas características que una autorización de proyecto de ese tipo. En concreto, debe conferir al titular del proyecto el derecho a realizar el proyecto sin necesidad de adoptar otras medidas para que este titular pueda ejecutarlo.
 - 2) En segundo lugar, los objetivos de la Directiva ⁽¹¹⁾, en particular el de facilitar información, deben alcanzarse mediante el proceso legislativo. Por consiguiente, en el momento en que se adopte el proyecto, el legislador nacional debe contar con suficiente información, y esta información debe ser equivalente a la que se habría presentado a la autoridad competente en un procedimiento ordinario de autorización de un proyecto, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental y su anexo IV.
- 4.6. Un acto legislativo que simplemente ratifica un acto administrativo existente únicamente mediante referencia a razones imperiosas de interés general, sin someterse a un proceso legislativo de fondo y reunir las dos condiciones previstas en el apartado anterior, no puede considerarse un acto legislativo específico a los efectos de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 5.

Control judicial de los proyectos adoptados mediante un acto legislativo nacional

- 4.7. Otro aspecto importante en lo que se refiere a la aplicación de las excepciones contempladas en el artículo 2, apartado 5, es el requisito de garantizar que todo acto legislativo de este tipo sea, en virtud de normas procesales nacionales, impugnabile ante un órgano jurisdiccional nacional u otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley en lo referente a su legalidad de fondo o de procedimiento, conforme al artículo 11 de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental.

⁽¹⁰⁾ En 2017, los servicios de la Comisión emitieron un documento en el que se resumía la jurisprudencia del TJUE y en el que se incluye, entre otros, una sección dedicada al concepto de proyectos adoptados mediante acto legislativo con relación a la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental 2011/92/UE (Directiva 85/337/CE, respectivamente), debido a que esta disposición había sido objeto de varias sentencias del TJUE. Las sentencias se refieren a las disposiciones anteriores a la modificación de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental 2014/52/UE, aunque los principios generales siguen siendo de aplicación. En cuanto a la sección sobre los actos legislativos, véase p. 33. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/ELA_rulings_web.pdf Además, el tribunal confirmó recientemente su jurisprudencia en el caso *Doel* (C-411/17, apartados 104-111).

⁽¹¹⁾ El objetivo fundamental conforme al artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el impacto ambiental es garantizar que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos en el medio ambiente antes de que se conceda la autorización correspondiente.

- 4.8. En caso de que no exista un procedimiento de revisión para un acto de este tipo, todo tribunal nacional ante el que se presente un asunto de su competencia tendrá la tarea de efectuar dicha revisión y, cuando proceda, de elaborar las conclusiones necesarias dejando de lado dicho acto legislativo ⁽¹²⁾.

5. Resumen de las cuestiones principales

- Las excepciones a las normas generales deben interpretarse y aplicarse de forma restrictiva.
- A fin de excluir, mediante la excepción general, un proyecto del ámbito de la Directiva, su único objetivo han de ser la defensa o la respuesta a las emergencias civiles contempladas en el artículo 1, apartado 3.
- Es poco probable que la excepción de «respuesta a emergencias civiles» quede justificada si el objetivo es hacer frente a una situación que podría haberse anticipado e impedido.
- Según el artículo 2, apartado 4, el término «casos excepcionales» debe interpretarse de manera restrictiva. Para que se considere «excepcional», el Estado miembro debe demostrar que el riesgo que implica (por ejemplo, en lo que se refiere a la seguridad del suministro eléctrico) es «razonablemente posible» y que el proyecto previsto es suficientemente urgente.
- Un criterio importante para justificar el uso del artículo 2, apartado 4, es que el pleno cumplimiento de la Directiva no sea posible, y no el mero hecho de que se trate de un caso excepcional.
- Cuando se sopesa el uso del artículo 2, apartado 4, debe considerarse realizar una evaluación parcial u otro tipo de evaluación siempre y cuando se cumplan los objetivos de la Directiva.
- Los Estados miembros deben actuar con celeridad (antes de que se conceda la autorización) para comunicar a la Comisión las razones que justifican la excepción.
- La excepción contemplada en el artículo 2, apartado 5, se refiere solo a los requisitos de consulta pública.
- Cuando se acojan a una exención, los Estados miembros deben garantizar además que se cumplan el resto de obligaciones contempladas en la Directiva (por ejemplo, consultas transfronterizas, disposiciones relativas al acceso a la justicia) o los requisitos previstos en otras Directivas.

⁽¹²⁾ C-128/09, *Boxus y otros*, apartados 52-55, 57; C-182/10, *Solvay y otros*, apartado 52.