

Bruselas, 15.5.2017
COM(2017) 234 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

**con arreglo al artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la
evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**

1. Introducción

Este segundo informe de aplicación¹ de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente («Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica» o «Directiva EAE»)², presenta la experiencia adquirida con la aplicación de la Directiva EAE entre 2007 y 2014. El presente informe se basa en el artículo 12, apartado 3, de la Directiva EAE y evalúa la aplicación de la Directiva en dicho período³. Las conclusiones del presente informe se incorporarán a la evaluación de la Directiva EAE que se llevará a cabo como parte del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) de la Comisión⁴.

La Directiva EAE aplica el principio de integración y protección del medio ambiente establecido en los artículos 11 y 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Proporciona un alto nivel de protección del medio ambiente y ayuda a integrar consideraciones ambientales en la preparación y aprobación de determinados planes y programas. A tal fin, la Directiva exige una evaluación de los planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

La Directiva EAE no establece ninguna norma medioambiental mensurable. Se trata esencialmente de una directiva de proceso, que establece determinadas etapas que los Estados miembros deben seguir a la hora de identificar y evaluar los efectos en el medio ambiente. El proceso de evaluación ambiental estratégica (EAE) consiste en ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones bien fundamentadas, basadas en una información objetiva y en los resultados de consultas con el público, partes interesadas y las autoridades competentes. La aplicación de los requisitos fundamentales de la Directiva EAE y su relación con otras Directivas se describen en las secciones 2 y 3, respectivamente.

2. Situación actual de la incorporación

2.1. Disposiciones jurídicas y administrativas de los Estados miembros

Todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva EAE. El marco legislativo de transposición de la Directiva EAE varía según los Estados miembros y depende de su estructura y disposiciones administrativas. Algunos Estados miembros transpusieron la Directiva EAE mediante una legislación nacional específica, mientras que otros integraron sus requisitos en disposiciones existentes, incluidas las de transposición de la Directiva sobre Evaluación de Impacto Ambiental («Directiva EIA»)⁵. Desde 2007, más de la mitad de los

¹ El primer informe se presentó el 14 de septiembre de 2009 [COM(2009) 469].

² DO L 197 de 21.7.2001, p. 30. La palabra «estratégica» no aparece en la Directiva EAE, pero es la referencia a esta Directiva más habitual y establecida.

³ Puede encontrar más información en el estudio justificativo
(http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf)

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_es.

⁵ DO L 26 de 28.1.2012, p. 1.

Estados miembros han modificado su legislación nacional de transposición de la Directiva EAE con el fin de garantizar que las disposiciones nacionales sean conformes con la Directiva y para resolver los casos de aplicación incorrecta.

Las particularidades administrativas de cada Estado miembro han influido en la estructura organizativa que han establecido para transponer y aplicar la Directiva. Generalmente, la autoridad que elabora y aprueba los planes y programas es también la encargada de llevar a cabo el procedimiento de EAE. En la mayoría de los Estados miembros se considera que el Ministerio de Medio Ambiente, o una agencia de medio ambiente, es la autoridad con «responsabilidades especiales en materia de medio ambiente» (artículo 6, apartado 3, de la Directiva EAE). En algunos Estados miembros, las autoridades de medio ambiente tienen más responsabilidades y son las encargadas de conducir el procedimiento de EAE. Varios Estados miembros han designado un organismo para supervisar y comprobar la calidad de la documentación y los resultados del procedimiento de EAE.

Los Estados miembros disfrutan de una amplia facultad discrecional para tomar decisiones (artículo 8) y adoptar los mecanismos para proporcionar información sobre la decisión una vez se haya completado el procedimiento EAE (artículo 9). En algunos Estados miembros, las autoridades de medio ambiente pueden emitir un acto administrativo (por ejemplo, una decisión). La decisión puede ser vinculante en cuanto al contenido de los programas y planes o emitirse únicamente como acto no vinculante.

2.2. Ámbito de aplicación de la Directiva EAE

En general, los Estados miembros han transpuesto y aplicado la Directiva EAE de conformidad con sus objetivos y requisitos y no han encontrado dificultades para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva. El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha sentado una amplia jurisprudencia relacionada con la Directiva EAE, facilitando así su aplicación. El TJUE ha confirmado la amplia interpretación de los términos y disposiciones de la Directiva⁶. Por ejemplo:

- «Planes y programas» sujetos a la Directiva EAE (artículo 2)

La Directiva EAE no define los términos «planes y programas» sino que más bien los califica. En la primera sentencia⁷ en la que se examinó el ámbito de aplicación de la Directiva EAE, el TJUE aclaró que el simple hecho de que los planes y programas se aprueben en forma de ley no los excluye de ese ámbito de aplicación⁸. Además, los planes y programas requeridos por las disposiciones nacionales o reglamentarias que determinan cuáles son las autoridades competentes y el procedimiento, pero cuya aprobación no sea obligatoria, aún pueden estar sujetos a la Directiva EAE si cumplen los criterios pertinentes que esta establece⁹. En caso de duda, la distinción entre planes y programas y otras medidas debe establecerse refiriéndose al objetivo específico fijado en el artículo 1 de la Directiva EAE,

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, p. 37, y C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, p. 50.

⁷ C-105/09 y C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ *Idem*, p. 41.

⁹ C-567/10, p. 31.

concretamente que los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente estén sujetos a una evaluación ambiental¹⁰.

Con respecto a la definición de planes y programas, casi la mitad de los Estados miembros ha transpuesto literalmente el artículo 3, apartado 2, de la Directiva EAE. La mayoría ha ajustado el tipo o el nombre de la planificación sectorial para tener en cuenta disposiciones nacionales específicas.

- **«Establecer el marco» (artículo 3, apartado 2)**

Los planes y programas para los que se exige una EAE deben establecer el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva EIA. Casi todos los Estados miembros han transpuesto literalmente el término «establecer el marco», desarrollándolo a menudo en un acto legislativo o en documentos de orientación. La jurisprudencia del TJUE ha confirmado que este término debe reflejar el objetivo de la Directiva EAE teniendo en cuenta los efectos sobre el medio ambiente de cualquier decisión que establezca requisitos para la autorización de proyectos en el futuro¹¹. Por tanto, puede decirse que los planes y programas establecen un marco para la adopción de decisiones que influyen en cualquier autorización de proyectos en el futuro, en particular en relación con la localización, naturaleza, tamaño, condiciones de funcionamiento o asignación de recursos.

- **Comprobación**

El artículo 3, apartados 4 y 5, de la Directiva EAE establece el proceso para determinar si los planes y programas pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente y si, por tanto, requieren una EAE. Los Estados miembros deben tener en cuenta los criterios de significación fijados en el anexo II de la Directiva EAE. La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto literalmente el anexo II y aplica un enfoque de comprobación caso por caso. Sin embargo, el margen de discrecionalidad en la comprobación de determinados planes y programas está limitado por el objetivo general de la Directiva¹², a saber, garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente.

2.3. Delimitación del campo (artículo 5, apartado 4)

La amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental se denomina «delimitación del campo». Los Estados miembros disfrutan de una amplia facultad discrecional para organizar la fase de delimitación del campo de una EAE, limitada por la única obligación de consultar a las autoridades con responsabilidades especiales en materia de medio ambiente.

En algunos Estados miembros, la preparación del informe de delimitación del campo es obligatoria. El contenido y el nivel de detalle de la información presentada en el informe de delimitación del campo puede variar entre los Estados miembros, y algunos establecen su contenido en la legislación nacional.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, p. 40 y C-567/10, p. 30.

¹¹ C-105/09 y C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, p. 60.

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608 p. 47.

Las autoridades públicas de los distintos Estados miembros tienen una función diferente en la delimitación del campo. Como requisito mínimo, las autoridades de medio ambiente deben ser consultadas en la fase de delimitación del campo. Sin embargo, en algunos Estados miembros estas autoridades también aprueban la documentación de delimitación del campo.

2.4. Informe medioambiental (artículo 5 y anexo I)

El anexo I de la Directiva EAE establece el contenido mínimo del informe medioambiental. Los Estados miembros deben asegurarse de que este informe tenga la suficiente calidad. Casi la mitad de los Estados miembros ha ampliado el alcance del anexo I en sus legislaciones nacionales. Por ejemplo, algunos Estados miembros exigen que el informe medioambiental incluya la evaluación de determinados factores económicos y sociales que puedan ser pertinentes para la aplicación del plan. Otros Estados miembros exigen de forma explícita que en el informe medioambiental se incluyan los resultados de las consultas públicas. Con respecto al contenido del resumen de carácter no técnico del informe, casi todos los Estados miembros han transpuesto literalmente la disposición pertinente de la Directiva.

Los Estados miembros han encontrado dos tipos de problemas en la preparación del informe medioambiental:

- i. la disponibilidad y calidad de los datos;
- ii. el conocimiento técnico y la experiencia de los expertos que preparan el informe y las autoridades encargadas de su control de calidad.

- Información de referencia

Algunos Estados miembros han transpuesto literalmente los requisitos del anexo I, letra b); otros han elaborado documentos de orientación para facilitar la recopilación de la información de referencia. Casi dos tercios de los Estados miembros han comunicado que la pertinencia, la disponibilidad y el nivel de detalle de los datos que han de recopilarse plantean una dificultad a la hora de obtener la información de referencia, por ejemplo, la relacionada con las valoraciones de la vulnerabilidad al cambio climático¹³. La experiencia demuestra que la calidad de la información de referencia es mejor en planes y programas a pequeña escala debido a su carácter específicamente vinculado a la ubicación.

- Alternativas razonables (artículo 5, apartado 1)

La Directiva EAE no define el término «alternativas razonables» y tampoco lo hace la legislación nacional de transposición de los Estados miembros. Muchos Estados miembros han elaborado documentos nacionales de orientación con el fin de facilitar la identificación y selección de alternativas razonables en el procedimiento de EAE. No hay un enfoque común para definir los tipos y la cantidad de alternativas que han de evaluarse. Ello depende de los objetivos, el alcance geográfico y el contenido de cada conjunto de planes y programas. No obstante, las tres categorías de alternativas más comunes para los Estados miembros son las siguientes:

¹³ Los servicios de la Comisión han elaborado unas directrices sobre la integración del cambio climático y la biodiversidad en la Evaluación Ambiental Estratégica (<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>).

- i. *alternativas en cuanto a la ubicación;*
- ii. *alternativas cualitativas y cuantitativas* (modificar la escala o tamaño de la intervención en el medio ambiente);
- iii. *alternativas técnicas* (relacionadas con el diseño de los proyectos futuros que se desarrollen en el emplazamiento seleccionado).

Los Estados miembros consideran siempre la «*alternativa cero*»¹⁴ en el informe medioambiental, pero el enfoque de aplicación varía. Algunos Estados miembros la consideran una «alternativa razonable» mientras que otros la consideran un apartado independiente del informe medioambiental y no necesariamente relacionado con las alternativas razonables, sino más bien con la información de referencia.

Con el fin de garantizar el cumplimiento en la ejecución y aplicación de la Directiva EAE, las alternativas que se evalúen deben ser razonables teniendo en cuenta los objetivos y el alcance geográfico de los planes y programas antes de definir su contenido final. Como también han observado los Estados miembros, la identificación de alternativas razonables podría suponer un desafío debido a los aspectos específicos de la preparación de los planes y programas. Por ejemplo, resulta difícil identificar y evaluar alternativas razonables en la fase de planificación, ya sea debido a que los planes y programas abordan un asunto particular de manera estratégica o debido al contenido general de los planes y programas.

2.5. Consultas (artículo 6)

Los Estados miembros tienen una amplia facultad discrecional para organizar el proceso de información y consultas al público y a las autoridades competentes en las diferentes fases del procedimiento de EAE. Deben velar por que se lleve a cabo un procedimiento de consulta temprano y eficaz, acorde con los requisitos del Convenio de Aarhus¹⁵.

- Plazos

La Directiva EAE no especifica los plazos del procedimiento de consulta, sino que requiere que esta se lleve a cabo en «plazos adecuados» (artículo 6, apartado 2). En general, los plazos para las consultas a las autoridades de medio ambiente y al público son los mismos. El TJUE¹⁶ ha confirmado que la legislación nacional puede prescribir plazos, siempre que no excluyan la posibilidad efectiva de que el público y las autoridades expresen su opinión.

¹⁴ El anexo I, letra b), de la Directiva EAE establece que el informe medioambiental debe incluir información sobre la probable evolución de la situación del medio ambiente en caso de no aplicación del plan o programa. A esto se le llama a menudo «*alternativa cero*».

¹⁵ El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU).

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, p. 50.

- ***Poner a disposición del público la información relativa a la comprobación y la delimitación del campo***

Todos los Estados miembros informan al público sobre los resultados de sus procedimientos de comprobación. Generalmente, esta información se anuncia en el sitio web dedicado a los planes y programas específicos, o en el sitio web de las autoridades de medio ambiente, en particular si estas adoptan la decisión final. La decisión de comprobación también se publica en periódicos, boletines oficiales, etc.

En algunos Estados miembros se implica al público en la fase de delimitación del campo mediante la recepción de información y la oportunidad de formular comentarios por escrito o participar en las consultas de delimitación del campo.

- ***Consultas a las autoridades competentes (artículo 6, apartado 3)***

Todos los Estados miembros consultan a las autoridades en relación con el informe medioambiental y los proyectos de planes y programas. En algunos Estados miembros la autoridad de medio ambiente desempeña la función de intermediaria entre la autoridad que desarrolla los planes y programas y todas las demás autoridades que han de consultarse en el procedimiento de EAE. Asimismo, la autoridad de medio ambiente garantiza la calidad del informe medioambiental.

El TJUE¹⁷ ha aclarado que es necesario garantizar una separación funcional dentro de la autoridad responsable de la consulta sobre cuestiones medioambientales. Se trata de garantizar que una entidad administrativa interna dentro de la autoridad tenga la autonomía real necesaria para dar una opinión objetiva sobre el plan y programa objeto del procedimiento de EAE.

- ***Consulta al público sobre el informe medioambiental***

En la mayoría de los Estados miembros el informe medioambiental se hace público al mismo tiempo que los proyectos de planes y programas. Ello le da al público tiempo suficiente para opinar y contribuir a la elaboración del informe medioambiental antes de que se aprueben formalmente los planes y programas. Los Estados miembros suelen publicar el anuncio sobre la consulta pública en Internet. El anuncio indica el título del plan y programa, las autoridades responsables y el lugar en el que todos los documentos relacionados con los proyectos de planes y programas, incluido el informe medioambiental y su resumen de carácter no técnico, están disponibles para consulta pública. En algunos Estados miembros los requisitos de la consulta son más exigentes que los previstos en la Directiva e incluyen la organización de una reunión o audiencia para consultar al público.

La consulta pública es una etapa clave del procedimiento y tiene por objetivo mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia del proceso de planificación. Se facilita y mejora así la percepción general y la aceptación social del plan y programa, antes de que se apruebe y ejecute.

- ***Consultas transfronterizas (artículo 7)***

Todos los Estados miembros, excepto dos, han indicado haber tenido experiencia en la realización de consultas de EAE transfronterizas, ya sea como parte afectada, parte de origen,

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, p. 42.

o ambas. En la mayoría de los Estados miembros, las autoridades de medio ambiente son las responsables de organizar estas consultas.

Los Estados miembros han informado de que los principales obstáculos de la consulta de EAE transfronteriza son el coste de traducción de los documentos, la calidad de la documentación traducida y los cortos plazos habituales.

2.6. Supervisión de los efectos significativos sobre el medio ambiente (artículo 10)

La supervisión permite comparar los resultados de la evaluación ambiental con los resultados de la ejecución de los planes y programas, en particular los efectos significativos sobre el medio ambiente. La Directiva EAE no impone las modalidades precisas de supervisión de los efectos significativos sobre el medio ambiente, su frecuencia, metodología ni los órganos responsables de llevarla a cabo.

Los Estados miembros han señalado que la supervisión depende de los planes y programas y que para determinados tipos de planes y programas se preparan informes de supervisión de forma periódica. Sin embargo, los Estados miembros no han podido proporcionar información sobre la frecuencia de la supervisión. La supervisión puede basarse en indicadores de seguimiento normalizados, establecidos a veces en la legislación nacional o bien caso por caso. Para la Directiva EAE, y cuando procede, los Estados miembros tienden a utilizar las modalidades de vigilancia ambiental establecidas en otras Directivas, como la Directiva marco sobre el agua,¹⁸ la Directiva sobre los hábitats¹⁹ y la Directiva sobre las emisiones industriales²⁰.

3. Relaciones con otros actos legislativos y políticas de la UE

La Directiva EAE tiene conexiones explícitas con la Directiva EIA y la Directiva sobre los hábitats. Además, está estrechamente relacionada con otras Directivas que establecen la adopción de determinados planes y programas incluidos dentro del alcance de la Directiva EAE (Directivas sobre nitratos, residuos, ruido y riesgo de inundaciones)²¹. Con el fin de evitar la duplicación, el artículo 11 de la Directiva EAE establece que los Estados miembros pueden establecer procedimientos coordinados o conjuntos allí donde exista la obligación, con arreglo tanto a la Directiva EAE como a otra legislación de la UE, de evaluar los efectos sobre el medio ambiente.

3.1. Directiva EIA

El artículo 11, apartado 2, establece que la evaluación ambiental estratégica debe realizarse sin perjuicio de los requisitos de la Directiva EIA ni de cualquier otra legislación de la UE. La jurisprudencia del TJUE²² ha reconocido que la evaluación ambiental realizada en el

¹⁸ DO L 327 de 22.12.2000, p. 1.

¹⁹ DO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

²⁰ DO L 334 de 17.12.2010, p. 17.

²¹ DO L 375 de 31.12.1991, p. 1. DO L 312 de 22.11.2008. DO L 189 de 18.7.2002, p. 12. DO L 288 de 6.11.2007, p. 27.

²² C-295/10, pp. 58-63.

marco de la Directiva EIA debe entenderse sin perjuicio de los requisitos específicos de la Directiva EAE y, por tanto, no puede dispensar de la obligación de llevar a cabo una evaluación ambiental con arreglo a la Directiva EAE si fuera necesario para cumplir con los aspectos ambientales específicos de dicha Directiva. Además, el TJUE ha confirmado que los procedimientos de la EIA y la EAE difieren por varias razones. Por tanto, es necesario cumplir los requisitos de ambas Directiva al mismo tiempo²³.

La práctica muestra que los límites entre los dos procedimientos no siempre son claros y tienden a solaparse, en particular en lo que se refiere a planes, programas o proyectos relativos a la utilización del suelo y a la ordenación territorial. Ello se debe a que este tipo de planes, programas o proyectos pueden mostrar las características tanto de planes y programas como de proyectos. Por su parte, los planes de utilización del suelo o de ordenación territorial son los que con más frecuencia están sujetos al procedimiento de EAE. En dichos procedimientos de evaluación, es importante garantizar el cumplimiento de la Directiva EAE y de la Directiva EIA, en particular cuando los Estados miembros optan por procedimientos coordinados.

Los procedimientos coordinados o conjuntos están sujetos a la discrecionalidad de los Estados miembros²⁴, y solo diez Estados miembros han optado por procedimientos conjuntos o coordinados en sus legislaciones nacionales.

3.2. Directiva sobre los hábitats

Muchos Estados miembros consideran que no existen riesgos de duplicar la evaluación apropiada con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats con la EAE. Ello se debe al diferente ámbito de aplicación y a la interacción entre los dos procedimientos. El TJUE ha aclarado que la Directiva EAE debe aplicarse por sí misma en caso de que se cumplan las condiciones previas que exigen una evaluación conforme a la Directiva sobre los hábitats en relación con los planes y programas²⁵.

4. Planes y programas cofinanciados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020)

El artículo 3, apartado 9, de la Directiva EAE, establece que los planes y programas cofinanciados por la UE entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. El Reglamento sobre disposiciones comunes²⁶ y los reglamentos específicos de los fondos rigen, para el período de programación 2014-2020, los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos pertinentes²⁷ (Fondos EIE). La Directiva EAE se aplicó en la mayor parte de los programas cofinanciados por los Fondos EIE para 2014-2020, ya que establecen un marco para la futura autorización de proyectos.

²³ *Idem*, párrafos 61-63.

²⁴ *Idem*, párrafo 65.

²⁵ C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, pp. 19-24.

²⁶ DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

²⁷ Los fondos EIE incluyen el FEDER, el Fondo de Cohesión, el FSE, el Feader y el FEMP.

El Reglamento sobre disposiciones comunes ha mejorado la aplicación de la Directiva EAE de dos formas. En primer lugar, con arreglo al artículo 55, apartado 4, del Reglamento, la evaluación debe incorporar, cuando proceda, los requisitos de la evaluación estratégica medioambiental. La Comisión ha preparado documentos de orientación²⁸ para facilitar la evaluación *ex ante*. Los documentos de orientación establecen que la EAE debe llevarse a cabo en la primera fase de la preparación de los planes y programas y debe completarse antes de su aprobación.

En segundo lugar, el Reglamento sobre disposiciones comunes introdujo condiciones *ex ante* como una nueva característica del período de programación 2014-2020. El propósito de estas condiciones es asegurar que se establezcan los requisitos previos necesarios para un uso eficaz y eficiente de los fondos de cofinanciación de la UE y garantizar la aplicación efectiva de las Directivas EIA y EAE. Las condiciones *ex ante* generales incluyen disposiciones que garantizan la aplicación efectiva de la Directiva EAE. Algunos Estados miembros tuvieron que modificar su legislación nacional. Por consiguiente, se ha aclarado el marco normativo relacionado con el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental y se han fortalecido el conocimiento y las capacidades de las autoridades que aplican la Directiva EAE. El Reglamento introdujo asimismo una condición *ex ante* temática para el sector del transporte, que requiere planes y programas maestros integrales de inversión en transporte que cumplan los requisitos legales de la Directiva EAE.

Casi todos los Estados miembros han cumplido las condiciones *ex ante* generales con respecto a la Directiva EAE. La mayoría de los Estados miembros han señalado que la naturaleza general y multisectorial de los programas de los Fondos EIE ha complicado el procedimiento de EAE, que con frecuencia ha debido acelerarse. Los Estados miembros han observado que la información disponible sobre los posibles efectos significativos de los planes y programas es bastante general en el momento de su preparación y aprobación. Esto ha sido un obstáculo importante a la hora de evaluar el impacto de los programas transfronterizos. Algunos Estados miembros elaboraron documentos de orientación específicos para llevar a cabo las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes y programas de los Fondos EIE. La mayor parte de los Estados miembros recurrió a las orientaciones proporcionadas por la Comisión.

5. Eficacia de la Directiva EAE

La eficacia de la aplicación de la Directiva EAE puede evaluarse en función de su potencial para influir tanto en el proceso de planificación como en el contenido final de los planes y programas. Todos los Estados miembros han reconocido que el procedimiento EAE ha influido en el proceso de planificación, al menos hasta cierto punto, y que ha mejorado la calidad de los planes y programas. También hay un entendimiento común y compartido entre los Estados miembros y los profesionales de que el procedimiento es más eficaz si existe la voluntad política de influir de manera efectiva en el proceso de planificación. De esta manera,

²⁸ *Guidance document on ex ante evaluation (ERDF, CF, ESF)* [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; *Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 EMFF OPs* [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; *Synthesis of the ex-ante evaluations of RDPs 2014-2020* [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

se garantiza la plena integración de las consideraciones ambientales en el proceso de planificación y toma de decisiones.

Muchos Estados miembros han señalado que el procedimiento EAE tiene más posibilidades de influir en planes y programas regionales a pequeña escala (p. ej., utilización del suelo) que en planes y programas nacionales en los que las decisiones estratégicas se suelen tomar a nivel político y hay poco margen para que estas se revisen tras el procedimiento de EAE. Por ejemplo, la mayoría de los Estados miembros ha reconocido que un examen adecuado de las alternativas puede influir en el contenido de los planes y programas, pero en la práctica las alternativas se centran principalmente en reducir o mitigar los impactos negativos. Sin embargo, estas medidas también pueden garantizar la protección del medio ambiente de forma eficaz.

Muchos Estados miembros han reconocido el papel de la consulta pública en la mejora de la transparencia y la credibilidad de la evaluación. Ello es importante porque los resultados de la evaluación deben tenerse en cuenta en la decisión final a la hora de aprobar los planes y programas. Sin embargo, tras diez años de aplicación de la Directiva EAE, los Estados miembros han observado que el grado en que los resultados del procedimiento de EAE se tienen en cuenta en la decisión final relativa a los planes y programas suele depender de los aspectos específicos de la toma de decisiones, y puede variar desde la realización de una reflexión comprometida sobre los resultados de la evaluación a ser una mera formalidad.

6. Conclusiones

En el período 2007-2014, los Estados miembros no plantearon preocupaciones importantes relativas a la aplicación. El TJUE ha sentado jurisprudencia clarificando los requisitos de la Directiva EAE. Los Estados miembros han reforzado la aplicación de la Directiva y han logrado mayor experiencia en su aplicación. Los Estados miembros, cuando ha sido necesario, han modificado su legislación nacional para garantizar el cumplimiento de la Directiva.

El grado de aplicación de la Directiva EAE en los Estados miembros depende de los mecanismos administrativos y jurídicos que apoyan su aplicación. Algunos de los problemas de aplicación se refieren a diferentes elementos del procedimiento de EAE (como la calidad y la disponibilidad de la información utilizada en el informe medioambiental). Esto es particularmente pertinente en el caso de los planes y programas que abordan una amplia gama de cuestiones (p. ej., nacional o sectorial). Aún persisten dudas sobre algunos conceptos clave como las «alternativas razonables». Algunos de estos problemas podrían resolverse mediante documentos de orientación, pero la interrelación entre los procedimientos de la EIA y la EAE parece plantear un problema, en particular con respecto a los planes y programas que tienen las características de proyecto.

Todos los Estados miembros deben continuar sus esfuerzos de aplicación para garantizar el cumplimiento de la Directiva EAE. En caso necesario, también deben emprender iniciativas proactivas, como documentos de orientación, formación, puesta en común de información y establecimiento de bases de datos sobre medio ambiente. Sobre la base del presente informe, en la próxima evaluación la Comisión examinará la forma de aumentar los impactos positivos de la Directiva EAE y demostrar mejor su valor añadido europeo, su eficacia y su eficiencia.