

**“LA IMPORTANCIA DE LAS CONSIDERACIONES  
MEDIOAMBIENTALES EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE  
RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA.  
RETROSPECTIVAS DE FUTURO”\***

“THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL CONSIDERATIONS IN  
THE IMPLEMENTATION OF THE RECOVERY,  
TRANSFORMATION AND RESILIENCE PLAN. FLASHBACKS”

**Autor:** José Luis Domínguez Álvarez, Personal Investigador en Formación (FPU17/01088), Universidad de Salamanca (España)

**Resumen:**

El presente estudio tiene por objeto delimitar el alcance que los primeros instrumentos normativos adoptados con la finalidad de impulsar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia poseen en la esfera del Derecho ambiental. En este sentido, conviene recordar que con la promulgación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre se han producido una serie de importantes modificaciones en algunos de los instrumentos jurídico-administrativos esenciales sobre los que se edifica la intervención de la Administración pública en materia medioambiental (evaluación ambiental, prevención y control integrados de la contaminación, autorizaciones ambientales, etc.). Estas reformas, las cuales han pasado desapercibidas ante los ojos del conjunto de la población, plantean una serie de importantes interrogantes desde el prisma de la seguridad jurídica, la efectividad de la intervención del poder público en la salvaguarda de los recursos naturales o la afectación del principio de elevado nivel de protección ambiental que subyace en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.

**Abstract:**

The aim of the present study is to delimit the scope that, in the field of environmental law, have the first normative instruments adopted to promote the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan. In this

---

\*El autor quisiera agradecer las recomendaciones y enseñanzas constantes efectuadas por el Prof. Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, maestro y referencia indiscutible para quienes inician su andadura, por pasión y vocación, en el estudio del Derecho Ambiental.

regard, it should be recalled that with the promulgation of Royal Decree-Law 36/2020, of 30 December, a number of important amendments have been made to some of the essential administrative legal instruments on which public administration intervention in environmental matters is built (environmental assessment, integrated pollution prevention and control, environmental authorisations, etc.). These reforms, which have gone unnoticed by the general public, raise a number of important questions from the point of view of legal certainty, the effectiveness of public intervention in safeguarding natural resources, or affecting the principle of a high level of environmental protection that is an essential component of the Recovery and Resilience Facility of the European Union.

**Palabras clave:** Derecho ambiental. Instrumento de Recuperación Europeo. Reformas legales. Celeridad Administrativa. Evaluación Ambiental. Contaminación.

**Keywords:** Environmental Law. European Recovery Instrument. Legal Reforms. Administrative Speed. Environmental Assessment. Pollution.

## Índice:

1. **Introducción**
2. **Reformas normativas en materia de evaluación Ambiental en los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**
  - 2.1. **La vigencia del principio de prevención ambiental en los albores del proceso de transformación europea post COVID-19**
  - 2.2. **El quiero y no puedo de la reforma legal de los procedimientos de evaluación ambiental**
    - 2.2.1. **Modificaciones relativas a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica**
    - 2.2.2. **Modificaciones concernientes a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos**
3. **La creación del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia**
4. **La reforma del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y del Reglamento de Emisiones Industriales**
5. **El renovado protagonismo del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible**
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

## **Index:**

- 1. Introduction**
- 2. Environmental Assessment Policy Reforms in Recovery, Transformation and Resilience Plan Projects**
  - 2.1. The validity of the principle of environmental prevention at the dawn of the European transformation process after COVID-19**
  - 2.2. The “I want and I cannot” of the legal reform of the procedures of environmental assessment**
    - 2.2.1. Amendments to the strategic environmental assessment procedures**
    - 2.2.2. Amendments concerning the environmental impact assessment procedures of projects**
- 3. The creation of the Ecological Restoration and Resilience Fund**
- 4. The reform of the Consolidated Text of the Law on Integrated Pollution Prevention and Control and the Regulations of Industrial Emissions**
- 5. The renewed role of the Carbon Fund for a Sustainable Economy**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

## **Abreviaturas:**

Dir.	Director
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FCPJ	Fondo Carente de Personalidad Jurídica
FES-CO2	Fondo de Carbono para una Economía Sostenible
FJ	Fundamento Jurídico
FRER	Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia
LEA	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
MFP	Marco Financiero Plurianual
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
NGEU	Next Generation EU

PMA	Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRLPCIC	Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación

## 1. INTRODUCCIÓN

El 27 de mayo de 2020, en respuesta a la crisis sin precedentes causada por la irrupción de la COVID-19, la Comisión Europea propuso la creación del instrumento temporal de recuperación *Next Generation EU*<sup>1</sup>, por valor de 750.000 millones de euros, y refuerzos específicos del presupuesto a largo plazo de la Unión Europea para el periodo 2021-2027<sup>2</sup>.

Poco después, el 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó la puesta en marcha efectiva del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea con la finalidad de promover un conjunto de importantes transformaciones para hacer frente a las consecuencias económicas adversas de la crisis de la COVID-19<sup>3</sup>, mediante el fomento de un conglomerado de medidas dirigidas especialmente a restablecer el empleo y la creación de puestos de trabajo; revitalizar el potencial del crecimiento sostenible; garantizar la continuidad de la actividad productiva de las pequeñas y medianas empresas; fomentar la investigación y la innovación; aumentar el nivel de preparación de la Unión frente a situaciones de crisis; garantizar una transición justa hacia una economía neutra, desde el punto de vista climático, o hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 en la agricultura y el desarrollo rural<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A pesar de ser una cuestión novedosa, existe ya una basta bibliografía acerca de la gestión de los Fondos Next Generation, *vid.* RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.). *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis, 2021; CAMPOS ACUÑA, Concepción (Dir.). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid: Wolters Kluwer, 2021, etc.

<sup>2</sup> *Vid.* TAPIA HERMIDA, Alberto Javier. *El plan de inversión que cambiará Europa y España en el próximo sexenio: el instrumento de recuperación de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España*. La Ley Unión Europea, núm. 88, 2021, pp. 1 y ss.

<sup>3</sup> Como consecuencia de las medidas de contención de la pandemia, la economía europea entró en una profunda recesión durante el ejercicio 2020, la mayor desde la Segunda Guerra Mundial. Según estimaciones de la Comisión Europea, la economía de la zona euro llegó a operar entre un 25% y un 30% por debajo de su capacidad durante el periodo de confinamiento más estricto. De esta forma, [el PIB de la zona euro se contrajo un 6,8% en 2020](#).

<sup>4</sup> Esta idea se desprende con clarividencia del art. 1.2 Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación

La trascendencia de este acuerdo, fruto de intensas y dificultosas negociaciones entre los Estados miembros, reside no solamente en que representa un giro copernicano con respecto a los devastadores postulados del ordoliberalismo económico impuestos en el continente europeo como «*bálsamo de fierabrás*» para salir de la profunda crisis económica acontecida la pasada década, sino también, y lo que es más importante, en la medida en que constituye una ventana de oportunidad inigualable para modernizar y transformar la economía española, toda vez que permitirá avanzar en la conquista de cuatro grandes objetivos estratégicos y de futuro, como son el impulso de la transición ecológica, la transformación digital, la supresión de las brechas de género y la consecución de un modelo territorial cohesionado e inclusivo.

En lo que respecta a las cifras macroeconómicas, los fondos del programa NGEU se añaden a los 1.074.300 millones de euros del marco financiero plurianual (MFP) para crear un paquete conjunto de apoyo que asciende a un montante total de 1.824.300 millones de euros. Conforme a la información facilitada por las Instituciones comunitarias, el programa NGEU se canalizará por medio de la articulación de siete programas de gasto, tanto en forma de préstamos (360.000 millones) como de subvenciones (390.000 millones)<sup>5</sup>. El elemento de mayor cuantía del NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que representa cerca del 90% del importe total. En el caso de las subvenciones del MRR, 312.000 millones de euros, el 70%, debe comprometerse en los años 2021 y 2022 atendiendo a tres criterios: el nivel de desempleo entre 2015-2019, la inversa del PIB per cápita y el porcentaje de población de los diferentes Estados miembros. El restante 30% de las subvenciones del MRR se debe comprometer enteramente en 2023<sup>6</sup>.

Tras el boceto de las líneas estratégicas iniciales de este ambicioso plan de reactivación y recuperación socioeconómica por parte de las Instituciones europeas, los diferentes Estados miembros acometieron una serie de importantes actuaciones orientadas a la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se consignan los programas de reformas

---

de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, publicado en el DOUE núm. 433, de 22 de diciembre de 2020. En torno a esta cuestión, más ampliamente, *vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 97 y ss.

<sup>5</sup> *Vid.* BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo; GADEA, Lola; SALAS FUMÁS, Vicente y SAURAS, Yolanda. España y el Plan Europeo de Recuperación. Cuadernos de Información Económica, núm. 277, 2020, pp. 9-23.

<sup>6</sup> *Vid.* XIFRÉ, Ramón. El plan NGEU en España: retos estructurales y revisión de propuestas. Cuadernos de Información Económica, núm. 279, 2020, p. 12.

estructurales y proyectos de inversión para el período 2021-2023<sup>7</sup> que cada Estado miembro contempla<sup>8</sup>.

En este contexto, el Gobierno de España presentó con fecha 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede»<sup>9</sup> integrado por diez políticas “palanca o tractoras” de reforma estructural, alineadas con las prioridades generales del NGEU<sup>10</sup>, con la finalidad de incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación del tejido económico y social español.

Dentro de estas diez grandes políticas tractoras, el componente medioambiental es una constante que vehicula la hoja de ruta del Gobierno de España para la modernización de la economía, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, iniciativas todas ellas con las que se pretende responder a los retos de la próxima década, y entre los cuales se encuentran, como no podía ser de otra forma, la transformación de los modelos de producción y consumo, la lucha contra el cambio climático a partir de la transición ecológica y la descarbonización, la revolución digital y la innovación, así como la promoción de la salud y el bienestar social, para alcanzar un crecimiento inclusivo, justo y sostenible a largo plazo<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Los compromisos deben contraerse antes de finales de 2023 y los pagos deben realizarse antes de finales de 2026.

<sup>8</sup> Acto seguido la Comisión Europea evaluará estos planes sobre la base de un conjunto de criterios, entre los cuales destacan: coherencia con las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo; el refuerzo del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro; y su contribución efectiva a la transición ecológica y digital. *Vid.* CONDE-RUIZ, José Ignacio (Coord.). [Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del Next Generation EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE](#). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2020.

<sup>9</sup> El Plan, que se presentó el 7 de octubre, guiará la ejecución de 72.000 millones de euros de fondos europeos hasta 2023 y movilizará en los próximos tres años el 50% de los recursos con los que cuenta España gracias al instrumento *Next Generation EU*. *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *España Puede*, Madrid, 2020.

<sup>10</sup> De acuerdo con las previsiones del Gobierno, España recibiría del MRR un total de aproximadamente 60.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y podría acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos. *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *España Puede*. Preguntas y respuestas, Madrid, 2020.

<sup>11</sup> Del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» presentado por el Gobierno de España se desprende con claridad la necesidad de articular una respuesta que refuerce la cohesión económica, social y territorial, que resulte en una sociedad más justa, más solidaria y resiliente mediante el refuerzo del estado de bienestar, el sistema educativo, el impulso del empleo de calidad, un sistema fiscal justo, el cierre de brechas sociales y territoriales, el desarrollo del medio rural y la justicia intergeneracional.

A este respecto, conviene señalar que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede” no solamente se inspira y elabora sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas<sup>12</sup>, sino que además contempla entre sus líneas directrices un apartado específico bajo la nomenclatura “España verde”, con la finalidad de mitigar los enormes costes sociales y económicos, tanto para las economías domésticas como para empresas y presupuestos públicos (riesgos sanitarios y geoestratégicos) derivados de la crisis ambiental asociada al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

De igual forma, el documento dedica varias de sus políticas tractoras a cuestiones estrechamente imbricadas con la protección ambiental, tales como el establecimiento de una agenda urbana y rural, al objeto de revertir los perniciosos efectos originados por los procesos de abandono de los territorios rurales —palanca 1—; la promoción de infraestructuras y ecosistemas resilientes orientados a favorecer la conectividad ecológica e impulsar programas de restauración de la naturaleza —palanca 2—; el fomento de una transición energética justa e inclusiva encaminada a desarrollar un sector energético descarbonizado, competitivo y eficiente —palanca 3—; el impulso de una Administración para el siglo XXI, lo que requiere, necesariamente, emprender la rehabilitación energética del parque edificado público —palanca 4—; o acometer la modernización del sistema fiscal con el propósito de alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, de la mano de la revisión y despliegue del sistema de tributos medioambientales —palanca 10—, entre otras muchas cuestiones.

Con la finalidad de alcanzar estos ambiciosos objetivos, el Boletín Oficial del Estado, de 31 de diciembre de 2020, acogió la publicación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; instrumento normativo con el que se pretende establecer el marco jurídico necesario para realizar un vertiginoso proceso de catarsis en el seno de la Administración pública española, con el firme propósito de garantizar una respuesta institucional ágil, eficaz y eficiente

---

<sup>12</sup> Sobre la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, *vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. Objetivos de desarrollo sostenible, igualdad de género y despoblación: una respuesta desde las Administraciones públicas. En: FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela y DEL POZO PÉREZ, Marta (Dirs.). (Des)igualdad y violencia de género: el nudo gordiano de la sociedad globalizada. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, pp. 127-146.

para acometer la ejecución del Plan y la mejor gestión de los fondos europeos, salvaguardando en todo momento el interés general<sup>13</sup>.

En este sentido, la citada norma introduce una serie de reformas en la legislación medioambiental española, modificaciones normativas que afectan a algunos de los instrumentos de intervención pública por excelencia en la prevención y control de los procesos de erosión y degradación del medio ambiente, al objeto de potenciar la celeridad de la acción administrativa con la intención de garantizar la correcta ejecución de los proyectos e iniciativas que se desarrollen al amparo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. De igual forma, se acometen una serie de reformas institucionales en algunos de los fondos carentes de personalidad jurídica empleados por la Administración General del Estado con la finalidad de maximizar el impulso de medidas tendentes a mitigar los efectos del cambio climático, a los que ahora se dota de un mayor y renovado protagonismo; cuestiones todas ellas que han pasado desapercibidas ante la mirada del conjunto de la población y a cuyo estudio y análisis pormenorizado dedicamos las siguientes páginas.

## **2. REFORMAS NORMATIVAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN LOS PROYECTOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA**

Como se ha puesto de relieve con anterioridad, la adopción del instrumento temporal de recuperación *Next Generation EU* provocará la movilización de un importante volumen de recursos financieros<sup>14</sup>, lo que permitirá acelerar considerablemente los procesos de recuperación del nivel de empleo y la actividad económica al estadio previo al estallido de la COVID-19, al tiempo que resultará clave para promover la transformación del modelo económico español, garantizando una *recuperación verde, digital, inclusiva y social*.

Con la finalidad de incentivar la puesta en marcha de las inversiones, transformaciones y reformas estructurales dirigidas al avance de la transición hacia una economía y una sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural, y eficientes en el uso y la gestión de los recursos disponibles, el Capítulo VI del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, está dedicado al

---

<sup>13</sup> *Vid.* Exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<sup>14</sup> Solo comparable a los procesos de transformación económica producidos a raíz de la incorporación a las Comunidades Europeas en los años 80 o la creación del Fondo de Cohesión europeo en mitad de los años 90 del pasado siglo.

establecimiento de una serie de especialidades en materia de evaluación ambiental de aquellos proyectos que se ejecuten al amparo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por su parte, la disposición final tercera del mismo texto legal, introduce una modificación nuclear en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental con el fin de dotar de mayor agilidad y seguridad jurídica a los procedimientos de evaluación ambiental, y facilitar así la tramitación de proyectos que permitan impulsar la reactivación económica, especialmente en el marco de los planes de inversión en las áreas de las tecnologías limpias, el uso de energías renovables y de eficiencia energética del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, al tiempo que se garantiza la protección del medioambiente.

Se trata, en suma, de reducir los plazos de resolución en las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental. En concreto, se reducen los plazos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas y de proyectos, estableciéndose adicionalmente una reducción de plazos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental simplificada y en los plazos para publicar o, en su caso, notificar, las resoluciones de los procedimientos de esta naturaleza<sup>15</sup>.

Así mismo, la disposición final sexta del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad con el objetivo de transformar el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad en el «Fondo de restauración ecológica y resiliencia».

Y, finalmente, la disposición final décima, promueve la modificación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con el propósito de crear el «Fondo de carbono para una economía sostenible» (FES-CO2) (FCPJ), adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, cuyo objeto primordial será generar actividad económica baja en carbono y resiliente al clima, contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España y fomentar el desarrollo tecnológico para la descarbonización y la resiliencia del clima en sectores clave de la economía, mediante actuaciones de ámbito nacional.

---

<sup>15</sup> Como indicó el Consejo de Estado en su Dictamen nº 783/2020 «*[L]as modificaciones que introduce esta disposición consisten, principalmente, en la reducción de los plazos para evacuar algunos de los trámites previstos en ella, con la finalidad de dotar de mayor agilidad a los procedimientos de evaluación ambiental. Nada cabe objetar a estas modificaciones desde el punto de vista estrictamente legal, ya que respetan, en todo caso, las previsiones contenidas en la normativa europea relevante a estos efectos: 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, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente*».

## **2.1. La vigencia del principio de prevención ambiental en los albores del proceso de transformación europea post COVID-19**

Pese a los devastadores efectos propiciados por la crisis socioeconómica de la COVID-19, la preocupación por garantizar la protección del medio ambiente no ha hecho más que incrementarse<sup>16</sup>. Este proceso de concienciación ambiental<sup>17</sup>, lejos de presentarse como una cuestión novedosa hunde sus raíces en los años 60 y 70 del pasado siglo, como contestación de la sociedad ante la proliferación de numerosos procesos de contaminación y deterioro ambiental que amenazaban con poner en serio riesgo la pervivencia de nuestras sociedades.

Este cambio de paradigma trajo consigo la adopción de una serie de importantes medidas para luchar contra las agresiones ambientales, principalmente de carácter sectorial (en materia de aire, agua, residuos, biosfera, etc.), las cuales representan la primera respuesta del Ordenamiento jurídico tendente a paliar los crecientes procesos de degradación del patrimonio ambiental, al tiempo que se diseña un embrionario sistema de responsabilidad, orientado a disuadir aquellas conductas que puedan disponer de un marcado carácter lesivo para el medio ambiente y que supongan una vulneración de las normas ambientales<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Vid.* SORO MATEO, Blanca; JORDANO FRAGA, Jesús y ALENZA GARCÍA, José Francisco (Dir.). Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>17</sup> Así, la toma de conciencia general sobre los problemas ambientales, aun contando con antecedentes anteriores destacables, como es el movimiento conservacionista americano o las destacadas iniciativas promovidas por la influyente organización ambiental «Sierra club» y las declaraciones de los parques naturales de Yellowstone y Yosemite, se produce en los años 60 y 70 del siglo XX, teniendo como instigadores de la misma a pensadores y científicos de la talla de Russell, Carson, Hardin, Commoner o Ehrlich; destacados informes de organismos de relevancia internacional, especialmente los del Club de Roma —Informe Meadows (1972), Informe Mesarovic-Pestel (1975), etc.; a cierta influencia de los movimientos ambientalistas y ecologistas y, finalmente, al impacto de los numerosos accidentes ambientales ocurridos hasta la fecha y que por desgracia se repiten hasta llegar a nuestros días.

<sup>18</sup> Sobre la génesis del Derecho Ambiental son de obligada consulta las siguientes obras doctrinales, *vid.* MARTÍN MATEO, Ramón. Derecho Ambiental. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977; JORDANO FRAGA, Jesús. La protección del Derecho a un Medio Ambiente adecuado. Barcelona: Bosch, 1995; PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.). Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente. Madrid: Civitas, 2002; BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. Derecho Ambiental. Madrid: La Ley - Wolters Kluwer, 2014; ESTEVE PARDO, José. Derecho del Medio Ambiente. Madrid: Marcial Pons, 4ª edición, 2017; LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. Administración y legislación ambiental. Madrid: Dykinson, 10ª edición, 2018; y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Salamanca: Ratio Legis, 9ª edición, 2020.

Surge, de esta forma, una primera oleada de normas ambientales que intentará obligar a empresas y agentes económicos hacia el cumplimiento de unos estándares mínimos de protección ambiental. Sin embargo, su carácter sectorial y cortoplacista no tardará en revelar las mismas como instrumentos insuficientes e ineficaces, incapaces de atender a la protección del medio ambiente de forma global e integrada, y de impedir la proliferación de los procesos de contaminación. La constatación de esta realidad será crucial no solo para demostrar la no conveniencia de impulsar estrategias de control al final de los procesos de degradación ambiental, sino también, y lo que es más importante, la necesidad de concebir el medio ambiente como un bien jurídicamente protegido, premisa que buena parte de las Constituciones europeas de finales de los años 70 del pasado siglo comienzan a contemplar entre su texto articulado<sup>19</sup>.

Por ello, a partir de los años 80 asistimos a la puesta en marcha de numerosos instrumentos jurídico-administrativos de actuación *ex ante* o preventivos en materia ambiental, que tratan de evitar la afectación del medio ambiente antes de que surjan los propios procesos de contaminación y deterioro ambientales que pueden potencialmente ser perjudiciales para el medio ambiente, con la finalidad de evitar tales efectos, o, al menos, minimizarlos. En este grupo normativo podemos incluir las disposiciones relativas a las evaluaciones ambientales, normas sobre actividades clasificadas, y las más novedosas, relativas al control integrado de la contaminación y las emisiones industriales, las auditorías ambientales, así como la normativa urbanística al fijar los diferentes usos del suelo<sup>20</sup>.

Surge así una segunda oleada de instrumentos jurídico-administrativos de protección ambiental, basada en prevenir la incidencia de determinadas actividades, públicas y privadas, sobre el medio ambiente, y en su caso evitar su deterioro. Entre estas poderosas herramientas preventivas destacan las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y las Evaluaciones Ambientales

---

<sup>19</sup> Sin ir más lejos, el art. 45 CE establece con rotundidad lo siguiente: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

<sup>20</sup> Siguiendo las siempre necesarias y clarividentes enseñanzas del profesor FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, esta segunda generación de políticas de protección del medio ambiente constituyen un esfuerzo sin precedentes para «superar la contradicción entre medio ambiente y desarrollo económico (...) incrementando la compatibilidad ambiental de las actividades productivas». *Vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Salamanca: Ratio Legis, 9ª edición, 2020, p. 193.

Estratégicas (EAE), las cuales, como acertadamente ha insistido en señalar nuestra jurisprudencia, constituyen

*«un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente»<sup>21</sup>.*

La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, *«un instrumento para cumplir su deber de cohesitar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente»<sup>22</sup>*. Así, la evaluación de impacto<sup>23</sup> ambiental aparece configurada como *«una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva de ámbito global o integrador y de naturaleza participativa»<sup>24</sup>*.

En efecto, como se desprende de las diferentes interpretaciones jurisprudenciales, las evaluaciones ambientales<sup>25</sup> son el instrumento idóneo de cualquier política ambiental, toda vez que las mismas tienen como objetivo primordial prever y evitar los procesos de deterioro ambiental, lo que ha motivado en última instancia la inclusión de diversas menciones sobre la materia en el texto articulado del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre,

---

<sup>21</sup> Esta idea se refleja igualmente en el preámbulo de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, así como en la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 142, de 15 de junio de 2017, FJ 2.

<sup>22</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 296, de 10 de diciembre de 1982, FJ 2.

<sup>23</sup> El análisis de impactos tiene por objeto «permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas», lo que exige «un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio». *Vid.* COMISIÓN EUROPEA. Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea, p. 5, [COM/2005/0097 final].

<sup>24</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2000, de 30 de marzo, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 107, de 4 de mayo de 2000, FJ 4.

<sup>25</sup> Ahora bien, conviene señalar que la primera puesta en escena de este principio de prevención ambiental que encarnan las evaluaciones ambientales se produce en la Conferencia de Estocolmo 1972 y, en especial, desde la Conferencia de Río de 1992, al referirse expresamente el Principio 17 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo a las evaluaciones de impacto ambiental, y en la Unión Europea se recoge, antes, en el Primer Programa Ambiental de 1973, para posteriormente incluirse en los Tratados Europeos, desde el Acta Única Europea de 1986, reafirmandose en el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 191.2).

por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con la finalidad de promover una serie de importantes reformas en el ámbito de la legislación medioambiental, apostando por la celeridad y la simplificación administrativa como premisas para la ejecución de los Fondos Next Generation EU.

## **2.2. El quiero y no puedo de la reforma legal de los procedimientos de evaluación ambiental**

Como ha insistido en recalcar la doctrina *iuspublicista* y también ha subrayado en diversos pronunciamientos nuestro Tribunal Constitucional<sup>26</sup>, la evaluación ambiental carece de antecedentes en nuestro Derecho interno, pues al margen de algunos precedentes impropios<sup>27</sup>, esta herramienta constituye un instrumento de nuevo cuño derivado de la incorporación del Reino de España a la Comunidad Europea.

De esta forma, tenemos que remontarnos a la segunda mitad de los años 80 del pasado siglo para encontrar la regulación original de las evaluaciones de impacto ambiental, momento en el que se produce la promulgación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental<sup>28</sup>, el cual responde a la necesidad de cumplir el mandato de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Este texto será modificado en sucesivas ocasiones, lo que propició la adopción 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 fue modificado a su vez por la Ley 6/2010, de 24 de marzo y

---

<sup>26</sup> Nos estamos refiriendo, como no podía ser de otra forma, a las SSTC 13/1998, de 22 de enero, 90/2000, de 30 de marzo, 57/2015, de 18 de marzo, 53/2017, de 11 de mayo, 109/2017, de 21 de septiembre, y 113/2019, de 3 de octubre.

<sup>27</sup> En este sentido, puede citarse el ya derogado Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, así como la normativa de minas y aquellos otros instrumentos jurídicos orientados a la restauración de espacios afectados por la realización de actividades extractivas, entre los que sobresalen la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración del espacio natural afectado por actividades mineras; o el Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energético.

<sup>28</sup> Dicho instrumento será desarrollado poco más tarde por medio del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Normas que, por otro lado, fueron objeto de diferentes recursos y conflictos constitucionales planteados en materia competencial. Sin embargo, la STC 13/1998, de 22 de enero, ratificará la plena constitucionalidad de ambas normas.

por la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, y que finalmente fue derogado.

En lo que respecta a las evaluaciones ambientales estratégicas, se aprobó la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, la cual sufrió una serie de modificaciones posteriores, y actualmente derogada con la llegada de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

El transcurso de este lapso de tiempo no solamente permitió comprobar la utilidad de la evaluación ambiental<sup>29</sup> como instrumento eficaz para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico, sino también apreciar una serie de importantes disfunciones y carencias técnicas que debían corregirse, tales como la tardanza en la emisión de algunas declaraciones ambientales o la amplia diversidad normativa, lo que amenazaba con desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental<sup>30</sup>.

Sentado lo anterior, conviene subrayar que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA, en adelante) pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.

---

<sup>29</sup> En este sentido, QUINTANA LÓPEZ y CASARES MARCOS afirman que «la evaluación ambiental es un instrumento plenamente consolidado que acompaña al desarrollo, asegurando que éste sea sostenible e integrador. En el ámbito internacional, mediante el Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente, en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, conocido como Convenio de Espoo y ratificado por nuestro país el 1 de septiembre de 1992 y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, ratificado el 24 de junio de 2009. En el derecho comunitario, por la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, y por la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, que la presente ley transpone al ordenamiento interno». *Vid.* QUINTANA LÓPEZ, Tomás y CASARES MARCOS, Anabelén. *Ley de Evaluación Ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 24.

<sup>30</sup> Como sentencia GONZÁLEZ IGLESIAS «la evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente al facilitar la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, tanto a través de la evaluación de los planes y programas como mediante la evaluación de proyectos. Mediante ella se garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generarse al tiempo que permite el que se establezcan los mecanismos eficaces de corrección o compensación de los mismos». *Vid.* GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel. *Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. AIS: *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, núm. 1, 2014, p. 172.

Así, mediante la adopción de este instrumento jurídico se unifican en una sola norma dos disposiciones: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y 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 y modificaciones posteriores al citado texto refundido.

De esta forma, la Ley establece un esquema similar para ambos procedimientos —evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental—, unifica la terminología e instituye una regulación exhaustiva para el despliegue de ambos instrumentos; todo ello con la vista puesta en facilitar su adopción por parte de las diferentes Comunidades Autónomas en su respectivo ámbito competencial y con la finalidad de diluir la necesidad de acometer el desarrollo reglamentario de la norma objeto de estudio.

Adicionalmente, la Ley 21/2013 escenifica los intentos del legislador por avanzar en los procesos de simplificación y racionalización administrativa, al contemplar una considerable reducción de los plazos de los procedimientos de evaluación ambiental, estableciéndose los siguientes: 22 meses en el supuesto de la evaluación estratégica ordinaria, prorrogable por dos meses más cuando concurren razones justificadas debidamente motivadas; 4 meses en el caso de la evaluación ambiental estratégica simplificada; 4 meses en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria, prorrogable por dos meses más por razones justificadas debidamente motivadas; y 3 meses en el supuesto de evaluación de impacto ambiental simplificada.

Asimismo, la Ley constituye una apuesta decidida por incrementar la seguridad jurídica de los promotores. Para ello se opta por el establecimiento de una serie de principios a los que debe someterse todo procedimiento de evaluación ambiental —art. 2 LEA—, entre los cuales sobresalen los siguientes: protección y mejora del medio ambiente; precaución y acción cautelar; acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente; quien contamina paga; racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental; cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas; proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse; colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera; participación pública; desarrollo sostenible; integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones; y actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible—. Al mismo

tiempo, se realiza un llamamiento expreso a la cooperación interinstitucional<sup>31</sup> en materia ambiental en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente con la finalidad de determinar el desarrollo de una legislación homogénea en todo el territorio nacional<sup>32</sup>, que permita a los promotores conocer de antemano cuáles son las exigencias legales de carácter medioambiental requeridas para la tramitación de un plan, un programa o un proyecto, con independencia del lugar donde pretenda desarrollarlo<sup>33</sup>.

Tiempo después, la LEA sufrió una importante modificación mediante la adopción de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre<sup>34</sup>, por la que se modifica no solamente la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, sino también la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Importantes cambios normativos que atienden a la necesidad de

---

<sup>31</sup> A tal fin, los arts. 3 y 4 LEA establecen los principios que rigen las relaciones entre las distintas Administraciones públicas implicadas (lealtad institucional, coordinación, cooperación, etc.) y se prevé que las relaciones de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se articulen a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .

<sup>32</sup> El legislador consciente de la importancia que tiene la concertación de los procedimientos de evaluación ambiental que existen en nuestro país, introduce un novedoso mecanismo de entrada en vigor, previsto en su disposición derogatoria y su disposición final décima, para lo que afecta a sus aspectos de legislación básica y respecto de las Comunidades Autónomas que dispongan de normativa propia sobre evaluación ambiental.

<sup>33</sup> En este punto conviene recordar que la LEA se vio afectada por la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ 17), por la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final 8ª, art. 1 LEA, que, a su vez, propugna el carácter básico de la Ley, al invocar indebidamente el art. 149.1.23ª CE como título competencial habilitante del Estado para declarar como básicos determinados incisos y apartados de los arts. 12, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 34, 39, 40, 43, 44, 45 y 46, y la disposición final 11ª *in fine* de la propia Ley. Para mayor abundancia, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo. AIS: *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 5, núm. 2, 2017, pp. 236-241; LOZANO CUTANDA, Blanca. STC 53/2017, sobre la Ley de Evaluación Ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos (incluye cuadro explicativo). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 71, 2017, pp. 8-23.

<sup>34</sup> Como subraya acertadamente GARCÍA URETA, «[l]a Ley 9/2018 modifica (con evidente retraso) varias normas de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, transponiendo los requisitos de la Directiva 2014/52/UE. La reforma se centra en aspectos que se pueden calificar de puntuales en algunos supuestos, pero también en otros de importancia en el procedimiento de evaluación, y en los requisitos de calidad a cumplimentar (v.g., información ambiental) incluida la obligación de tener “debidamente” en cuenta los resultados del proceso de evaluación. Con todo, la reforma plantea diversas contradicciones con la normativa de evaluación de impacto de la Unión Europea y, en especial, con la Directiva 92/43, de Hábitats». *Vid.* GARCÍA URETA, Agustín. Un comentario sobre la ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 87, 2019, pp. 1-46.

llevar a cabo una completa transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>35</sup>.

A estos importantes cambios hay que añadir una serie de cuantiosas modificaciones en materia ambiental introducidas por medio del Real Decreto-ley 36/2020<sup>36</sup>, en aras de facilitar el correcto despliegue y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española, las cuales se circunscriben, principalmente, a la reducción y contracción de los plazos administrativos de los diferentes trámites que componen el procedimiento de evaluación ambiental. En este sentido, el art. 66 de la citada norma declara que se entenderá que concurren circunstancias excepcionales que permiten excluir del procedimiento de evaluación de impacto ambiental<sup>37</sup>, conforme al art. 8.3 LEA<sup>38</sup>, aquellos

*«proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afcción sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales,*

---

<sup>35</sup> En torno a esta cuestión, igualmente interesante resulta el análisis de PRESICCE, Laura. Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019, pp. 1-24.

<sup>36</sup> *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano. Pandemia, medio ambiente y urbanismo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 169, 2021, pp. 29 y ss.

<sup>37</sup> El Consejo de Estado en su Dictamen nº 783/2020 *«valora positivamente esta previsión, en la medida en que aporta seguridad jurídica y facilita, al mismo tiempo, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 8.3 de la Ley 21/2013. No obstante, debe revisarse la redacción de este precepto, especialmente de la parte final relativa a los requisitos que deben concurrir para considerar que existen circunstancias excepcionales, a fin de dotarla de mayor claridad. Además, deben explicarse en el preámbulo o en la memoria del análisis de impacto normativo las razones que llevan a incluir la condición de no afcción sobre recursos hídricos, ya que no se comprende la referencia a estos y no a otro tipo de recursos ambientales, y no guarda ninguna relación con las restantes condiciones que la preceden».*

<sup>38</sup> Recuérdese en este punto que la redacción original del art. 8.3 LEA establece lo siguiente: *«[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49, el Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, o en su caso, el órgano que determine la legislación de cada comunidad autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, podrán, a propuesta del órgano sustantivo, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto o aquellos proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas, definidas en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, que hayan sido dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional».*

*tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente»<sup>39</sup>.*

En este sentido, se echa en falta un mayor ejercicio de concreción en la redacción del precepto, ya que, a la larga, esta regulación excepcional puede desvirtuarse, llegando a convertirse en una vía de escape del régimen general de evaluación ambiental, con los perniciosos efectos que ello provocaría (incremento de los procesos de deterioro ambiental, minimización de la intervención preventiva de las Administraciones públicas en materia medioambiental, etc.).

### **2.2.1. Modificaciones relativas a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica**

Sin perjuicio de lo anterior, conviene reseñar que la reforma más amplia es la que se implanta por medio de la disposición final tercera del Real Decreto-ley 36/2020, precepto que introduce un conglomerado de modificaciones puntuales en la Ley 21/2013, que se circunscriben a reducir los plazos previstos para determinados trámites de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. De esta forma, el inciso primero contempla la modificación de los apartados 2, 3 y 4 del art. 17 LEA, preceptos de cuya nueva redacción se desprende lo siguiente:

- El órgano ambiental dispondrá de un plazo máximo de dos meses —y no tres como se contemplaba en la redacción anterior—, contados desde la recepción de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico, para realizar las consultas previstas en el art. 19.1 LEA y elaborar un documento de alcance del estudio ambiental estratégico regulado en el art. 19.2 LEA.
- El plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico<sup>40</sup>, y para la realización de la información pública y de las

---

<sup>39</sup> Vid. LOZANO CUTANDA, Blanca y ROMERO SÁNCHEZ, Juan Ignacio. [Real Decreto Ley 36/2020: medidas urgentes para agilizar la ejecución de los fondos europeos asignados al Plan de Recuperación](#). Gómez-Acebo & Pombo. Análisis, enero de 2021, p. 10.

<sup>40</sup> Conforme al art. 5.2.c) LEA se entiende por estudio ambiental estratégico el «estudio elaborado por el promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y evalúa los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o minimizar los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa». En palabras de LAZO VITORIA, este estudio constituye el «núcleo» de la evaluación ambiental puesto que es el instrumento mediante el cual se integran las consideraciones medioambientales en la elaboración y aprobación de planes y programas y, además, porque constituye la «base

consultas previstas en los arts. 20, 21, 22 y 23 LEA será de nueve meses —y no quince— desde la notificación al promotor del documento de alcance<sup>41</sup>.

- Para el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica, el órgano ambiental dispondrá de un plazo de cuatro meses —eliminándose la posibilidad de prorrogar este lapso temporal por dos meses más cuando concurren razones justificadas debidamente motivadas—, desde la recepción del expediente completo, de acuerdo con los artículos 24 y 25 LEA.

De igual forma, se modifica el primer párrafo del apartado 1 del art. 19 LEA, que queda redactado como sigue: «*[e]l órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo de treinta días hábiles desde su recepción*», lo que representa una reducción de quince días en el plazo de realización de consultas a otras Administraciones implicadas, con respecto al plazo estipulado en la anterior redacción del precepto.

---

principal» para supervisar los efectos significativos de la aplicación del plan o programa. *Vid.* LAZO VITORIA, Ximena. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el Reino Unido y su aplicación al planeamiento urbanístico. *Revista de Administración Pública*, núm. 175, 2008, pp. 495 y ss.

<sup>41</sup> En este sentido, conviene reiterar lo ya indicado en el Dictamen del Consejo de Estado nº 760/2013, de 24 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental, en relación con la necesidad de garantizar que los plazos establecidos permitan realizar las evaluaciones ambientales estratégicas y las evaluaciones de impacto ambiental con la suficiente base científica, contemplando los diferentes efectos que en el medio ambiente puedan tener los planes, programas y proyectos y adoptando las medidas necesarias para asegurar un elevado nivel de protección ambiental. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del proyecto de Real Decreto-ley identificado en el preámbulo es fomentar la transición hacia una «*economía y sociedad climáticamente neutras, sostenibles, circulares, respetuosas con los límites impuestos por el medio natural y eficientes en el uso de recursos*», preocupa que la significativa reducción de los plazos para evacuar algunos trámites de las evaluaciones ambientales (por ejemplo, el plazo para la elaboración del estudio ambiental estratégico se reduce de quince a nueve meses) produzca, precisamente, un resultado contrario a aquel que pretende el proyecto normativo consultado. Acerca de esta cuestión se ha pronunciado recientemente la Comisión Europea, al señalar que «*[e]l Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dispone que las medidas incluidas en un plan de recuperación y resiliencia (PRR) no deben ocasionar un perjuicio significativo a objetivos medioambientales en el sentido del art. 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Según el Reglamento del MRR, la evaluación de los PRR debe garantizar que todas y cada una de las medidas (es decir, cada reforma y cada inversión) comprendidas en el plan cumplen con el principio de “no causar un perjuicio significativo”*». *Vid.* COMISIÓN EUROPEA, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, p. 1, [COM2021/C 58/01].

Idéntica modificación incorpora el inciso tercero de la disposición final objeto de estudio, por la que se modifica el art. 22.2 LEA, relativo a las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, las cuales, acorde a la nueva redacción pasan a disponer de treinta días hábiles —y no cuarenta y cinco— para emitir informes y presentar alegaciones, respectivamente.

Esta reducción de los plazos administrativos se aprecia igualmente en la reforma del art. 25.1 LEA, según el cual, el órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente deberá formular la declaración ambiental estratégica en el plazo de cuatro meses contados desde la recepción del expediente completo, sin que exista posibilidad de prorrogar dicho plazo por un periodo de dos meses adicionales.

Así mismo, se establece el periodo de diez días hábiles —no quince— para publicar la declaración ambiental estratégica en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, a partir de su formulación, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental —art. 25.3 LEA—.

Esta disminución de plazos se observa en idéntico sentido en lo referente a la publicidad de la adopción o aprobación del plan o programa que motiva el procedimiento de evaluación ambiental estratégica —art. 26.2 LEA—. En virtud del nuevo precepto,

*«[e]n el plazo de diez días hábiles desde la adopción o aprobación del plan o programa, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente la siguiente documentación:*

- a) La resolución por la que se adopta o aprueba el plan o programa, y una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro de dicho plan o programa.*
- b) Un extracto que incluya los siguientes aspectos:*
  - 1.º De qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales.*
  - 2.º Cómo se ha tomado en consideración en el plan o programa el estudio ambiental estratégico, los resultados de la información pública y de las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas y la declaración ambiental estratégica, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso.*
  - 3.º Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas.*
- c) Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa».*

Por su parte, el inciso sexto de la disposición final tercera, modifica el primer párrafo del apartado 4 y el apartado 5 del art. 28 LEA, relativo a la modificación de la declaración ambiental estratégica, que quedan redactados como sigue:

«4. El órgano ambiental consultará, por el plazo mínimo de treinta días hábiles [no cuarenta y cinco], al promotor, al órgano sustantivo y a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas previamente consultadas de acuerdo con el artículo 22, al objeto de que emitan los informes y formulen cuantas alegaciones estimen oportunas y aporten cuantos documentos estimen precisos. La consulta se realizará por medios electrónicos o cualesquiera otros, siempre que se acredite la realización de la consulta.

5. El órgano ambiental, en un plazo de dos meses [en lugar de tres meses] contados desde el inicio del procedimiento, resolverá sobre la modificación de la declaración ambiental estratégica que en su día se formuló».

También experimenta una reducción el plazo contemplado en el art. 30.2 LEA, referente a las consultas dirigidas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, las cuales deberán pronunciarse en el plazo máximo de veinte días hábiles —no cuarenta y cinco— desde la recepción de la solicitud de informe ambiental estratégico. Transcurrido este plazo sin que se haya recibido pronunciamiento alguno, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con los elementos de juicio suficientes para formular el informe. En este caso, no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban con posterioridad al nuevo plazo consignado.

Del mismo modo, se recortan los tiempos relativos a la formulación y publicación del informe ambiental estratégico contemplados en los apartados 1 y 3 del art. 31 LEA, respectivamente. Así, el órgano ambiental deberá proceder a la formulación de dicho informe en el plazo de tres meses —en contraposición a los cuatro contemplados inicialmente—, contados desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar. La publicación del informe ambiental estratégico en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, sin embargo, deberá acometerse en los diez días hábiles siguientes —no quince— a partir de su formulación, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental<sup>42</sup>.

Por último, en lo que respecta a la evaluación ambiental estratégica, se modifica el art. 32 LEA, el cual queda redactado en los siguientes términos:

«[e]n el plazo de diez días hábiles [no quince] desde la aprobación del plan o programa, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente la siguiente documentación:

- a) La resolución por la que se adopta o aprueba el plan o programa aprobado, y una referencia a la dirección electrónica en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro de dicho plan o programa.

---

<sup>42</sup> El tenor literal del inciso octavo de la disposición final tercera del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, hace referencia, en lo que atañe a la modificación del art. 31.3 LEA, al informe de impacto ambiental en lugar de al informe ambiental estratégico, lo que constituye una errata en la redacción que ha pasado inadvertida antes de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

- b) Una referencia al “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente en el que se ha publicado el informe ambiental estratégico».

### **2.2.2. Modificaciones concernientes a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos**

Ahora bien, este ímpetu reduccionista de los plazos administrativos propios de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica contemplados en el Título II, Capítulo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, alcanza de igual forma las disposiciones relativas a la evaluación de impacto ambiental de proyectos —Título II, Capítulo II del mismo texto normativo—.

Así, la primera de estas reformas es la relativa a los trámites y plazos de la evaluación de impacto ambiental ordinaria. Conforme a la nueva redacción, con carácter previo al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinario, el promotor podrá solicitar, potestativamente, en los términos establecidos en el art. 34 LEA, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental en el plazo máximo de dos meses —art. 33.2 LEA—. En igual sentido se estipula que el análisis técnico del expediente de impacto ambiental y la formulación de la declaración de impacto ambiental se realizarán en el plazo de cuatro meses, contados desde la recepción completa del expediente de impacto ambiental —art. 33.4 LEA—.

La segunda de las modificaciones introducidas en torno a esta tipología de procedimientos de evaluación ambiental está íntima y estrechamente vinculada con las actuaciones previas, o lo que es lo mismo, con las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, así como con la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental. En virtud de la nueva redacción del art. 34.1 LEA,

*«con anterioridad al inicio del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria, el promotor podrá solicitar al órgano ambiental que elabore un documento de alcance del estudio de impacto ambiental. El plazo máximo para la elaboración del documento de alcance es de dos meses contados desde la recepción de la solicitud del documento de alcance».*

En lo que respecta a las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas consultadas deberán pronunciarse en el plazo máximo de veinte días hábiles desde la recepción de la documentación.

Transcurrido este plazo sin que se hayan recibido estos pronunciamientos, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para elaborar el documento de alcance del estudio de impacto ambiental. En este caso, no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban una vez transcurrido el lapso de tiempo antes referenciado.

Empero, si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas afectadas que resulten relevantes, o bien porque habiéndose recibido estos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en dicho plazo, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora.

El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y ocasionará la suspensión del plazo previsto para la elaboración del documento de alcance.

Si transcurrido el plazo de diez días hábiles otorgado al efecto, el órgano ambiental no ha recibido los informes de las Administraciones públicas afectadas que resulten relevantes para la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, el órgano ambiental elaborará el documento de alcance haciendo constar la ausencia de los informes solicitados para conocimiento del promotor y del órgano sustantivo.

En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La tercera de las modificaciones tiene que ver con los plazos relativos al análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, y más concretamente con los estipulados en el art. 40.2 LEA, el cual queda redactado de la siguiente forma:

*«[s]i transcurridos dos meses [y no tres como se establecía con anterioridad] el órgano sustantivo no hubiera remitido los informes solicitados o, si una vez presentados, su contenido sigue resultando insuficiente, el órgano ambiental requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquél que tendría que emitir el informe para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del informe solicitado en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspenderá el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental».*

También se introducen novedades en lo que atañe a la publicación de la declaración de impacto ambiental, la cual, conforme a la nueva redacción del art. 41.3 LEA deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, en el plazo de los diez días hábiles siguientes a partir de su formulación, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental; al igual que ocurría en el supuesto de la publicación de la declaración ambiental estratégica, *ex art. 25.3 LEA*.

Indistintamente se reducen los plazos relativos a las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, contemplados en el art. 46.2 LEA. De esta forma, y conforme a la nueva redacción, las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas consultadas deberán pronunciarse en el plazo máximo de veinte días —y no treinta— desde la recepción de la solicitud de informe. Transcurrido dicho plazo sin que se haya recibido pronunciamiento alguno, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para formular el informe de impacto ambiental. En este caso, no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente.

De igual modo, se aminoran los plazos relativos a la formulación y publicación del informe de impacto ambiental contemplados en los apartados 1 y 3 del art. 47 LEA, respectivamente. De esta forma, el órgano ambiental deberá formular el informe de impacto ambiental en el plazo de tres meses contados desde la recepción de la solicitud de inicio y de los documentos que la deben acompañar.

En lo que respecta a la publicación del informe de impacto ambiental en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente, la nueva redacción establece que la misma deberá acometerse en el plazo de diez días hábiles —y no quince— a contar desde su formulación, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental.

Por último y en relación con la publicidad de la autorización del proyecto, el art. 48.4 LEA se modifica en los siguientes términos:

*«[e]n el supuesto previsto en artículo 47.2.b), en el plazo más breve posible y, en todo caso, en los diez días hábiles [quince según la redacción original] desde que adopte la decisión de autorizar o denegar el proyecto, se publicará en el “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente, para su publicación, un extracto del contenido de dicha decisión.*

*Asimismo, publicará en su sede electrónica el contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente la acompañen, los principales motivos y consideraciones en los que se basa la decisión, incluida la información recabada de conformidad con el artículo 46, y cómo esa información se ha incorporado o considerado, en particular, las observaciones recibidas del Estado miembro afectado a las se refiere el artículo 49, y una referencia al “Boletín Oficial del Estado” o diario oficial correspondiente en el que se publicó el informe de impacto ambiental».*

Sentado lo anterior, conviene reseñar que, en base a la disposición transitoria única, los anteriores plazos serán de aplicación solamente a aquellos procedimientos de evaluación regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que se inicien a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, es decir, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado como se desprende de la disposición final decimotercera de la citada norma.

### **3. LA CREACIÓN DEL FONDO DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y RESILIENCIA**

También en esta misma línea de simplificar procedimientos administrativos para agilizarlos y permitir una ejecución más eficiente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia las disposiciones finales abordan la reforma de distintas leyes sectoriales. Todas estas modificaciones responden al objetivo de acortar, en la medida de lo posible, la tramitación administrativa de los distintos procedimientos, lo cual resulta de la máxima urgencia por la necesidad de posibilitar que los beneficios derivados de la ejecución de los proyectos vinculados al referido Plan de Recuperación se hagan notar tan pronto como sea posible, acelerando la recuperación económica tras la crisis ocasionada por la pandemia del SARS-COV-2 y logrando que la economía nacional entre de nuevo en una senda de crecimiento.

Por su especialidad, conviene hacer una referencia separada, dentro de las disposiciones finales, a la creación del Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia y a la modificación del régimen del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible, que se encuentran íntimamente ligados a los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, resultan de capital importancia para poder vehicular adecuadamente los fondos europeos hacia la ejecución de actuaciones y proyectos que fomenten la transición ecológica de la economía española, de manera acorde a las prioridades determinadas por las instituciones de la Unión Europea<sup>43</sup>.

De esta forma, la disposición final sexta modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>44</sup> con el objetivo de transformar el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad<sup>45</sup> en el

---

<sup>43</sup> En este sentido conviene destacar que uno de los principales objetivos de la Política Ambiental de la Unión Europea en los últimos años, como se deriva del objetivo prioritario segundo del VII PMA — Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 [Decisión n° 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013], y del flagrante Pacto Verde Europeo [COM(2019)640 final], es convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva.

<sup>44</sup> *Id.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Caza, pesca y protección de especies exóticas. Comentario a la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. AIS: Ars Iuris Salmanticensis, vol. 7, núm. 1, 2019, pp. 250-253.

<sup>45</sup> Con carácter previo a la modificación objeto de estudio, el art. 78 de la Ley 42/2007 establecía la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, con objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de dicha ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado. Conforme a la redacción anterior, eran competencias de dicho Fondo financiar acciones de naturaleza plurianual y actuar como instrumento de

«Fondo de restauración ecológica y resiliencia». Así, con efectos desde la entrada en vigor de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, se modifica el artículo 78 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), a fin de crear el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, de cuya nueva redacción se desprenden las siguientes ideas.

En base a las previsiones contenidas en el art. 137 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>46</sup>, se crea el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia (FCPJ)<sup>47</sup>, en adelante FRER, con objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos para lograr la transición a un modelo productivo y social más ecológico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el ámbito de competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en materia de:

- a) Aguas y dominio público hidráulico.
- b) Costas, protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre.
- c) Cambio climático, su mitigación y adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia climática.
- d) Prevención de la contaminación, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, de acuerdo con la política de economía circular.
- e) Protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques.
- f) Meteorología y climatología.
- g) Cualesquiera otras que tenga atribuido el Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de sus organismos públicos.

---

cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial, gracias a la dotación de las partidas asignadas en los Presupuestos Generales del Estado, así como aquellas otras asignaciones objeto de cofinanciación por aquellos instrumentos financieros comunitarios destinados a los mismos fines.

<sup>46</sup> Recuérdese que dicho precepto establece una serie de pautas comunes relativas a los procesos de creación y extinción de los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal: «1. La creación de fondos carentes de personalidad jurídica en el sector público estatal se efectuará por Ley. La norma de creación determinará expresamente su adscripción a la Administración General del Estado. 2. Con independencia de su creación por Ley se extinguirán por norma de rango reglamentario. 3. En la denominación de los fondos carentes de personalidad jurídica deberá figurar necesariamente la indicación «fondo carente de personalidad jurídica» o su abreviatura “F.C.P.J”».

<sup>47</sup> El FRER tiene la naturaleza jurídica propia de los fondos carentes de personalidad jurídica, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 84, 137, 138 y 139 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y estará adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, pudiendo, en su caso, corresponder la gestión de su administración financiera a la entidad del sector público institucional que se determine reglamentariamente por el Gobierno.

Asimismo, respecto de las materias relacionadas anteriormente, podrá poner en práctica medidas que se financien con cargo a otros fondos europeos, de acuerdo con lo que prevean las disposiciones aplicables a los mismos.

En este sentido, y de forma similar a lo que ocurría en el supuesto del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el FRER podrá financiar acciones de naturaleza anual y plurianual. Asimismo, podrá actuar como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial, otra de las premisas que se esconden tras la adopción del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que vehiculan buena parte de sus principales esfuerzos<sup>48</sup>.

En lo que respecta a la financiación de este nuevo instrumento institucional, el FRER se dotará con el presupuesto de explotación y capital que figure en los Presupuestos Generales del Estado<sup>49</sup>. En los supuestos en los que así se prevea, podrán establecerse dotaciones que sean objeto de cofinanciación por aquellos instrumentos financieros comunitarios destinados a los mismos fines y, en su caso, podrá dotarse igualmente con otras fuentes de financiación que puedan establecerse reglamentariamente<sup>50</sup>.

De igual modo, se establece que la ejecución de las acciones que se financien con cargo al FRER corresponderá, en sus respectivos ámbitos de competencia, a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

Con cargo al FRER, se concederán subvenciones encuadrables en su respectivo ámbito de actuación —aguas y dominio público hidráulico; costas, protección y conservación del mar; cambio climático; prevención de la contaminación; protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques, etc.—. En aras de garantizar la correcta aplicación y ejecución de los fondos públicos canalizados a través de este nuevo instrumento se establece de igual forma, *ex* art. 78.6 LPNB, que

---

<sup>48</sup> En torno al alcance que el flamante Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede ejercer en la revitalización de las áreas escasamente pobladas y en el impulso de la cohesión social y territorial del Estado español, *vid.* DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, 2021, pp. 73-120.

<sup>49</sup> Conforme a los Presupuestos Generales del Estado 2021, el Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia recibirá 1.395 millones de euros para canalizar y gestionar los Fondos que se destinarán a actuaciones medioambientales. *Vid.* MINISTERIO DE HACIENDA. [Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021](#), Madrid, 2020, p. 209.

<sup>50</sup> El régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control del Fondo será el previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para los fondos carentes de personalidad jurídica del artículo 2.2.f) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

*«en ningún caso, con cargo al FRER, se podrán conceder subvenciones que puedan tener por efecto el otorgamiento, a una o más entidades, independientemente de su forma jurídica que ejerza una actividad económica de ventajas que puedan dar lugar al falseamiento de la competencia en el mercado interior y que sean susceptibles de afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros».*

En relación a la actividad contractual del FRER, el renovado art. 78.7 LPNB establece que dicho Fondo efectuará las contrataciones a través de los órganos colegiados o de los organismos que actuarán como órganos de contratación y que se definirán reglamentariamente.

En otro orden de cosas, concretamente en lo que respecta a las funciones de supervisión y control del Fondo, las mismas estarán encomendadas a un Consejo rector adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Su composición, funciones y normas de funcionamiento serán establecidas reglamentariamente. Así mismo, se establece que su presidente tendrá la consideración de cuentadante<sup>51</sup> a que se refiere el art. 138 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>52</sup>.

En el caso de que correspondiera la gestión de la administración financiera del FRER a una entidad del sector público institucional determinada reglamentariamente la misma:

---

<sup>51</sup> Conforme al artículo 90 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, este Fondo sin personalidad jurídica estará integrado en el concepto de Tesoro Público. Cuando se cumpla alguna de las circunstancias que justifique la extinción del FRER, el gestor responsable de la administración de su tesorería reintegrará sus remanentes al Tesoro Público, encargado de la gestión de la tesorería del Estado.

<sup>52</sup> Dicho precepto contempla las siguientes cuestiones: «1. Serán cuentadantes los titulares de las entidades y órganos sujetos a la obligación de rendir cuentas y, en todo caso: a) Las autoridades y los funcionarios que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos, así como las demás operaciones de la Administración General del Estado. b) Los titulares de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, así como los Presidentes de las Juntas Directivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y de los órganos equivalentes de sus Entidades y Centros Mancomunados. c) Los presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales y demás entidades del sector público estatal. d) Los presidentes del consejo de administración de las sociedades mercantiles estatales. e) Los liquidadores de las sociedades mercantiles estatales en proceso de liquidación o los órganos equivalentes que tengan atribuidas las funciones de liquidación en el caso de otras entidades. f) Los presidentes del patronato, o quienes tengan atribuidas funciones ejecutivas en las fundaciones del sector público estatal. 2. Los cuentadantes mencionados en el apartado anterior son responsables de la información contable y les corresponde rendir, en los plazos fijados al efecto y debidamente autorizadas, las cuentas que hayan de enviarse al Tribunal de Cuentas. La responsabilidad de suministrar información veraz en que se concreta la rendición de cuentas es independiente de la responsabilidad contable regulada en el título VII de esta Ley, en la que incurrirán quienes adoptaron las resoluciones o realizaron los actos reflejados en dichas cuentas [...]».

- a) Será remunerada al tipo de interés que se establezca mediante convenio suscrito entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y dicho administrador, en función del coste que represente para éste la captación de recursos en el mercado.  
Este convenio recogerá como causas de resolución del mismo, entre otras, la vulneración de las prohibiciones o el incumplimiento de las obligaciones recogidas en este artículo y en su desarrollo reglamentario. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 49.f) LRJSP, el convenio deberá incluir una comisión mixta u órgano similar a la que se le atribuirá el seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y los compromisos adquiridos por los firmantes y la resolución de los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto a él.
- b) Liquidará el coste de gestión que conlleve la administración del FRER, con base en las cuantías dispuestas en las líneas de financiación del mismo, y cuyo importe será establecido en el convenio previsto en el párrafo a) anterior.

Finalmente, conviene reseñar que la gestión del FRER podrá articularse, en los supuestos en que se estime conveniente, a través de encomiendas de gestión<sup>53</sup>, de acuerdo con lo previsto en el art. 11 LRJSP. Asimismo, al no disponer de la consideración de poder adjudicador, el FRER podrá realizar encargos a medios propios personificados, de acuerdo con el art. 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> En torno a esta cuestión, son especialmente esclarecedores los estudios de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Las encomiendas de gestión. Informe sobre Comunidades Autónomas núm. 1995, 1995, pp. 667-685; HERNANDO OREJANA, Luis Carlos. Encomienda de gestión. Actualidad Administrativa, núm. 2, 1998, pp. 17-42; PALOMAR OLMEDA, Alberto. Aproximación histórica y conceptual a la figura de la encomienda de gestión. La encomienda de gestión en el ámbito de la gestión pública actual: perspectivas, utilidad y reglas generales de utilización. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). Encomienda de gestión. Gestión pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2013; MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Encomiendas de gestión y convenios. Cuadernos de Derecho Local, núm. 41, 2016, pp. 124-149; NAVARRO CABALLERO, Teresa María. La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 191, 2018, pp. 276-296, etc.

<sup>54</sup> En virtud de este precepto, las entidades del sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador podrán ejecutar de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios a cambio de una compensación valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, previo encargo a esta, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.2 LCSP. De esta forma, el encargo que cumpla estos requisitos no tendrá la consideración de contrato.

Esta embrionaria regulación, a falta de su correspondiente desarrollo reglamentario, da buena cuenta no solo de la importancia de la que dispone este Fondo de Restauración Ecológica y Resiliencia, toda vez que se presenta como un instrumento indispensable para catalizar todas aquellas medidas destinadas a avanzar en la consecución de los objetivos para lograr la transición a un modelo productivo y social más ecológico; sino también, y lo más importante, de la trascendencia y el grado de prelación que ocupan las consideraciones ambientales en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede».

Ciertamente, como ha adelantado la Presidencia del Gobierno en numerosos comunicados e intervenciones públicas, la transición ecológica acaparará el 37% de los 72.000 millones de euros de fondos europeos que el Gobierno destinará en los próximos tres años al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, el cual recordemos se estructura en torno a cuatro grandes áreas y gira alrededor de diez proyectos tractores, entre los que se encuentra el avance hacia el establecimiento de «infraestructuras y ecosistemas resilientes», epígrafe bajo el que se desarrollará un conglomerado de políticas públicas que contará con la inversión del 12% de los recursos económicos totales.

En este sentido, entre las primeras actuaciones medioambientales que se encargará de promover el FRER, en estrecha colaboración con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, durante el presente curso político se encuentra la inversión de 109,17 millones de euros que irán destinados a la realización de acciones en materia de agua —tales como la cuantificación de la calidad y seguimiento piezométrico de la descarga de agua subterránea del acuífero cuaternario del Campo de Cartagena al Mar Menor y la redacción del anteproyecto de la ampliación de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Murcia Este—; restauración de ecosistemas —fondos que destinados irán destinados principalmente a la recuperación de los suelos y zonas afectadas por la minería en la Región de Murcia, reduciendo el riesgo para los ecosistemas y poblaciones cercanas, eliminando focos de contaminación y recuperando las zonas degradadas—; y a la a la regeneración de la bahía de Portman<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> *Vid.* MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, [Primeras actuaciones del Fondo de Recuperación y Resiliencia](#), Madrid, 2020.

#### **4. LA REFORMA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN Y DEL REGLAMENTO DE EMISIONES INDUSTRIALES**

La Unión Europea ha formado a lo largo del tiempo un completo y complejo Ordenamiento ambiental, que incluye un grupo, cada vez más importante, de normas horizontales que se aplican a todos los sectores ambientales<sup>56</sup>, y un grupo más numeroso de normas sectoriales, que afectan a las diversas esferas que componen el medio ambiente como bien jurídico<sup>57</sup> (aguas, atmósfera, residuos, biodiversidad, etc.).

Entre este conglomerado de instrumentos jurídicos de carácter transversal u horizontal sobresalen las disposiciones relativas a la evaluación de impacto ambiental —Directiva 2011/92/UE y Directiva 2001/42/CE—; al fomento de la participación pública en determinados planes y programas —Directiva 2003/35/CE—; al impulso y consolidación de derechos subjetivos tan importantes como los relativos a la información, participación y acceso a la justicia en materia medioambiental —Directiva 2003/4/CE—; al establecimiento de diversos instrumentos de mercado tendentes a incrementar la participación del sector empresarial en la disputa contra el cambio climático y la defensa de elevados estándares de protección ambiental, tales como las etiquetas ecológicas —Reglamento (CE) n° 66/2010—, las auditorías ambientales y los sistemas de gestión medioambientales —Reglamento (CE) n° 1221/2009—; así como en materia de lucha contra la contaminación.

En torno a esta última cuestión, y frente a aproximaciones parciales y sectoriales, se aprobó en 1996 la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, instrumento con el que se pretende evitar, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, el agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. A tal fin se introduce el permiso integrado en el

---

<sup>56</sup> *Vid. Op. cit.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de..., p. 111.

<sup>57</sup> A comienzos de la década de los años 70 el medio ambiente se convierte en un bien jurídico a proteger y en objeto de regulación jurídica; siendo esta misma la respuesta de la sociedad a la necesidad de proporcionar tal protección para evitar la degradación progresiva del medio ambiente y de los recursos naturales. En relación con lo anterior, tiene especial transcendencia la doctrina sentada en la STC 102/1995, de 26 de junio. *Vid.* CANALS AMETLLER, Dolors. La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas. *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, pp. 305-351.

procedimiento de autorización administrativa de ciertas actividades industriales y se establece la obligatoriedad de emplear las mejores tecnologías disponibles con la finalidad de minimizar el alcance lesivo que las emisiones industriales poseen en los procesos de degradación ambiental. Este destacado instrumento normativo fue modificado en 2008 y sustituido, en la actualidad, por la ambiciosa Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales<sup>58</sup>.

Estos avances normativos comunitarios han tenido su reflejo en el ordenamiento jurídico de los diferentes Estados miembros de la Unión y, por su puesto, en el caso del Reino de España, donde encontramos, en primer lugar, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación<sup>59</sup>, texto que fue modificado posteriormente, con una primera versión en 2007 y después mediante la adopción del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

Sin embargo, las sucesivas reformas de la Ley y la necesidad de dar cumplimiento a la transposición de la Directiva de Emisiones Industriales del año 2010, propiciaron la elaboración del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (TRLPCIC)<sup>60</sup>.

Sobre esta última norma, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, también establece una serie de modificaciones al objeto de simplificar trámites burocráticos y reducir plazos administrativos.

---

<sup>58</sup> La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales introduce un nuevo marco general para el control de las principales actividades industriales, reforzando la aplicación de las mejores técnicas disponibles, ampliando su ámbito de aplicación y cubriendo instalaciones adicionales, para lo que dispone requisitos mínimos orientados a la inspección y la revisión de las condiciones del permiso y los informes de cumplimiento, así como normas relativas al cierre de las instalaciones, la protección del suelo y las aguas subterráneas. *Vid.* CASADO CASADO, Lucía. y FUENTES i GASÓ, Josep Ramón. La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, 2013, pp. 292 y ss. En idéntico sentido, LOZANO CUTANDA, Blanca; PERNAS GARCÍA, Juan José y SÁNCHEZ LAMELAS, Ana. Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Madrid: La Ley, 2012, p. 636; THIEFFRY, Patrick. *Droit de l'environnement de l'Union Européenne*. Bruselas : Bruylant, 2ª edición, 2011, p. 634, etc.

<sup>59</sup> *Cfr.* CHINCHILLA MARÍN, Carmen. La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 47, 2002, pp. 43-72.

<sup>60</sup> *Vid.* MORA RUÍZ, Manuela. Más de una década de prevención y control integrados de la contaminación en España: Análisis jurisprudencial. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81, 2018, pp. 6-29.

En este sentido, se renueva la redacción del art. 19.2 TRLPCIC, según la cual, en aquellos supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas gestionadas por la Administración General del Estado, el organismo de cuenca competente deberá emitir un informe que determine las características del vertido y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las aguas. Dicho informe tendrá carácter preceptivo y vinculante, debiendo emitirse en el plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de entrada en el registro del organismo de cuenca de la documentación preceptiva sobre vertidos, o en su caso, desde la subsanación que fuese necesaria.

Así mismo, se preceptúa que este plazo de cuatro meses no podrá verse afectado por la remisión de la documentación que resulte del trámite de información pública.

No obstante, esta no es la única alteración que incorpora la norma orientada al establecimiento de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En igual sentido se modifica el art. 21 TRLPCIC, relativo a la resolución de la autorización ambiental integrada, el cual queda redactado de la siguiente manera:

*«Artículo 21. Resolución.*

- 1. El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, dictará la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de seis meses [y no nueve].*
- 2. Transcurrido el plazo máximo de seis meses [y no nueve como ocurría con anterioridad] sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada<sup>61</sup>».*

En idéntico sentido, el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, sufre dos modificaciones reseñables.

La primera de ellas, la cual esta estrechamente imbricada con las reformas incorporadas al TRLPCIC, afecta al procedimiento simplificado relativo a la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada. De esta forma, se otorga una nueva redacción al apartado 5 del art. 15 de la norma, con el propósito de agilizar la tramitación de tales procedimientos administrativos.

---

<sup>61</sup> En torno a la figura del silencio administrativo en materia medioambiental, reviste especial interés el estudio de FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. La protección del medio ambiente y el silencio administrativo. En: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.). Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos generales. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, pp. 769-808.

Para ello se establece que una vez presentada la documentación completa, por parte del interesado, tendente a la concesión de la modificación sustancial de la autorización ambiental integrada, el órgano competente deberá someter la misma a un trámite de información pública por tiempo no inferior a veinte días, tras los cuales procederá a la remisión de la misma al organismo de cuenca para que este elabore el informe mencionado en el art. 19 TRLPCIC, en el plazo máximo de tres meses —y no cuatro como se contemplada inicialmente—, desde la fecha de entrada en el registro de la correspondiente confederación. Dicho informe deberá contener, al menos, los extremos exigidos para las autorizaciones de vertido en los arts. 251 y 259 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Así mismo, se establece que no será necesario este informe cuando el titular declare vertido cero, sin perjuicio de lo establecido en el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

La segunda de las modificaciones normativas está vinculada al trámite de concesión de la autorización ambiental estratégica —art. 15.9 del Real Decreto 815/2013—, para lo cual se establece que el órgano competente deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de cuatro meses, lo que representa una reducción de dos meses con respecto a la redacción original. De igual forma, se regula la necesidad de que esta resolución por la que se aprueba la modificación sustancial se integrará en la autorización ambiental integrada, junto a las modificaciones habidas desde su otorgamiento en un único texto.

Así mismo se reduce el plazo a computar a los efectos de entender desestimada por silencio administrativo negativo la solicitud presentada, horizonte temporal que pasa a ser de cuatro meses en lugar de seis.

En definitiva, con estas modificaciones lo que se pretende es avanzar en el proceso de agilización de la acción administrativa, de la mano de una reducción —en muchas ocasiones, paupérrima— de una serie de plazos administrativos para la correcta ejecución de los fondos europeos derivados del Instrumento Next Generation EU. Todo ello, sin que suponga quebranto alguno del principio de seguridad jurídica, los derechos de información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental de la ciudadanía y lo más importante, sin minimizar el elevado grado de protección medioambiental que se esconde tras las técnicas de intervención administrativa impulsadas por la Unión Europea con la finalidad de avanzar hacia la transición ecológica del continente europeo.

Ahora bien, lo más significativo de estas reformas en materia de celeridad administrativa, tanto las que se refieren a la disminución de los plazos de diferentes trámites propios de los procedimientos de evaluación ambiental, como en los relativos a la intervención de las Administraciones públicas en la gestión y control integrado de la contaminación es que se aplican a la totalidad de los procedimientos administrativos de gestión ambiental, independientemente de que estén vinculados o no a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede». Todo ello requiere, como ha señalado el propio Consejo de Estado, estar vigilantes al objeto de alcanzar el difícil equilibrio entre los intentos de impulso de celeridad administrativa y la salvaguarda de la eficiencia y eficacia de los procedimientos de evaluación ambiental, los cuales constituyen una de las piezas esenciales del paradigma actual de la intervención del poder público en materia medioambiental, con el propósito de materializar los postulados contemplados en el art. 45 CE, en los que no solo se conceptualiza el medio ambiente, al mismo tiempo, como derecho y deber del conjunto de la ciudadanía, sino también, como una función pública en la que el conjunto de las Administraciones públicas están llamadas a ser protagonistas indiscutibles.

Con todo, se ha perdido una oportunidad única para acometer modificaciones de mayor calado que apostaran por una verdadera simplificación administrativa, en aras de una mayor eficacia y eficiencia en el normal funcionamiento de la organización administrativa ambiental. Por tanto, habrá que esperar, una vez más, a la llegada de la modernización de la actuación administrativa.

## **5. EL RENOVADO PROTAGINISMO DEL FONDO DE CARBONO PARA UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) crea, en su art. 91, el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO<sub>2</sub>)<sup>62</sup>. Este instrumento de financiación climática, que ahora cobra un renovado protagonismo, cuyo desarrollo normativo se acomete a través del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, se concibe con el objetivo de reorientar la actividad económica hacia modelos bajos en carbono al mismo tiempo que se contribuye al cumplimiento de los objetivos internacionales asumidos por España en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

---

<sup>62</sup> El Fondo de Carbono para una Economía Sostenible, de carácter público, nace adscrito a la Secretaría de Estado de Cambio Climático, con el objetivo de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante la adquisición de créditos de carbono, promoviendo actuaciones de ámbito nacional —art. 2.2 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible—.

Mediante la adquisición de créditos de carbono vinculados a proyectos o iniciativas de reducción de emisiones, el FES-CO2 se encarga de la movilización de recursos y de la supresión de barreras a la inversión privada, fomentando la actividad de las empresas en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático —conocidos como «Proyectos Clima<sup>63</sup>»—. Así, el Fondo promueve la adquisición de créditos en forma de reducciones verificadas de emisiones de proyectos desarrollados en España, y de forma adicional podrá adquirir créditos internacionales generados al amparo del Protocolo de Kioto<sup>64</sup>, así como cualquier otro tipo de crédito que pueda ser objeto de negociación en los mercados de carbono.

Conforme a la nueva regulación de este instrumento, introducida por medio de la disposición final décima del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por la que se modifican los apartados 1 y 2 del art. 91 LES.

De esta forma, en primer término, se amplía su objeto de actuación, ya que ahora el FES-CO2 además de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante actuaciones de ámbito nacional, se encargará de fomentar el desarrollo tecnológico para la

---

<sup>63</sup> Conforme a la regulación vigente, la actividad del FES-CO2 primará la adquisición de reducciones verificadas de emisiones en los conocidos como «sectores difusos» (no sujetos al régimen europeo de comercio de derechos de emisión) que resulten del desarrollo de proyectos en España. El Fondo ofrecerá apoyo al sector privado para emprender actividades bajas en carbono, propiciando el clima de inversión necesario para impulsar el desarrollo de tecnologías limpias que contribuyan a la mitigación del cambio climático mediante la compra de créditos en forma de reducciones verificadas de emisiones de proyectos desarrollados en España, el fondo asegurará la viabilidad de estas actividades o tecnologías limpias, facilitando su desarrollo y expansión, contribuyendo de esta manera a la reducción de emisiones en el territorio nacional.

Las reducciones verificadas procedentes de proyectos ubicados en España que podrán ser adquiridas a través del FES-CO2 requerirán el cumplimiento de una serie de requisitos que se encuentran recogidos en el art. 7 del RD 1494/2011, y que serán complementados por directrices que fije el Consejo Rector del Fondo.

<sup>64</sup> Con carácter complementario, el FES-CO2 podrá adquirir créditos internacionales procedentes de proyectos desarrollados al amparo de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto u otras normas de derecho internacional. Dichas adquisiciones podrán realizarse acudiendo a los mercados de carbono o a través de operaciones bilaterales. Los volúmenes, características, precios y tipologías de este tipo de operaciones se evaluarán caso por caso.

Se dará prioridad a proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos, así como a aquellos que representen un elevado componente de transferencia de tecnología en el país donde se lleven a cabo. Asimismo, se tratará de incentivar la participación de las empresas españolas en los mismos, para lo que el Fondo podrá asociar su actividad y recursos a otros instrumentos de apoyo oficial a la internacionalización de la empresa española.

descarbonización y la resiliencia del clima en sectores clave de la economía, mediante actuaciones de ámbito nacional.

Esta ampliación de su ámbito de actuación se refleja igualmente en el art. 91.2 LES, conforme al cual, el Fondo se dedicará a:

- a) El desarrollo de actuaciones adicionales de adaptación a los efectos del cambio climático con impacto significativo en la lucha contra el cambio climático.
- b) El desarrollo de actuaciones adicionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de sumideros de carbono, basándose en el precio de tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente reducida o absorbida.
- c) El apoyo a proyectos emblemáticos de desarrollo tecnológico con un potencial significativo para la descarbonización del sector de generación eléctrica o de la industria.
- d) La adquisición de créditos de carbono, en especial los derivados de actividades realizadas o promovidas por empresas en el marco de los instrumentos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de su Acuerdo de París en los términos establecidos reglamentariamente, con la finalidad de incentivar la participación de las empresas españolas en dichos instrumentos. El Fondo se destinará de manera preferente a proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos y a aquellos que representen un elevado componente de transferencia de tecnología en el país donde se lleven a cabo. Para la certificación de las reducciones de emisiones de las actividades se atenderá a las normas internacionales que las regulen, en función de su naturaleza.

A modo de síntesis, el renovado protagonismo del FES-CO<sub>2</sub> es un claro intento del Estado español por reforzar su compromiso con la descarbonización de la economía europea, al calor de los últimos avances de la Política Ambiental Europea, coincidiendo con la gestación del VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente: invertir las tendencias juntos (2021-2030), y la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo<sup>65</sup>. Esta última iniciativa, además de

---

<sup>65</sup> Como recuerda el profesor FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «la Política Ambiental de la Unión Europea se ha afianzado cualitativamente a lo largo de décadas, desde sus inicios en la Cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, hasta su consolidación actual, pasando a un nivel novedoso y ambicioso con el Pacto Verde Europeo. En efecto, la historia de esta Política europea no ha sido fácil, discuriendo desde los Tratados originales de las Comunidades Europeas, sin base jurídica para desarrollarla, hasta las sucesivas modificaciones de esos Tratados, especialmente desde el Acta Única Europea de 1986, que ya incluyó esta Política en el antiguo Tratado de la Comunidad Económica Europea, hasta los Tratados actuales, principalmente en los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento

constituir el proyecto de política ambiental más ambicioso de la historia de la Unión Europea, pretende sentar las bases que permitan adoptar una respuesta comunitaria decidida frente a los desafíos del clima y el medio ambiente, con la finalidad de transformar Europa en una sociedad equitativa y próspera, en una economía moderna, sostenible y competitiva.

## **6. CONCLUSIONES**

Como se ha puesto de relieve, la promulgación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, trae consigo una serie de transformaciones jurídicas con la finalidad de garantizar una respuesta institucional ágil, eficaz y eficiente para acometer la ejecución del Plan y la mejor gestión de los fondos europeos, salvaguardando en todo momento los intereses generales y, por ende, como no podría ser de otra manera, un elevado nivel de protección del medio ambiente.

Entre estas reformas sobresalen una serie de modificaciones legislativas que afectan a algunos de los instrumentos nucleares que vehiculan la intervención pública en materia de prevención y control de los procesos de erosión y degradación del medio ambiente desde los años ochenta del pasado siglo, al objeto de potenciar la celeridad de la acción administrativa con la intención de garantizar la correcta ejecución de los proyectos e iniciativas que se desarrollen al amparo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

De igual forma, se acometen una serie de reformas institucionales en algunos de los fondos carentes de personalidad jurídica empleados por la Administración General del Estado con la finalidad de maximizar el impulso de medidas tendentes a mitigar los efectos del cambio climático, a los que ahora se dota de un mayor y renovado protagonismo.

Es este primer conjunto de modificaciones normativas el que plantea un mayor número de interrogantes desde el prisma de la plena efectividad del Derecho medioambiental, toda vez que puede colisionar con el objeto y la finalidad última de la prevención y el control integrados de la contaminación, y muy especialmente, con la razón de ser de los procedimientos de evaluación ambiental.

---

de la Unión Europea de 2007 (derivado del Tratado de Lisboa)». *Vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, 2020, pp. 78-109.

En este sentido, la vaga redacción del art. 66, por la que se declara que se entenderá que concurren circunstancias excepcionales que permiten excluir del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, conforme al art. 8.3 LEA,

*«aquellos proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente»;*

puede suponer la quiebra del régimen general de la evaluación ambiental cuando no concurra la acción diligente del conjunto de las Administraciones públicas; o lo que es lo mismo, la *huida del Derecho Administrativo*, con las funestas consecuencias que ello traerá consigo para la salvaguarda de unos elevados estándares de protección ambiental.

Por su parte, las disposiciones finales tercera, sexta, séptima, octava y décima del mismo texto normativo, establecen un conglomerado de modificaciones normativas con las que se pretende avanzar en el proceso de agilización de la acción administrativa, de la mano de una reducción —en muchas ocasiones, paupérrima— de una serie de plazos administrativos para la correcta ejecución de los fondos europeos derivados del Instrumento Next Generation EU, en materia de evaluación ambiental, prevención y control integrado de la contaminación y emisiones industriales, sin que ello suponga una apuesta real por la modernización de la acción administrativa en materia medioambiental.

A todo lo anterior hay que añadir que estas reformas en materia de celeridad administrativa, tanto las que se refieren a la disminución de los plazos de diferentes trámites propios de los procedimientos de evaluación ambiental, como en aquellos relativos a la intervención de las Administraciones públicas en la gestión y control integrado de la contaminación es que se aplican, sin distinción, a la totalidad de los procedimientos administrativos de gestión ambiental, independientemente de que estén vinculados o no a la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede», lo que puede lesionar la efectividad de los instrumentos de intervención pública, provocando un retroceso en las conquistas alcanzadas en materia de protección. Medioambiental.

Con todo ello, se ha perdido una oportunidad única para acometer modificaciones de mayor calado que apostaran por una verdadera simplificación administrativa y permitieran *repensar* el sistema jurídico-administrativo de protección medioambiental, fortaleciendo el carácter innovador que subyace en la propia noción del Derecho ambiental, el cual ha

demostrado, en múltiples ocasiones, ser la punta de lanza de buena parte de los avances que han guiado la acción de las Administraciones públicas hacia la consecución de la ansiada eficacia y eficiencia, principios que se erigen como piedras angulares de la reconstrucción socioeconómica que está por llegar en el horizonte post COVID-19.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo; GADEA, Lola; SALAS FUMÁS, Vicente; SAURAS, Yolanda. España y el Plan Europeo de Recuperación. *Cuadernos de Información Económica*, n. 277, 2020.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. *Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley - Wolters Kluwer, 2014.

CAMPOS ACUÑA, Concepción (Dir.). *La gestión de los Fondos Next Generation. Claves de la revolución administrativa*. Madrid: Wolters Kluwer, 2021.

CANALS AMETLLER, Dolors. La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas. *Revista de Administración Pública*, n. 142, 1997.

CASADO CASADO, Lucia; FUENTES i GASÓ, Josep Ramón. La inspección ambiental en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, de emisiones industriales, y en la normativa española de transposición. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 97, 2013.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen. La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 47, 2002.

COMISIÓN EUROPEA, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM2021/C 58/01].

- Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea [COM/2005/0097 final].

CONDE-RUIZ, José Ignacio (Coord.). *Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del Next Generation EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2020.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho Administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2021.

- La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 53, 2021.

- Objetivos de desarrollo sostenible, igualdad de género y despoblación: una respuesta desde las Administraciones públicas. En: FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela; DEL POZO PÉREZ, Marta (Dir.). *(Des)igualdad y violencia de género: el nudo gordiano de la sociedad globalizada*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2020.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 4ª edición, 2017.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 9ª edición, 2020.

- El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, mayo 2020, p. 78-109. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_05\\_Recopilatorio\\_101\\_AJA\\_Mayo.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_Recopilatorio_101_AJA_Mayo.pdf) (Fecha de último acceso 25-06-2021).

- Caza, pesca y protección de especies exóticas. Comentario a la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, n. 1, 2019.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 5, n. 2, 2017.

- La protección del medio ambiente y el silencio administrativo. En: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.). *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos generales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Las encomiendas de gestión. *Informe sobre Comunidades Autónomas* n. 1995, 1995.
- GARCÍA URETA, Agustín. Un comentario sobre la ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, febrero 2019, pp. 51-90. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019\\_02\\_Recopilatorio\\_87\\_AJA\\_Febrero.pdf#page=53](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_02_Recopilatorio_87_AJA_Febrero.pdf#page=53) (Fecha de último acceso 25-06-2021).
- GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n. 1, 2014.
- HERNANDO OREJANA, Luis Carlos. Encomienda de gestión. *Actualidad Administrativa*, n. 2, 1998.
- JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del Derecho a un Medio Ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch, 1995.
- LAZO VITORIA, Ximena. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el Reino Unido y su aplicación al planeamiento urbanístico. *Revista de Administración Pública*, n. 175, 2008.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. STC 53/2017, sobre la Ley de Evaluación Ambiental: se mantiene el esquema procedimental común y se anulan o reinterpretan algunos preceptos (incluye cuadro explicativo). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 71, septiembre 2017, pp. 8-23. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017\\_09\\_Recopilatorio\\_71\\_AJA\\_Septiembre.pdf#page=10](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017_09_Recopilatorio_71_AJA_Septiembre.pdf#page=10) (Fecha de último acceso 25-06-2021).
- LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. *Administración y legislación ambiental*. Madrid: Dykinson, 10ª edición, 2018.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; PERNAS GARCÍA, Juan José; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana. *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*. Madrid: La Ley, 2012.
- LOZANO CUTANDA, Blanca; ROMERO SÁNCHEZ, Juan Ignacio. *Real Decreto Ley 36/2020: medidas urgentes para agilizar la ejecución de los fondos europeos asignados al Plan de Recuperación*. Gómez-Acebo & Pombo. Análisis, enero de 2021.

- MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho Ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Encomiendas de gestión y convenios. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 41, 2016.
- MINISTERIO DE HACIENDA. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2020.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Primeras actuaciones del Fondo de Recuperación y Resiliencia*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020.
- MORA RUÍZ, Manuela. Más de una década de prevención y control integrados de la contaminación en España: Análisis jurisprudencial. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 81, julio 2018, pp. 6-29. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018\\_07\\_Recopilatorio\\_81\\_AJA\\_Julio.pdf#page=8](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_07_Recopilatorio_81_AJA_Julio.pdf#page=8) (Fecha de último acceso 25-06-2021).
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María. La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 191, 2018.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. Aproximación histórica y conceptual a la figura de la encomienda de gestión. La encomienda de gestión en el ámbito de la gestión pública actual: perspectivas, utilidad y reglas generales de utilización. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). *Encomienda de gestión. Gestión pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, 2013.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. Pandemia, medio ambiente y urbanismo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 169, 2021.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.). *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Madrid: Civitas, 2002.
- PRESICCE, Laura. Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *España Puede*. Madrid: Gobierno de España, 2020.

- *España Puede. Preguntas y respuestas*. Madrid: Gobierno de España, 2020.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás; CASARES MARCOS, Anabelén. *Ley de Evaluación Ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.). *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Comentarios de urgencia al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis, 2021.

SORO MATEO, Blanca; JORDANO FRAGA, Jesús; ALENZA GARCÍA, José Francisco (Dir.). *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

TAPIA HERMIDA, Alberto Javier. El plan de inversión que cambiará Europa y España en el próximo sexenio: el instrumento de recuperación de la Unión Europea y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. *La Ley Unión Europea*, n. 88, 2021.

THIEFFRY, Patrick. *Droit de l'environnement de l'Union Européenne*. Bruselas : Bruylant, 2ª edición, 2011.

XIFRÉ, Ramón. El plan NGEU en España: retos estructurales y revisión de propuestas. *Cuadernos de Información Económica*, n. 279, 2020.