

La participación pública en la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima: un requisito ineludible

Diciembre 2018



El **Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)** es una organización sin ánimo de lucro, registrada en España y fundada en diciembre de 1996 con el propósito de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo y aplicación del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, el IIDMA es una organización acreditada ante la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 2001 fue declarada de utilidad pública.

IIDMA agradece a *European Climate Foundation* (ECF) su apoyo que ha hecho posible la elaboración de este informe.

Se permite reproducir el informe citando la fuente: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), *“La participación pública en la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima: un requisito ineludible”*, diciembre 2018.

Índice

Acrónimos.....	3
Introducción	4
1. La participación pública en el Reglamento de Gobernanza	5
2. La participación pública en la elaboración del PNIEC en España	7
3. La participación pública en el proceso de EAE	8
4. Conclusiones.....	11

Acrónimos

AAPP	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
DAE	Declaración Ambiental Estratégica
DO	Diario Oficial de la Unión Europea
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EsAE	Estudio Ambiental Estratégico
LEA	Ley de Evaluación Ambiental
PE	Parlamento Europeo
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
UE	Unión Europea

Introducción

La participación pública en los procesos de toma de decisiones es fundamental para la salud y vitalidad de la democracia¹. Los procesos transparentes y abiertos con participación pública favorecen la confianza del público en la legitimidad de los procesos de toma de decisiones².

La participación pública puede ser definida como la posibilidad que tienen las personas de influir en el resultado de los planes y procesos de trabajo. Asimismo, desempeña un papel esencial en la planificación y en el desarrollo y aplicación de las políticas públicas. El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente³, conocido como Convenio de Aarhus, reconoce en su preámbulo que:

en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta

En la actualidad, la respuesta social al cambio climático, cuyo paradigma es el Acuerdo de París, requiere la adopción de numerosos instrumentos normativos para hacer frente a este enorme reto al que nos enfrentamos⁴. La Unión Europea (UE) para cumplir con los compromisos adquiridos bajo dicho Acuerdo, y como parte del paquete de “Energía Limpia para los Europeos”⁵, requiere que los Estados miembro elaboren un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de Gobernanza de la Unión de la Energía⁶. España está inmersa en pleno proceso de elaboración del PNIEC que deberá ser aprobado por Real Decreto⁷.

Este informe tiene como objetivo exponer el proceso de participación pública que debe acompañar al proceso de elaboración del PNIEC. Para ello, en primer lugar se analizan las disposiciones que contiene el Reglamento de Gobernanza en relación con la obligación de llevar a cabo un proceso de participación pública. En segundo lugar, examina las obligaciones que contiene nuestro ordenamiento en este sentido. Finalmente, se incluyen las principales conclusiones de este análisis.

¹ Barreira, A. “Transparencia y Participación: Elementos para una Gobernanza Eficaz de los Recursos Hídricos” Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales Vol. 98 nº 2, 2004. ISSN 1137-2141.

² Ibid.

³ España es Parte contratante de este Convenio. Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (BOE núm. 40, de 16.02.2005).

⁴ El informe especial sobre 1,5 °C del Panel Intergubernamental de Cambio Climático indica que sigue siendo posible limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C y limitar los efectos negativos que este puede tener en el hombre y su entorno, siempre y cuando se adopten políticas públicas determinadas y se realicen inversiones bien orientadas.

⁵ Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) no 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 328, de 21.12.2018).

⁶ Ver IIDMA, “Análisis de los elementos y pautas para la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima”, disponible en: http://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/Analisis_PNIEC.pdf

⁷ Artículo 4, Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

1. La participación pública en el Reglamento de Gobernanza

El Reglamento de Gobernanza hace hincapié en la necesidad de garantizar la participación del público en la elaboración de los PNIECs. El preámbulo de este Reglamento establece:

(28) La aplicación de las políticas y medidas en los ámbitos de la energía y el clima tiene un impacto en el medio ambiente. Los Estados miembros deben por tanto garantizar que se ofrecen de forma temprana y eficaz oportunidades al público para participar y ser consultado sobre la elaboración de los planes nacionales integrados de energía y clima de conformidad, llegado el caso, con las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y con el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998 («el Convenio de Aarhus»). Los Estados miembros deben asimismo garantizar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los planes nacionales integrados de energía y clima y procurar limitar la complejidad administrativa a la hora de cumplir sus obligaciones en materia de consulta pública.

(29) A la hora de realizar consultas públicas, y en consonancia con el Convenio de Aarhus, los Estados miembros deben procurar garantizar una participación equitativa, que se informe al público mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los medios de comunicación electrónicos, que el público pueda acceder a todos los documentos pertinentes, y que se instauren modalidades prácticas en lo relativo a su participación.

El articulado de este Reglamento contiene una serie de obligaciones con respecto a la participación del público en el proceso de elaboración de los PNIECs.

Por una parte, el artículo 3, al referirse a las secciones que deben incluirse en los mismos, exige que contengan una descripción de la consulta pública y la participación de las partes interesadas y de sus resultados⁸.

Por otra parte, el artículo 10 titulado consulta pública dispone:

“Sin perjuicio de cualquier otro requisito de la normativa de la Unión, cada Estado miembro garantizará que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación del proyecto de plan nacional integrado de energía y clima —en lo que respecta a los planes para el período 2021-2030, en la preparación del plan definitivo mucho antes de su adopción— así como de las estrategias a largo plazo mencionadas en el artículo 15⁹. Cada Estado miembro adjuntará a los documentos que presente a la Comisión un resumen de las opiniones del público o de las opiniones provisionales. En la medida en que sea aplicable

⁸ El artículo 3(2) (a) dispone:

“Los planes nacionales integrados de energía y clima estarán compuestos de las siguientes secciones principales:

a) una recapitulación del proceso seguido para establecer el plan nacional integrado de energía y clima compuesta de un resumen, una descripción de la consulta pública y la participación de las partes interesadas y de sus resultados, así como de la cooperación regional con otros Estados miembros en la elaboración del plan tal como se establece en los artículos 10, 11 y 12 y en el anexo I, parte 1, sección A, punto 1;(…)”

El punto 1.3. de ese Anexo exige que esa descripción contenga al menos:

“Consultas y participación de las entidades nacionales y de la Unión, y sus resultados

i. Participación del Parlamento nacional; ii. Participación de las autoridades locales y regionales; iii. Consultas con las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, y participación de la sociedad civil y del público en general; iv. Consulta de otros Estados miembros; v. Proceso iterativo con la Comisión.

⁹ Este artículo exige a los Estados miembros que elaboren una primera estrategia a largo plazo con una perspectiva de al menos 30 años, a más tardar el 1 de enero de 2020. También exige a la Comisión Europea que elabore una propuesta de estrategia de la UE a largo plazo a más tardar el 1 de abril de 2019. La visión estratégica a largo plazo para una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de aquí a 2050 – Un planeta limpio para todos se presentó por la Comisión Europea el 28.11.2018.

la Directiva 2001/42/CE, se considerará que las consultas *sobre el proyecto* realizadas con arreglo a esa Directiva cumplen las obligaciones de consulta pública derivadas del presente Reglamento.

Cada Estado miembro se asegurará de que el público sea informado. Cada Estado miembro fijará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para que el público sea informado, participe y manifieste sus opiniones.

Cada Estado miembro limitará la complejidad administrativa cuando aplique el presente artículo.”

Este artículo es fundamental para el proceso de participación pública. En primer lugar, hay que hacer hincapié en que su redacción es contraria a derecho porque elimina el proceso de participación pública en una etapa muy temprana de elaboración de los planes para el período 2021-2030 al establecer “— **en lo que respecta a los planes para el período 2021-2030, en la preparación del plan definitivo mucho antes de su adopción—**”. El Reglamento exige a los Estados miembros que garanticen una participación del público desde el principio en la preparación del proyecto de plan nacional integrado de energía y clima para futuros planes, haciendo una excepción para el primer plan que cubrirá el período 2021-2030. Conviene recordar que la UE es Parte contratante del Convenio de Aarhus¹⁰. El mismo exige que la participación del público en la elaboración de planes y programas relativos al medio ambiente, como son los PNIECs, comience al inicio del procedimiento¹¹, sin permitir excepción alguna a esta exigencia.

En segundo lugar, el artículo 10 del Reglamento de Gobernanza prevé que las consultas sobre el proyecto del PNIEC realizadas de conformidad con la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica¹² (EAE) cumplan con las obligaciones derivadas de dicho Reglamento. Es fundamental tener en cuenta que los PNIECs son planes que deben someterse a EAE de conformidad con lo previsto en dicha Directiva:

1. Se trata de un plan cuya elaboración o adopción, o ambas, incumbe a una autoridad nacional, regional o local, o que está siendo elaborado por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y viene exigido por una disposición legal como es el Reglamento de Gobernanza de la UE¹³.
2. El PNIEC es un plan que se elabora en relación con la energía y además tiene impactos en sectores como la agricultura, la industria, el transporte, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y, además, establecerá el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental¹⁴ (EIA)¹⁵. Así, por ejemplo, el PNIEC en su sección 2.4.2. dedicada a la dimensión del mercado interior de la energía exige que en el apartado sobre infraestructura del transporte de energía se incluyan los proyectos clave relativos a la

¹⁰ Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124, de 15.05.2005).

¹¹ Artículos 6 y 7, Convenio de Aarhus.

¹² 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 (DO L 197, de 21.7.2001).

¹³ Artículo 2(a), Directiva EAE.

¹⁴ Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 26, de 28.1.2012).

¹⁵ Artículo 3(2), Directiva EAE.

infraestructura de transporte de electricidad y gas¹⁶ y, en su caso, los proyectos de modernización necesarios para la consecución de los objetivos generales y de los objetivos específicos con arreglo a las cinco dimensiones de la Estrategia de la Unión de la Energía. Igualmente, es bastante probable que estos proyectos tengan un efecto en zonas protegidas por la Directiva Hábitats¹⁷ y que en base a la misma requieren que se sometan a una EIA.

Dado que las citadas Directivas han sido transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico, resulta necesario analizar cómo están recogidas en dicho ordenamiento las obligaciones relativas al proceso de participación pública en el procedimiento de elaboración del PNIEC, incluyendo las exigencias que se recogen en ese sentido en el procedimiento de EAE puesto que el PNIEC tendrá que someterse a dicho procedimiento.

Antes de ello, es necesario indicar que el Reglamento de Gobernanza requiere también a los Estados miembro establecer un diálogo multinivel sobre clima y energía. En este diálogo las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general participarán y debatirán las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisarán los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito¹⁸. Si bien, en España, el Consejo Nacional del Clima podría parecer de inicio esa estructura, hay que tener en cuenta que no responde al diálogo multinivel que exige ese artículo dado que no incluye en su composición a representantes de inversores o del público en general.

2. La participación pública en la elaboración del PNIEC en España

De acuerdo con el preámbulo del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética presentado el 13 de noviembre de 2018, una de las finalidades de la misma es “poner en marcha instrumentos de gobernanza que aseguren la participación ciudadana”. Sin embargo, el Título VIII dedicado a la Gobernanza, no incluye disposición alguna que asegure dicha participación como afirma el preámbulo de este anteproyecto.

No obstante, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹⁹ contiene disposiciones fundamentales para el proceso de participación pública como lo es el acceso a la información. Asimismo, para el procedimiento a seguir en los procesos de participación pública de planes y programas “afectados por la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente” esta Ley se remite a dicha legislación.

¹⁶ El Anexo I de la Directiva EIA incluye entre los proyectos a someter a EIA las tuberías con un diámetro de más de 800 mm y una longitud superior a 40 km: a) para el transporte de gas, petróleo o productos químicos.

El Anexo II de la Directiva EIA exige a los Estados miembro que determinen si deben someterse a EIA los proyectos como las instalaciones industriales para la producción de electricidad, vapor y agua caliente (proyectos no incluidos en el anexo I); las instalaciones industriales para el transporte de gas, vapor y agua caliente; transmisión de energía eléctrica mediante líneas aéreas (proyectos no incluidos en el anexo I) y las instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos).

¹⁷ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, de 22.07.1992).

¹⁸ Artículo 11, Reglamento Gobernanza.

¹⁹ BOE núm. 171, de 19.07.2006.

3. La participación pública en el proceso de EAE

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental²⁰ (LEA) reconoce la participación pública como un principio inherente a la evaluación ambiental²¹. Dicha Ley establece en su Título II (Capítulo I) obligaciones específicas en materia de participación pública de aplicación a los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), tanto ordinaria como simplificada, a la que deben someterse aquellos planes que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente de conformidad con su artículo 6. El **PNIEC tiene que someterse a EAE ordinaria** porque se trata de un plan de los definidos en la Directiva de EAE²² (ver sección anterior). Este requerimiento está contemplado en el artículo 6 de la LEA:

1. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando:

- a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; o bien,*
- b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*
- c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V.*
- d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor.*

2. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada:

- a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior.*
- b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión.*
- c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior.*

El **procedimiento de EAE ordinaria** comprende siete trámites o etapas, algunas simultáneas, reguladas en los artículos 17 a 28 de la Ley 21/2013, en los que el derecho de participación pública debe garantizarse en tres fases concretas.

- **Fase 1: Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria**

Dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa el promotor presentará ante el órgano sustantivo, junto con la documentación exigida por la legislación sectorial, una

²⁰ BOE núm. 296, de 11.12.2013.

²¹ Artículo 2 (i), LEA.

²² Artículo 9 (1), LEA.

solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico.

En el caso del PNIEC y teniendo en cuenta los sectores que aborda el mismo, entendemos que los promotores del mismo serán, como mínimo, la Dirección General de Política Energética y Minas²³ y la Oficina Española de Cambio Climático²⁴ que coincide con el órgano sustantivo.

Posteriormente, el órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos que la deben acompañar. El órgano ambiental en este caso es la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental²⁵.

- **Fase 2: Consultas previas a las Administraciones públicas y personas interesadas** (Borrador del plan y documento inicial estratégico):

Una vez admitida la solicitud de inicio, y de cara a la elaboración del documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico (EsAE), el órgano ambiental debe someter el borrador del plan y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las **personas interesadas**²⁶. La Ley fija una duración del periodo de participación de **45 días hábiles** desde la recepción de los documentos sometidos a consultas. De acuerdo con la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 21/2013 las Administraciones públicas deben adoptar **medidas adecuadas para identificar a las personas interesadas** que deban ser consultadas, con el fin de garantizar su efectiva participación en el procedimiento de evaluación ambiental.

Tras la recepción de las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental deberá elaborar el documento de alcance del EsAE y remitirlo al promotor y al órgano sustantivo junto con las contestaciones recibidas. El documento de alcance del EsAE debe ponerse a disposición del público mediante su publicación en la sede electrónica de los órganos ambiental y sustantivo²⁷. La LEA requiere que la realización de consultas y la elaboración del documento de alcance del EsAE se lleve a cabo en un **plazo máximo de tres meses**, desde la recepción de la solicitud de inicio del procedimiento de EAE por parte del promotor²⁸.

²³ Entre las competencias de esta Dirección General se encuentra: “La elaboración de iniciativas normativas y su seguimiento en el marco de las competencias de la Administración General del Estado, en las materias de minería, hidrocarburos, energía eléctrica, energía nuclear, energías renovables, uso racional de la energía y eficiencia energética, liquidaciones e inspecciones, así como la elaboración de las propuestas necesarias para la adaptación, en su caso, a la normativa de la Unión Europea” (Artículo 3 (1) (b) Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica, BOE núm. 170, de 14.07.2018).

²⁴ Entre las competencias de esta Oficina está: “Formular la política nacional de cambio climático, de conformidad con la normativa internacional y de la Unión Europea en la materia, así como proponer la normativa y desarrollar los instrumentos de planificación y administrativos que permitan cumplir con los objetivos establecidos por dicha política” (Artículo 6 (1)(a), *Ibid*).

²⁵ Entre las competencias de esta Dirección General se encuentra: “La tramitación y resolución de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas de competencia estatal y de evaluación de impacto ambiental de proyectos de competencia estatal” (Artículo 7 (1) (c), *Ibid*).

²⁶ Son “personas interesadas” en el procedimiento de evaluación ambiental: i) aquellas en las que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ii) las ONGs que cumplan los requisitos previstos en el artículo 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Artículo 5 (i), LEA).

²⁷ Artículo 19, *Ibid*.

²⁸ Artículo 17.2, *Ibid*.

- **Fase 3: Elaboración del Estudio ambiental estratégico**

Teniendo en cuenta el documento de alcance, el promotor debe elaborar el EsAE, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente 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 de aplicación geográfico del plan o programa. El EsAE se considera parte integrante del PNIEC.

- **Fase 4-5: Trámite de información pública y consultas a las administraciones públicas y a las personas interesadas (EsAE y versión inicial del plan):**

Una vez el promotor haya elaborado el EsAE y la versión inicial del plan, el órgano sustantivo someterá ambos documentos a **información pública, previo anuncio** en el Boletín Oficial del Estado (BOE), y en su sede electrónica. La duración del trámite de información pública **no** deberá ser **inferior a 45 días hábiles**. La información pública se realiza al público en general.

Entre la documentación sometida a información pública debe incluirse un resumen no técnico del EsAE. La Ley, además, exige expresamente al órgano sustantivo que adopte todas las **medidas necesarias para garantizar que dicha documentación tiene la máxima difusión entre el público**, a través del uso de medios de comunicación y, preferentemente, de medios electrónicos.

Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo someterá el EsAE junto con la versión inicial del plan a consulta de aquellas Administraciones públicas y personas interesadas consultadas con anterioridad en la fase de consultas previas (Fase 2). Las consultas deberán tramitarse por medios convencionales, electrónicos o de otro tipo, siempre que quede acreditada su realización, y su duración **no podrá ser inferior a un periodo de 45 días hábiles** desde la recepción de la correspondiente documentación. Durante dicho periodo de consultas, ambas partes intervinientes podrán emitir los informes y alegaciones que consideren oportunos²⁹, los cuales deberán tenerse en consideración, incluidas las consultas transfronterizas que se hubieran efectuado, durante la fase de elaboración de la propuesta final del plan. Es importante señalar que cuando la ejecución en España de un plan como el PNIEC pudiera tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la UE como es el caso de Francia y Portugal, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación debe iniciar consultas transfronterizas que incluyen también la obligación de garantizar que las autoridades públicas afectadas y el público interesado de dicho Estado pueda participar en el procedimiento de evaluación ambiental³⁰.

La LEA establece un **plazo máximo de quince meses**, desde la notificación al promotor del documento de alcance, para la elaboración del EsAE y la realización de los trámites simultáneos de información pública y consultas³¹. Si durante el análisis técnico del expediente de EAE, el órgano ambiental considerase que dichos trámites de información y participación, incluyendo las consultas transfronterizas, no se han llevado a cabo de conformidad con la Ley 21/2013, el expediente deberá someterse a subsanación por el

²⁹ Artículo 22, Ibid.

³⁰ Ver Capítulo III del Título III, Ibid.

³¹ Artículo 17.3, Ibid.

órgano sustantivo en un plazo de tres meses. En su defecto, el órgano ambiental dará por finalizada la EAE ordinaria³².

- **Fase 6: Propuesta final de plan o programa**

Tomando en consideración las alegaciones formuladas en los trámites de información pública y de consultas, incluyendo, en su caso, las consultas transfronterizas, el promotor modificará, de ser preciso, el estudio ambiental estratégico, y elaborará la propuesta final del plan o programa³³.

- **Fase 7: Declaración ambiental estratégica**

El órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente formulará la declaración ambiental estratégica (DEA), en el plazo de cuatro meses contados desde la recepción del expediente completo, prorrogables por dos meses más por razones justificadas debidamente motivadas y comunicadas al promotor y al órgano sustantivo. La DEA tiene naturaleza de informe preceptivo y determinante. Esta debe incluir entre otros los resultados de la información pública, de las consultas y, en su caso, los de las consultas transfronterizas.

La DEA debe publicarse en el Boletín oficial del Estado (BOE) en el plazo de 15 días hábiles después de su formulación, sin perjuicio de su publicación en la sede electrónica del órgano ambiental.

- **Adopción del Plan**

Posteriormente, el promotor debe incorporar el contenido de la DEA en el plan o programa y, de acuerdo con lo previsto en la legislación sectorial, lo someterá a la adopción o aprobación del órgano sustantivo. Tras su adopción, el plan deberá publicarse en el BOE e incluirá, entre otra documentación, un extracto explicando cómo se ha tomado en consideración en el plan los resultados del trámite de información pública y de las consultas³⁴.

4. Conclusiones

A la luz de nuestro ordenamiento jurídico, el PNIEC deberá someterse tanto al trámite de EAE como a un procedimiento de participación pública desde su etapa inicial de elaboración siguiendo las exigencias del mismo. La redacción del Reglamento de Gobernanza al excluir el proceso de participación pública en la etapa inicial de elaboración del PNIEC para el período 2021-2030 contraviene tanto el derecho de la UE como nuestro ordenamiento jurídico. Hay que recordar que el “Estado de derecho” es uno de los valores de la UE³⁵. Independientemente de esa redacción, conviene que los Estados miembro respeten las obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico a la hora de elaborar sus PNIEC, de lo contrario dichos planes podrían ser objeto de recursos en el futuro.

³² Artículo 24.3, Ibid.

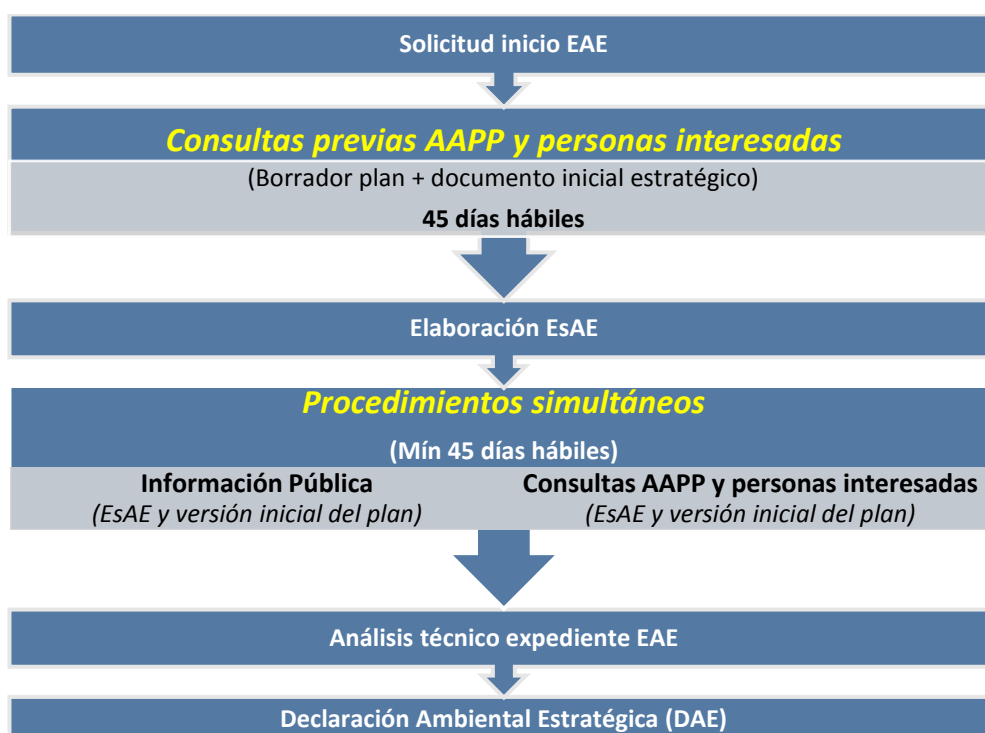
³³ Artículo 23, Ibid.

³⁴ Artículo 26 (2) (b) punto 2º, Ibid.

³⁵ Artículo 2, Tratado de la Unión Europea.

Finalmente, no podemos olvidar que tanto la UE como España se han comprometido a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que configuran la Agenda 2030. Entre ellos, junto con el ODS 13.- Acción por el Clima, el ODS 16.- Paz, Justicia e Instituciones Sólidas incluye entre sus metas el garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. En 2019, precisamente uno de los temas que abordará en detalle el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible es el ODS 16.

Por todo ello, tanto la UE como sus Estados miembro vienen obligados por el Derecho internacional a llevar a cabo un proceso de participación en la elaboración de los PNIEC, incluyendo el PNIEC para el período 2021-2030, conforme al mismo y de esta manera contribuir a los ODS.



(*) Se indican en amarillo las fases en las que tiene lugar la participación pública durante el procedimiento de EAE ordinaria.



**instituto
internacional
de derecho y
medio ambiente**

El derecho al servicio del medio ambiente

Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)
C/ García de Paredes 76 duplicado, 1º Dcha, 28010 Madrid
iidma@iidma.org www.iidma.org