

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE) a las modificaciones y extensiones de los proyectos —anexo I, punto 14 y Anexo II, punto 13, letra a)—, incluidos los conceptos y principios más importantes relacionados con estas

(2021/C 486/01)

Índice

1	Introducción	3
1.1	Fuentes de información disponibles	3
2	Principios fundamentales y definiciones	4
2.1	Evaluación del impacto ambiental: ámbito de aplicación	4
2.2	Principales definiciones y disposiciones pertinentes de la Directiva EIA	4
2.2.1	Proyecto	5
2.2.2	Autorización	5
2.2.3	Fraccionamiento de los proyectos	7
2.2.4	Evaluación de las repercusiones globales de un proyecto	8
2.2.5	Reparación de la omisión de la evaluación del impacto ambiental	8
3	Gestión de las modificaciones y extensiones de los proyectos	8
3.1	Antecedentes	9
3.2	Concepto de modificación/extensión de un proyecto	10
3.3	Anexo I de la Directiva EIA. Categoría de proyectos del anexo I, punto 24	10
3.3.1	Anexo I. Proyectos con umbrales	11
3.3.2	Anexo I. Proyectos sin umbrales	11
3.4	Anexo II de la Directiva EIA. Categoría de proyectos del anexo II, punto 13, letra a)	12
4	Aplicación de la Directiva EIA a las modificaciones y extensiones de centrales nucleares	13
	Introducción	13
4.1	Ejemplos de obras o intervenciones físicas relacionados con modificaciones o extensiones de la categoría de proyectos relacionada con las centrales nucleares	14
4.2	Autorización de modificaciones o extensiones de proyectos de centrales nucleares	15
4.2.1	Casos específicos de la extensión de la vida útil y la explotación a largo plazo	16

4.3 Principios rectores para la evaluación de modificaciones o extensiones de proyectos de centrales nucleares con arreglo a la sentencia Doel	16
4.4 Determinación del riesgo y de la necesidad de una EIA	17
4.5 Evaluación comparativa en la aplicación de la Directiva EIA en el ámbito nuclear	18
5 Resumen de los puntos más importantes	19

1 INTRODUCCIÓN

El presente documento de orientación tiene por objeto aportar aclaraciones a las autoridades competentes y las partes interesadas sobre la aplicación de 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 ⁽¹⁾, en su versión modificada por 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 ⁽²⁾ [la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental (EIA) o Directiva EIA], a la luz de la jurisprudencia más reciente sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En particular, la orientación se centra en las modificaciones y extensiones, conforme a las listas recogidas en los anexos I y II de la Directiva EIA, y dedica un capítulo concreto al sector nuclear.

El punto 21 del anexo I y el punto 13, letra a), del anexo II se refieren a modificaciones y extensiones de los proyectos y su contexto de aplicación es amplio, ya que engloban todas las categorías de proyectos que tienen cabida en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA. La correcta aplicación de la Directiva EIA a las modificaciones y extensiones de los proyectos es decisiva para la aplicación global de esta.

En la jurisprudencia más reciente, y en concreto en la sentencia del Tribunal en el asunto C-411/17 ⁽³⁾ sobre la extensión de la vida útil de la central nuclear situada en Doel (Bélgica) (en lo sucesivo, «la sentencia Doel»), se han puesto sobre la mesa elementos nuevos a tener en cuenta cuando se aborden las modificaciones de los proyectos que figuran en el anexo I y se han confirmado los principios más importantes para la aplicación de la Directiva EIA. Asimismo, debido a su carácter procedimental general, ambas categorías de proyectos relativas modificaciones o extensiones de los proyectos han sido objeto de numerosas peticiones de información concernientes a su aplicación por parte de las autoridades nacionales competentes y otras partes interesadas.

Sobre la base de las consideraciones que preceden, la Comisión ha decidido por ende emitir estas orientaciones con el fin de describir dichos conceptos y principios recogidos en la Directiva EIA, así como algunas definiciones y disposiciones de esta. Esta guía, que ofrece ejemplos contextualizados de las obligaciones establecidas en la Directiva EIA, aporta un enfoque coherente y enmarca las disposiciones aplicables relativas a las modificaciones y extensiones de los proyectos, tiene por objeto mejorar la aplicación de la citada Directiva.

Habida cuenta del gran número de situaciones prácticas existentes, a menudo complejas, y de que la Directiva EIA es aplicable a gran variedad de sectores y tipos de proyectos, no es posible aportar una lista exhaustiva de ejemplos. Cabe la posibilidad de que las autoridades nacionales competentes tengan que aplicar los requisitos de la Directiva EIA caso por caso y evaluar cada uno, tomando en consideración las circunstancias específicas. A los fines de lograr una aplicación coherente de la Directiva EIA, la Comisión alienta a los Estados miembros a poner en marcha, con carácter voluntario, una evaluación comparativa de las modificaciones y extensiones de los proyectos. Este ejercicio brindará la oportunidad de poner en común los conocimientos técnicos y comparar ejemplos de cada Estado miembro, y puede conducir, de forma gradual, al desarrollo de metodologías comunes de la UE y propiciar la aplicación práctica en determinados casos.

1.1 Fuentes de información disponibles

Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea está facultado para ofrecer una interpretación preceptiva del Derecho de la UE. La Directiva EIA ha sido a menudo el objeto de los asuntos sometidos al Tribunal, y una serie de asuntos han abordado la cuestión de las definiciones, la descripción o el alcance de las categorías de proyectos concretas previstas en los anexos I y II.

Las resoluciones judiciales contienen unos principios generales clave que orientan convenientemente la interpretación de las categorías de proyectos enumeradas en la Directiva EIA, así como otros conceptos, incluida la interpretación de un «proyecto» propiamente dicho.

Además de este documento de orientación, los servicios de la Comisión también han elaborado un folleto que actualizan regularmente sobre las resoluciones del Tribunal de Justicia: *Rulings of the Court of Justice — Environmental Impact Assessment of Projects* [«Resoluciones del Tribunal de Justicia: evaluación del impacto ambiental de los proyectos», documento en inglés] ⁽⁴⁾.

La Directiva EIA se refiere explícitamente a otros acuerdos internacionales, como el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (el Convenio de Espoo) ⁽⁵⁾ y el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (el Convenio de Aarhus) ⁽⁶⁾. La Directiva EIA debe interpretarse por ende de conformidad con dichos

⁽¹⁾ DO L 26 de 28.1.2012, p. 1.

⁽²⁾ DO L 124 de 25.4.2014, p. 1.

⁽³⁾ Asunto C-411/17, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, ECLI:EU:C:2019:622.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf (este documento no refleja la posición oficial de la Comisión, no es vinculante para la Comisión y no se considera aprobado en virtud de la presente Comunicación).

⁽⁵⁾ DO C 104 de 24.4.1992, p. 7.

⁽⁶⁾ DO L 124 de 17.5.2005, p. 4.

Convenios ⁽⁷⁾. Además, habida cuenta del amplio abanico de sectores incluidos en la Directiva EIA, existen muchos otros instrumentos legislativos de la UE que contienen definiciones de términos recogidos en los anexos I y II o abordan actividades que figuran en estos ⁽⁸⁾.

Para la elaboración de esta guía, la Comisión tomó en consideración el documento orientativo sobre la aplicabilidad del Convenio de Espoo a la extensión de la vida útil de las centrales nucleares elaborado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) ⁽⁹⁾.

2 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DEFINICIONES

2.1 Evaluación del impacto ambiental: ámbito de aplicación

La Directiva EIA establece una serie de obligaciones de carácter procedimental pertinentes para los proyectos públicos y privados que tengan cabida en su ámbito de aplicación que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Estos proyectos deben estar sujetos a una autorización y someterse a una evaluación de sus efectos en el medio ambiente previamente a la concesión de dicha autorización.

Los proyectos que se inscriben en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA se dividen en categorías y se enumeran en los anexos I y II. Los proyectos que figuran en el anexo I son los que se considera que tienen efectos significativos en el medio ambiente y, como norma general, están sujetos a una evaluación obligatoria (artículo 4, apartado 1, de la Directiva EIA). Conforme a lo establecido en el artículo 2, apartado 1, y el artículo 4, apartado 1, de la Directiva EIA, y sin perjuicio de los casos excepcionales a los que se refiere el artículo 2, apartado 4, los efectos en el medio ambiente de los proyectos que figuran en el anexo I de dicha Directiva deben, como tales y previa autorización, ser evaluados sistemáticamente ⁽¹⁰⁾. De ello se deduce que los Estados miembros no tienen margen de apreciación a este respecto. Además, la mayoría de las categorías de proyectos mencionadas en el anexo I contienen umbrales que guardan una relación directa con el ámbito de aplicación. Si en la legislación nacional se fijan unos umbrales para determinadas categorías de proyectos del anexo I para las que no se fijan dichos umbrales en el anexo I, se reduce el ámbito de aplicación de la Directiva EIA ⁽¹¹⁾.

Los proyectos que figuran en el anexo II no tienen necesariamente efectos significativos en el medio ambiente en todos los casos. Deben someterse a un proceso de determinación —comúnmente conocido como «comprobación previa»— para determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva EIA, la determinación de las posibles repercusiones importantes sobre el medio ambiente puede realizarse mediante un estudio caso por caso, mediante el establecimiento de umbrales o criterios, o bien mediante una combinación de estos métodos, teniendo en cuenta los criterios de selección pertinentes que establece el anexo III a la Directiva (características de los proyectos, ubicación de los proyectos, tipo y características del potencial impacto).

El artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA —como principio rector clave y objetivo fundamental— limita la apreciación de los Estados miembros, en particular en relación con los proyectos del anexo II, al exigir que los proyectos sean sometidos a una evaluación del impacto si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización ⁽¹²⁾.

2.2 Principales definiciones y disposiciones pertinentes de la Directiva EIA

En el siguiente apartado se exponen las principales definiciones y disposiciones pertinentes que guardan relación con los proyectos y sus modificaciones o extensiones.

⁽⁷⁾ Véanse, a tal efecto, las Conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto C-411/17, apartado 105 («La Directiva EIA tiene por objeto trasponer en gran parte ambos Convenios, por lo que debería interpretarse de conformidad con los mismos. Además, la Unión debe ejercer sus competencias respetando el Derecho internacional, lo que implica que el Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en principio, de forma concordante con sus obligaciones de Derecho internacional»).

⁽⁸⁾ Los distintos actos legislativos pueden tener objetivos distintos que pueden, a su vez, influir en el alcance y el sentido de las clasificaciones y definiciones de los proyectos que contienen. Así pues, una clasificación concreta de un proyecto en virtud de una directiva no prescribe necesariamente cómo ha de interpretarse el mismo tipo de proyecto en el contexto de otra directiva. Como ha declarado el Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, el asunto C-227/01 Comisión/España), el Derecho de la UE debe ser interpretado en función del sistema general y de la normativa de la que forme parte.

⁽⁹⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf.

⁽¹⁰⁾ Véase, a tal efecto, el asunto C-486/04 Comisión/Italia, apartado 45, y el asunto C-255/05 Comisión/Italia, apartado 52.

⁽¹¹⁾ Véase el asunto C-435/09, Comisión/Bélgica, apartados 86 y 88.

⁽¹²⁾ C-72/95, Kraaijeveld y otros, apartado 50; C-2/07, Abraham y otros, apartado 37; C-75/08 Mellor, apartado 50; C-427/07, Comisión/Irlanda, apartado 41.

2.2.1 Proyecto

El artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA, define «proyecto» como:

- «- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo».

Presencia de obras físicas

El Tribunal ha confirmado sistemáticamente en varias ocasiones ⁽¹³⁾ que el término «proyecto» hace referencia a obras o intervenciones físicas. La renovación de un permiso existente (por ejemplo, para explotar un aeropuerto como en el asunto C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, apartado 24; o de un vertedero, como en el asunto C-121/11 Pro-Braine y otros, apartado 31) no puede ser calificada como «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento. Por ello, la existencia de obras o intervenciones físicas constituye un requisito previo para calificar una actividad de «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA.

En la sentencia *Doel*, el Tribunal recuerda: «De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el término “proyecto”, en la definición formulada, en particular, en el primer guion del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA, corresponde a obras o a intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento» (apartado 62).

El mismo principio, cuando se aplica al anexo I, apartado 24, y al anexo II, apartado 13, letra a), implica que para tener cabida en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA y en la definición de «proyecto» recogida en el artículo 1, apartado 2, letra a), las modificaciones o extensiones de proyectos existentes presuponen obras o intervenciones que modifiquen las realidades físicas de los proyectos originales ⁽¹⁴⁾.

2.2.2 Autorización

El artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA define «autorización» como sigue:

- c) «“autorización”: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto».

Necesidad de la autorización

El Tribunal ha recalcado en varias ocasiones que los Estados miembros deben ejecutar la Directiva EIA «de manera que se cumplan plenamente las exigencias que esta impone habida cuenta de su objetivo esencial que es, como se desprende de su artículo 2, apartado 1, que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, sean sometidos a un procedimiento de autorización y a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones» ⁽¹⁵⁾.

Por ello, las modificaciones o extensiones de los proyectos en el sentido del punto 24 del anexo I o del punto 13, letra a), del anexo II de la Directiva EIA que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, deben ser sometidas al requisito de autorización.

Forma de la autorización

La Directiva EIA define la autorización como la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Asunto C-2/07, Abraham y otros, apartado 23; C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, apartado 24; C-121/11, Pro-Braine y otros, apartado 31.

⁽¹⁴⁾ Por analogía, el asunto C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, apartado 24; el asunto C-121/11, Pro-Braine y otros, apartado 32.

⁽¹⁵⁾ C-287/98, Linster, apartado 52; C-486/04, Comisión/Italia, apartado 36; C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 49; C-329/17, Prenninger y otros, apartado 35.

⁽¹⁶⁾ La Directiva no exige una «autorización» adicional a dicha «autorización», véase C-332/04, Comisión/España, apartado 53.

El término «autorización» engloba por ende una amplia variedad de actos (es decir, decisiones, autorizaciones y otros instrumentos de autorización), en función de los procedimientos nacionales aplicables en los Estados miembros. No se define por su título o el procedimiento para su adopción de conformidad con el Derecho nacional correspondiente de un Estado miembro dado, sino por su efecto jurídico. Como señaló el Tribunal, la calificación de una decisión como «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA debe efectuarse aplicando el Derecho nacional de conformidad con el Derecho comunitario ⁽¹⁷⁾.

La Directiva EIA no exige un procedimiento único de autorización ⁽¹⁸⁾ y de conformidad con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva EIA, la EIA «podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva». Por ello, se observan diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la terminología relativa a la autorización. Además de distintos títulos (por ejemplo, permiso de edificación, decisión, autorización), también pueden existir diferencias en el procedimiento conducente a la adopción de una autorización. Por ende, es posible adoptar una autorización por medio de un procedimiento administrativo a escala local, regional o nacional, o por medio de un procedimiento legislativo ⁽¹⁹⁾, siempre que se cumplan las disposiciones pertinentes de la Directiva EIA. La autorización propiamente dicha tiene que ser una decisión definitiva que confiera al promotor el derecho a realizar el proyecto (en el caso de los procedimientos de múltiples etapas se aplica el mismo principio; véase el siguiente apartado).

Cuando las modificaciones o extensiones de los proyectos en el sentido del punto 24 del anexo I o del punto 13, letra a), del Anexo II de la Directiva EIA que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente se adopten por medio de un procedimiento legislativo, también deben someterse a una evaluación con respecto a sus efectos sobre el medio ambiente de conformidad con el artículo 2, apartado 1 ⁽²⁰⁾.

En este contexto, también es importante señalar la diferencia existente entre la autorización en el sentido de la Directiva EIA y un permiso / licencia relativo a la explotación (de una instalación / equipo / emplazamiento). Estos «permisos», tal como se definen en otros instrumentos legislativos, por ejemplo, en la Directiva sobre las emisiones industriales ⁽²¹⁾ o en la Directiva sobre vertederos ⁽²²⁾, son pertinentes para determinados regímenes de explotación. Por otro lado, el término «autorización», como se entiende en el contexto de la Directiva EIA, conlleva, de acuerdo con la definición, que el promotor realice el proyecto (por ejemplo, la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, u otras intervenciones en el medio natural o el paisaje ⁽²³⁾). Con base en la legislación pertinente ⁽²⁴⁾, el permiso o licencia de explotación se relaciona principalmente con la explotación de un proyecto y suele estar basado en —y aplicar— una decisión previa en el contexto de un procedimiento de múltiples etapas. Como se ha mencionado en los apartados que preceden, la renovación de un permiso / licencia, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, debe ser independiente de la noción de «aprobación» ⁽²⁵⁾.

Modificaciones y extensiones de proyectos en procedimientos de múltiples etapas

En ocasiones, la autorización de los proyectos se lleva a cabo en un contexto de procedimientos administrativos complejos que conllevan varias etapas y procesos. En los casos en que se identifica una modificación o extensión ⁽²⁶⁾, es esencial determinar «cuándo» debe aplicarse la EIA y «qué» debe evaluarse en cada etapa. En un procedimiento de autorización que conste de varias etapas, esta evaluación debe efectuarse, en principio, tan pronto como sea posible identificar y evaluar todos los efectos que el proyecto pueda producir en el medio ambiente ⁽²⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ C-290/03, *Barker - Crystal Palace*, apartados 40 y 41.

⁽¹⁸⁾ C-50/09, *Comisión/Irlanda*, apartados 73 a 75. «El artículo 2, apartado 2) conlleva que la libertad conferida a los Estados miembros se extienda a la determinación de las normas de procedimiento y a los requisitos de concesión de la autorización en cuestión. Sin embargo, esta libertad solo puede ejercerse dentro de los límites impuestos por dicha Directiva y siempre que las opciones de los Estados miembros garanticen el pleno respeto de los objetivos que la misma fija».

⁽¹⁹⁾ Puede obtenerse más información en el apartado 4 del documento orientativo de la Comisión relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva EIA (EUR-Lex - 52019XC1114(02) - EN - EUR-Lex (europa.eu)).

⁽²⁰⁾ Véase el asunto *Doel*, apartados 103 a 114.

⁽²¹⁾ En la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17), artículo 3, apartado 7, por «permiso» se entiende una autorización escrita para explotar la totalidad o parte de una instalación o una instalación de combustión, una instalación de incineración de residuos o una instalación de co-incineración de residuos.

⁽²²⁾ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182 de 16.7.1999, p. 1).

⁽²³⁾ La calificación de «aprobación» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva no depende del nombre [en las prácticas nacionales, se utilizan términos como, por ejemplo, permiso de edificación, permiso de zonificación, permiso medioambiental (integrado), autorización de planificación, permiso de ubicación], sino más bien de si se cumplen las condiciones establecidas en la Directiva.

⁽²⁴⁾ Además de en la Directiva sobre emisiones industriales, se establecen regímenes de autorización, por ejemplo, en la legislación de residuos —la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, o la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos—. Puede consultarse un régimen de licencias, por ejemplo, en la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE, etc.

⁽²⁵⁾ C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* y otros.

⁽²⁶⁾ El principio recogido en este apartado también es aplicable a nuevos proyectos.

⁽²⁷⁾ C-201/02, *Wells*, apartado 52 y 53, parte dispositiva 1.

En la sentencia Doel, el Tribunal ha recordado la jurisprudencia existente ⁽²⁸⁾. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA precisa que la evaluación del impacto ambiental debe efectuarse «antes de concederse la autorización» de los proyectos que constituyen su objeto (apartado 82). También ha declarado que «en caso de que el Derecho nacional prevea que el procedimiento de autorización conste de varias etapas, la evaluación del impacto ambiental de un proyecto debe efectuarse, en principio, tan pronto como sea posible identificar y evaluar todos los efectos que dicho proyecto pueda producir en el medio ambiente» (apartado 85).

El Tribunal también se refirió a situaciones en las que el procedimiento de autorización consta de varias etapas y una de ellas es una decisión principal que determina los parámetros de las demás decisiones de ejecución. En estos casos, la evaluación ambiental debe guardar relación con la decisión principal, a menos que alguna de las repercusiones sobre el medio ambiente no se conozca hasta una fase posterior y guarde relación con las decisiones de ejecución. De ser así, la evaluación de las repercusiones adicionales conocidas en una etapa posterior puede llevarse a cabo en esta etapa posterior ⁽²⁹⁾. De acuerdo con el Tribunal, una «decisión principal» es la que define las «características esenciales» de un proyecto que no se debatirán ni modificarán en una etapa posterior ⁽³⁰⁾. En tales casos, los Estados miembros deben asegurarse de que la evaluación del impacto ambiental guarde relación con la decisión principal.

Además, el Tribunal ha abordado también la necesidad de evaluar las repercusiones de dichos proyectos en su globalidad. Cuando un procedimiento de aprobación conste de más de una etapa, una de ellas una decisión principal y la otra una decisión de ejecución, que no puede ir más allá de los parámetros determinados por la decisión principal, la autoridad competente tiene, llegado el caso, la obligación de llevar a cabo una evaluación del impacto ambiental, incluso después de la concesión del permiso de construcción en fase de anteproyecto, en el momento de la aprobación posterior de los aspectos reservados ⁽³¹⁾. Esta evaluación debe revestir un carácter global, con objeto de tener en cuenta todos los aspectos del proyecto que aún no han sido evaluados o que exigen una nueva evaluación. Como ha reiterado el Tribunal, la Directiva EIA contempla una evaluación global de los efectos de los proyectos o de su modificación sobre el medio ambiente, que no debe limitarse únicamente a los efectos directos de las propias obras proyectadas, sin tener en cuenta las repercusiones que puedan tener sobre el medio ambiente la utilización y la explotación de las construcciones resultantes de dichas obras ⁽³²⁾. Dicha evaluación tampoco está supeditada al hecho de que se trate, en su caso, de un proyecto transfronterizo ⁽³³⁾.

2.2.3 Fraccionamiento de los proyectos

El objetivo de la Directiva EIA no puede eludirse mediante un fraccionamiento de los proyectos, y el hecho de que no se tenga en cuenta el efecto acumulativo de varios proyectos no debe tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación cuando, considerados conjuntamente, puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA ⁽³⁴⁾. Esto puede ser pertinente, en particular, en el caso de proyectos complejos desarrollados en etapas para las que sean necesarias solicitudes de autorización posteriores.

Cuando varios proyectos, considerados conjuntamente, puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA, su impacto ambiental debe evaluarse en su globalidad y de forma acumulativa. En su jurisprudencia, el Tribunal aboga por una interpretación amplia de la Directiva EIA y ha recalado que esta persigue «una apreciación global del impacto ambiental de los proyectos o de su modificación» ⁽³⁵⁾.

Por ejemplo, en términos de longitud, el Tribunal determinó que un proyecto de una larga distancia no puede fraccionarse en tramos sucesivos de pequeña importancia para que tanto el proyecto considerado en su globalidad como los tramos surgidos de dicho fraccionamiento pudieran eludir lo dispuesto en dicha Directiva. Si eso fuera posible, el efecto útil de la Directiva podría quedar gravemente comprometido, puesto que bastaría con que las autoridades en cuestión fraccionaran un proyecto de una larga distancia en tramos sucesivos de pequeña importancia para que pudiera eludir lo dispuesto en esta ⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Asunto C-201/02, Wells; asunto C-508/03, Comisión/Reino Unido; asunto C-290/03, Barker.

⁽²⁹⁾ C-201/02, Wells, y C-2/07, Abraham y otros.

⁽³⁰⁾ Véase el apartado 88 de la sentencia Doel: «88. De ello se deduce que, si bien es cierto que la ejecución de estas medidas requiere la adopción de actos ulteriores en el marco de un proceso complejo y regulado que tiene por objeto, en particular, garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad y de seguridad física aplicables a dicha actividad de producción industrial de electricidad de origen nuclear y que tales medidas deben ser objeto, en particular, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley de 28 de junio de 2015, de una autorización previa de la AFCN, no es menos cierto que, una vez adoptadas por el legislador nacional, ya no se contempla *a priori* la posibilidad de que las referidas medidas, que definen las características esenciales del proyecto, sean discutidas o cuestionadas».

⁽³¹⁾ En el asunto C-50/09 el Tribunal concluyó que «para cumplir con la obligación que dicho artículo 3 le impone, la autoridad medioambiental competente no podrá limitarse a identificar y a describir los efectos directos e indirectos del proyecto en determinados factores, sino que además deberá evaluarlos de forma apropiada, en función de cada caso particular» (apartado 37). Véase también el asunto C-508/03, Comisión/Reino Unido, apartados 103 a 106.

⁽³²⁾ C-2/07, Abraham y otros – aeropuerto de Lieja, apartados 42 y 43; C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, apartado 39.

⁽³³⁾ C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, apartado 51.

⁽³⁴⁾ C-392/96, Comisión/Irlanda, apartados 76 y 82; C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA, apartado 44; C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten, apartado 53; C-2/07, Abraham y otros – aeropuerto de Lieja, apartado 27; C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, apartado 36; asunto C-244/12, Salzburger Flughafen, apartado 37.

⁽³⁵⁾ Asunto C-2/07, Abraham y otros – aeropuerto de Lieja, apartado 42.

⁽³⁶⁾ Asunto C-227/01, Comisión/España, apartado 53.

El Tribunal también ha recalcado que, para decidir si ha de efectuarse una evaluación ambiental, puede resultar necesaria una consideración acumulativa de las repercusiones de los proyectos para evitar que se eluda el objetivo de la legislación de la Unión fraccionando proyectos que, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Corresponde a las autoridades nacionales examinar, a la luz de esta jurisprudencia, si procede apreciar en conjunto las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos de que se trate y de los proyectos realizados anteriormente y, en caso afirmativo, en qué medida ⁽³⁷⁾.

2.2.4 Evaluación de las repercusiones globales de un proyecto

La sentencia Doel confirmó otro principio importante de la Directiva EIA, como es la obligación de evaluar las repercusiones globales de un proyecto y realizar una EIA integral. En los apartados 64 a 72, el Tribunal consideró que las medidas determinadas para la extensión de un proyecto existente (las medidas consistentes en la reactivación de una central nuclear por un período de diez años o el diferimiento de diez años del cierre de esta, tal y como se establece en el apartado 59) no pueden desligarse de los trabajos de modernización indisolublemente ligados a ellas, por lo que forman parte de un mismo proyecto. De hecho, las medidas que figuran en la ley de 2015 (extensión de la vida útil) no pueden desligarse de manera artificiosa de los trabajos necesarios desde un punto de vista técnico y financiero. Estos trabajos eran conocidos por el legislador y estaban relacionados con la ley (véanse los apartados 67 a 69). Aunque se dejó que el juez nacional verificara la aplicación del principio, el Tribunal consideró que las medidas y los trabajos forman parte del mismo proyecto (apartado 71).

Además, la necesidad de evaluar las repercusiones de un proyecto en su globalidad debe abordarse debidamente cuando se introduzcan numerosas modificaciones técnicas u operativas durante la explotación de una instalación. Si bien es habitual que una instalación sea objeto de numerosos servicios de mantenimiento y múltiples mejoras de seguridad que, si se consideran individualmente, no presentarán riesgo importante para el medio ambiente, si dichas operaciones estuvieran ligadas materialmente para formar un proyecto en el sentido de la Directiva EIA, su impacto acumulativo sobre el medio ambiente debe ser evaluado en su globalidad.

Por tanto, cuando existe una relación indisoluble entre múltiples modificaciones menores que demuestra que estas forman parte de una actividad compleja (llevada a cabo, por ejemplo, con la intención demostrable de prorrogar la vida útil de la central nuclear o la explotación de una instalación), estas pueden formar un proyecto en el sentido de la Directiva EIA. La documentación técnica, los planes de gestión, los planes de inversión, los actos administrativos y las leyes, así como las exposiciones de motivos ligadas a los actos administrativos o las leyes pueden ayudar a determinar si una serie de modificaciones están indisolublemente ligadas a dicha actividad compleja (llevada a cabo con la intención demostrable de prorrogar la vida útil de la central nuclear) y forman parte de ella.

En la Directiva EIA revisada ⁽³⁸⁾, se refuerza la necesidad de considerar el proyecto en su globalidad (en lo que respecta tanto a sus componentes como a sus repercusiones).

2.2.5 Reparación de la omisión de la evaluación del impacto ambiental

Los Estados miembros deben aplicar la Directiva EIA de manera que se cumplan plenamente las exigencias que esta impone habida cuenta de su objetivo esencial. Del artículo 2, apartado 1, se desprende claramente que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, deben someterse al requisito de autorización y a una evaluación con respecto a sus efectos ⁽³⁹⁾. Este principio básico de la Directiva implica que, en el caso de los proyectos que figuran en los anexos I y II de la Directiva, debe efectuarse una EIA o una comprobación previa, según corresponda, antes de que el proyecto reciba la autorización.

De lo contrario, el promotor «no podrá comenzar las obras relativas al proyecto de que se trata, a no ser que incumpla los requisitos de la Directiva 85/337 modificada» ⁽⁴⁰⁾.

La Directiva EIA no contempla una EIA *ex post* o un procedimiento de comprobación previa ni los prescribe como posible remedio legal para los casos de incumplimiento de la citada Directiva. La no realización de una comprobación previa de los proyectos enumerados en el anexo II o de una evaluación del impacto ambiental de los proyectos enumerados en el anexo I constituye una violación del Derecho de la Unión Europea ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Asunto C-244/12, Salzburger Flughafen, apartado 37. En este caso, los proyectos de los que trata la sentencia guardaban relación con la construcción de edificios anejos para un aeropuerto (es decir, almacenes, así como la ampliación de los aparcamientos para vehículos y de las zonas de estacionamiento para aeronaves) que debían considerarse con otros proyectos aprobados anteriormente (es decir, la construcción de una terminal adicional).

⁽³⁸⁾ Véanse el anexo II.A, apartado 1, letra a), el anexo III, apartado 1, letra a), y el anexo IV, apartado 1, letra b), así como el considerando 11 de la Directiva 2014/52/UE («Con el fin de garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, los procedimientos de comprobación previa y de evaluación del impacto ambiental deben tener en cuenta los impactos del proyecto de que se trate en su conjunto, incluidos, si procede, su subsuperficie y su subsuelo, durante las fases de construcción y explotación y, si procede, de demolición»).

⁽³⁹⁾ C-287/98, Linster, apartado 52; C-486/04, Comisión/Italia, apartado 36; C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 49.

⁽⁴⁰⁾ Asunto C-215/06 Comisión/Irlanda, apartado 51. «[...] El artículo 2, apartado 1, de la referida Directiva ha de entenderse necesariamente en el sentido de que significa que, cuando el solicitante no haya solicitado y obtenido la autorización requerida y no haya realizado el estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente en los casos en los que este se exija, no podrá comenzar las obras relativas al proyecto de que se trata, a no ser que incumpla los requisitos de la Directiva 85/337 modificada».

⁽⁴¹⁾ Además, en el supuesto de que no se realice una evaluación del impacto ambiental o una comprobación previa, corresponde a los tribunales nacionales comprobar si se cumplen las exigencias del Derecho de la Unión aplicables al derecho a obtener una reparación, en particular, la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación alegada y los daños sufridos (asunto C-420/11, Leth, apartado 48).

Sin embargo, de conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE), los Estados miembros tienen la obligación de reparar las consecuencias de una violación del Derecho de la Unión. La obligación de reparar la omisión de una EIA se deriva del principio de cooperación consagrado en el Derecho primario de la UE y en la jurisprudencia consolidada ⁽⁴²⁾. De este modo, las autoridades competentes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para poner remedio a la omisión de una evaluación del impacto ambiental, por ejemplo, al retirar o suspender una autorización que ya ha sido concedida para efectuar tal evaluación, y ello dentro de los límites de la autonomía procesal de los Estados miembros ⁽⁴³⁾.

El Tribunal ha sostenido que el Derecho de la Unión no se opone a las normas nacionales, que, en determinados casos, permiten regularizar operaciones o actos que son irregulares con arreglo a aquel y ha dejado claro que tal posibilidad de regularización quedará supeditada a la condición de que no ofrezca a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y, de que dicha posibilidad siga siendo excepcional ⁽⁴⁴⁾.

La EIA *ex post* es una posible medida correctora para los incumplimientos *de facto* de la Directiva EIA (por ejemplo, para situaciones en las que ya se ha concedido la autorización sin haberse realizado una EIA y los trabajos se han llevado a cabo o están a punto de ser ejecutados).

El Tribunal ha sostenido que una evaluación efectuada una vez llevada a cabo la realización y la puesta en servicio de un proyecto no puede limitarse al futuro impacto ambiental de este, sino que también debe tener en cuenta el impacto ambiental que haya tenido desde su realización. Por este motivo, en caso de omisión de una evaluación del impacto ambiental de un proyecto requerida por la Directiva EIA, el Derecho de Unión, por un lado, exige que los Estados miembros eliminen las consecuencias ilícitas de dicha omisión y, por otro, no se opone a que se efectúe una evaluación de ese impacto para regularizarla, con posterioridad a la realización y a la entrada en servicio del proyecto en cuestión, siempre que:

- las normas nacionales que permiten esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión, o de verse dispensados de su aplicación, y
- la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de esa planta, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización ⁽⁴⁵⁾.

Los procedimientos de EIA *ex post* deben utilizarse con carácter excepcional únicamente y como recurso para asegurar que se alcanza el objetivo de la Directiva EIA incluso si no se ha seguido formalmente el procedimiento, y los Estados miembros no deben aplicarla para eludir los requisitos de la Directiva EIA ⁽⁴⁶⁾.

La obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para poner remedio a las consecuencias ilícitas de la omisión de la EIA también es aplicable en los casos de omisión de la EIA por modificaciones o extensiones de los proyectos.

3 GESTIÓN DE LAS MODIFICACIONES Y EXTENSIONES DE LOS PROYECTOS

3.1 Antecedentes

En un principio, la Directiva 85/337/CEE del Consejo ⁽⁴⁷⁾ no contemplaba explícitamente las modificaciones o extensiones de proyectos existentes, con la excepción de la referencia que figura en el punto 12 del anexo II a la «modificación de los proyectos que figuran en el anexo I así como los proyectos del anexo II que sirven exclusiva o principalmente para desarrollar o probar nuevos métodos o productos y que no se utilizan durante más de un año» (anexo II, punto 12).

⁽⁴²⁾ Asunto C-201/02, Wells, apartados 66 a 70.

⁽⁴³⁾ Asunto C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 59: «[...] Las autoridades competentes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para poner remedio a la omisión de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, por ejemplo, retirando o suspendiendo una autorización que ya ha sido concedida para efectuar tal evaluación, y ello dentro de los límites de la autonomía procesal de los Estados miembros».

⁽⁴⁴⁾ Asuntos C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 57; C-416/10, Križan y otros, apartado 87; C-348/15, Stadt WienerNeustadt, apartado 36; C-411/17, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, apartado 174.

⁽⁴⁵⁾ Asuntos C-196/16 y C-197/16, Comune di Corridonia, apartados 35 a 41 y 43; C-117/17, Castellsbellino, apartado 30; C-411/17, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, apartado 175.

⁽⁴⁶⁾ C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 57; C-416/10, Križan y otros, apartado 87; C-348/15, Stadt WienerNeustadt, apartado 36.

⁽⁴⁷⁾ 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 (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

Doce años después de la Directiva inicial se insertó el punto 13, letra a), del anexo II como la primera categoría de proyectos relativa a las modificaciones de los proyectos, con el mismo tenor que presenta en la actualidad. Básicamente, la Directiva 97/11/CE del Consejo ⁽⁴⁸⁾ modificaba la Directiva 85/337/CEE con el fin de incluir en el punto 13 del anexo II lo siguiente: «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente» ⁽⁴⁹⁾.

El punto 24 del anexo se insertó seis años después de la inserción de la primera categoría de proyectos relativa a las modificaciones de los proyectos. Las modificaciones introducidas por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁰⁾ con vistas a ajustar la legislación comunitaria a las disposiciones del Convenio de Aarhus dejaron clara la obligatoriedad de efectuar una evaluación del impacto ambiental con respecto a «cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo».

Desde la inserción del punto 24 del anexo I en el texto de la Directiva, el Tribunal solo ha dictado una sentencia en la que se interpreta esta categoría de proyectos, la referida en el asunto C-411/17.

3.2 Concepto de modificación/extensión de un proyecto

La Directiva EIA no define los términos «modificación o extensión» y no aporta ejemplos. La determinación de lo que constituye exactamente una modificación o una extensión dependerá del tipo de proyecto. En los apartados 3.3.1 y 3.3.2, se presentan algunos ejemplos de dichas modificaciones o extensiones, basados en la jurisprudencia del TJUE.

El punto 24 del anexo I y el punto 13, letra a), del anexo II son categorías específicas de proyectos, que abarcan modificaciones y extensiones de todas las categorías de proyectos que tienen cabida en el ámbito de aplicación de la Directiva, con todas sus especificidades.

3.3 Anexo I de la Directiva EIA. Categoría de proyectos del anexo I, punto 24

Anexo I, punto 24: cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo.

El punto 24 del anexo I se refiere explícitamente a cualquier modificación o extensión de los proyectos del anexo I que cumpla los posibles umbrales establecidos en dicho anexo ⁽⁵¹⁾.

En la sentencia Doel, el Tribunal precisó un principio fundamental conducente a la obligación de efectuar una evaluación del impacto ambiental de las modificaciones o extensiones de los proyectos del anexo I, sobre la base del riesgo ambiental de dicha modificación.

El Tribunal recordó que deben efectuarse evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos enumerados en el anexo de la Directiva si estos pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, y añadió:

- «78. En lo que respecta al punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, de su tenor y del sistema que sigue se deduce que hace referencia a las modificaciones o extensiones de un proyecto que, especialmente por su carácter o su magnitud, entrañan un riesgo de repercusiones sobre el medio ambiente similar al del propio proyecto.
79. Pues bien, las medidas controvertidas en el litigio principal, que tienen por efecto prolongar, por un período significativo de diez años, la validez de la autorización de producción de electricidad con fines industriales por las dos centrales afectadas, limitada anteriormente a cuarenta años por la Ley de 31 de enero de 2003, combinadas con los importantes trabajos de renovación que han resultado necesarios por tratarse de unas centrales vetustas y por la obligación de ajustar estas a las normas de seguridad, deben ser consideradas de una magnitud comparable a la del arranque inicial de dichas centrales en cuanto al riesgo de repercusiones medioambientales».

⁽⁴⁸⁾ 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 (DO L 73 de 14.3.1997, p. 5).

⁽⁴⁹⁾ Como precursor de la inserción de la categoría de proyectos en el punto 13, letra a), del anexo II en el texto de la Directiva, en el asunto C-72/95, Kraaijeveld y otros el Tribunal dictaminó que la Directiva también es aplicable a las modificaciones de los proyectos. El Tribunal concluyó que la expresión «obras de canalización y regularización de cursos de agua» referida en el punto 10, letra e), del anexo II a la Directiva 85/337/CEE (antes de las modificaciones introducidas por la Directiva 97/11/CE) debe interpretarse en el sentido de que comprende no solo la construcción de un nuevo dique, sino también la modificación de un dique existente como consecuencia de su desplazamiento, su refuerzo o ensanchamiento, la sustitución, en el mismo lugar, de un dique, sea o no más sólido o más ancho que el dique anterior, o una combinación de varios de estos supuestos (apartado 42).

⁽⁵⁰⁾ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156 de 25.6.2003, p. 17).

⁽⁵¹⁾ Las modificaciones/extensiones de los proyectos del anexo I que están por debajo del umbral, pero tienen efectos adversos significativos sobre el medio ambiente pueden consultarse en el anexo II, punto 13, letra a).

En el apartado 78 de la sentencia Doel, el Tribunal estableció el principio fundamental conducente a la obligación de efectuar una EIA en el caso de modificación o extensión de los proyectos del anexo I. La medida para evaluar los criterios pertinentes es el riesgo con respecto a los efectos en el medio ambiente. Si el riesgo que entraña la modificación o extensión del proyecto es comparable al riesgo que presentaba la propia categoría del proyecto original, el proyecto tiene cabida en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA ⁽⁵²⁾.

En el asunto en cuestión, el Tribunal se refirió tanto a las medidas, que tienen por efecto prolongar la validez de la autorización de producción de electricidad, como a la magnitud de los trabajos. En el apartado 79, se refirió a la extensión de la actividad de las centrales nucleares durante un período significativo (diez años) y al hecho de que resultaron necesarios importantes trabajos de renovación ⁽⁵³⁾. El Tribunal concluyó que los riesgos ambientales del proyecto son de una magnitud equiparable a los de la puesta en funcionamiento de las centrales nucleares.

La sentencia se refiere a la naturaleza o magnitud de la modificación o extensión de un proyecto como ejemplos no exhaustivos de criterios para apreciar si los riesgos ambientales son similares a los del proyecto original. La sentencia tampoco indica que ambos criterios deban cumplirse de forma acumulativa. Los elementos decisivos parecen ser que el análisis global de un proyecto dado muestra que existen riesgos similares a los del proyecto original (en el asunto en cuestión, centrales nucleares y reactores nucleares). Se desprende que la naturaleza y la magnitud de la modificación/extensión de un proyecto no parecen ser los únicos criterios posibles. Además, no parece necesario que los riesgos sean consecuencia tanto de la naturaleza como de la magnitud del proyecto, siempre que sean similares a los del proyecto original en cuanto a las consecuencias. No parece descartarse que el riesgo también pueda ser consecuencia únicamente de la naturaleza de un proyecto o de su magnitud («por su carácter o su magnitud» ⁽⁵⁴⁾).

3.3.1 Anexo I. Proyectos con umbrales

En más de la mitad de las categorías de proyectos que figuran en el anexo I, se han establecido criterios. Por tanto, en lo que respecta a las modificaciones o extensiones de dichos proyectos, que cumplan o rebasen dichos umbrales, debe efectuarse una EIA, ya que dichas modificaciones o extensiones presentan un riesgo similar al de la categoría del proyecto original ⁽⁵⁵⁾.

No obstante, es importante señalar que, sobre la base de la jurisprudencia consolidada, para los trabajos destinados a modificar elementos de proyectos existentes para los que se hayan establecido umbrales en el anexo I, debe evaluarse cuidadosamente en qué circunstancias se cumplen dichos umbrales. En el asunto C-2/07, Abraham y otros, el Tribunal sostuvo que «[...] las obras de modificación de un aeropuerto cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2 100 metros de largo o más no son únicamente las obras que tengan por objeto alargar la pista, sino todas las obras ⁽⁵⁶⁾ que afecten a las edificaciones, instalaciones y equipos de dicho aeropuerto siempre que puedan considerarse, atendiendo especialmente a su naturaleza, su importancia y sus características, como una modificación del propio aeropuerto. Así sucede, en particular, con las obras destinadas a aumentar de forma significativa la actividad del aeropuerto y el tráfico aéreo» (apartado 36) ⁽⁵⁷⁾.

3.3.2 Anexo I. Proyectos sin umbrales

En lo que respecta a los proyectos con umbrales que figuran en el anexo I, debe considerarse que las modificaciones o extensiones de los proyectos sin umbrales que figuran en el anexo I que, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza o magnitud, entrañan un riesgo de repercusiones sobre el medio ambiente similar al del propio proyecto tienen cabida en el punto 24 del anexo I. Estos proyectos entrañan, por sus características, un riesgo de efectos significativos en el medio ambiente, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA, y deben necesariamente ser objeto de una evaluación del impacto ambiental conforme al artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva ⁽⁵⁸⁾.

La Directiva EIA no indica un procedimiento para el establecimiento del nivel de riesgo en lo que respecta a sus repercusiones sobre el medio ambiente y, por ello, corresponde a los promotores y a las autoridades competentes analizar el proyecto de que se trate. La determinación del momento en que una modificación o extensión de un proyecto requiere una evaluación del impacto ambiental es un elemento importante desde el punto de vista de los promotores y las autoridades competentes responsables de la evaluación del impacto ambiental. Las guías para la delimitación del campo ⁽⁵⁹⁾ y para la elaboración del informe de la EIA ⁽⁶⁰⁾ contienen orientaciones dirigidas a los profesionales de la EIA sobre distintos enfoques que pueden utilizarse para establecer el riesgo de repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

⁽⁵²⁾ Asunto C-411/17, apartados 79 y 80.

⁽⁵³⁾ La magnitud de la renovación quedó acreditada por el presupuesto de inversión, de un importe de 700 millones EUR, asignado a dichas centrales nucleares (asunto C-411/17, apartado 64).

⁽⁵⁴⁾ Véase la nota 53, apartado 78.

⁽⁵⁵⁾ Asimismo, sobre la base del anexo I, punto 24, se necesita una EIA para «cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo».

⁽⁵⁶⁾ El proyecto propuesto preveía la modificación de la infraestructura del aeropuerto, la construcción de una torre de control, nuevos ramales de salida de las pistas y zonas de estacionamiento, así como obras para acondicionar y prolongar las pistas de despegue y aterrizaje sin modificar su longitud.

⁽⁵⁷⁾ Este enfoque también quedó confirmado en el asunto C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros, y en el asunto C-244/12, Salzburger Flughafen.

⁽⁵⁸⁾ Por analogía, asunto C-411/17, Doel, apartado 78.

⁽⁵⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf (este documento no refleja la posición oficial de la Comisión, no es vinculante para la Comisión y no se considera aprobado en virtud de la presente Comunicación).

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf (este documento no refleja la posición oficial de la Comisión, no es vinculante para la Comisión y no se considera aprobado en virtud de la presente Comunicación).

Sin embargo, como se menciona en el apartado 2.2.2, los Estados miembros deben asegurarse, en todos los casos, de aplicar la Directiva EIA de manera que se cumplan plenamente las exigencias que esta impone habida cuenta de su objetivo esencial que es, como se desprende de su artículo 2, apartado 1, que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, sean sometidos a un procedimiento de autorización y a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones ⁽⁶¹⁾.

El anexo I contiene dieciséis tipos de proyectos sin un umbral asignado que pueden dividirse en tres grupos: proyectos relacionados con la energía nuclear [anexo I, punto 2, letra b), y anexo I, punto 3], instalaciones industriales [anexo I, punto 4; anexo I, punto 6; anexo I, punto 9; anexo I, punto 18, letra a); y anexo I, punto 22] y proyectos lineales como la construcción de vías ferroviarias de largo recorrido, autopistas y vías rápidas [anexo I, punto 7, letra a), tráfico ferroviario de largo recorrido ⁽⁶²⁾ y anexo I, punto 7, letra b)].

En el asunto C-411/17, el Tribunal concluyó, en la parte 1 de la parte dispositiva que el reinicio, por un período de casi diez años, de la producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y el diferimiento, también por diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento, medidas que implican trabajos de modernización de un volumen considerable ⁽⁶³⁾ de las centrales afectadas que pueden alterar la realidad física de los emplazamientos, constituyen un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA, y que, en principio, debe efectuarse una evaluación del impacto ambiental previa a la adopción de dichas medidas.

Por analogía, las modificaciones o extensiones de proyectos del anexo I sin un umbral asignado que, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza o magnitud, entrañan riesgos de repercusiones sobre el medio ambiente similares a los del propio proyecto original, deben someterse a una evaluación.

3.4 Anexo II de la Directiva EIA. Categoría de proyectos del anexo II, punto 13, letra a)

Anexo II, punto 13, letra a): cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el anexo I o en este anexo, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (modificación o extensión no recogidas en el anexo I).

Esta disposición se refiere a cualquier modificación o extensión que pueda tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

La comprobación previa de los proyectos que tienen cabida en esta categoría debe efectuarse de conformidad con los requisitos y criterios detallados que figuran en el artículo 4, el anexo IIA y el anexo III de la Directiva EIA. El artículo 4, apartado 3, obliga a las autoridades competentes a considerar los criterios pertinentes cuando decidan sobre la necesidad de una EIA, es decir, las características de los proyectos (incluidos el tamaño y el diseño del conjunto del proyecto), la ubicación del proyecto y el tipo y las características de sus posibles repercusiones. Estos criterios se enumeran en el anexo III de la Directiva EIA. La autoridad competente debe emitir su decisión, acerca de si un proyecto propuesto del anexo II debe someterse al procedimiento de EIA o no, basándose en la información proporcionada por el promotor de conformidad con los requisitos detallados del anexo IIA (incluida la descripción de las características físicas del conjunto del proyecto). La autoridad también está obligada a tener en cuenta cualquier otra evaluación pertinente, efectuada sobre las repercusiones sobre el medio ambiente en aplicación de otra legislación de la UE distinta a la Directiva EIA. La decisión relativa a la comprobación previa debe justificarse, ponerse a disposición del público [artículo 4, apartado 5)] y ser recurrible tal y como se establece en la jurisprudencia ⁽⁶⁴⁾. Por último, la autoridad competente debe tomar su decisión acerca de si la EIA es o no necesaria dentro del plazo establecido en el artículo 4, apartado 6.

La Directiva EIA no ofrece una definición de los efectos «adversos significativos». El significado general del adjetivo «significativos» describe el grado de notoriedad o importancia que pueden tener los efectos. El adjetivo «adversos», por otro lado, describe que estos efectos son desfavorables o nocivos. En este sentido, los criterios enumerados en el anexo III de la Directiva EIA ofrecen una orientación general que puede constituir un marco idóneo para determinar la trascendencia de las repercusiones adversas.

Como ya se ha señalado en el apartado 2.1, a la hora de determinar si las modificaciones o extensiones de determinados proyectos que figuran en los anexos I y II deben someterse a una evaluación, las autoridades competentes deben tener en cuenta el objetivo fundamental de la Directiva EIA, es decir, que antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan a una evaluación previa con respecto a sus efectos así como a su alcance y su propósito generales.

⁽⁶¹⁾ Asuntos C-287/98, Linster, apartado 52; C-486/04, Comisión/Italia, apartado 36; C-215/06, Comisión/Irlanda, apartado 49.

⁽⁶²⁾ Esta categoría consta de tipos de proyectos con umbrales y sin umbrales.

⁽⁶³⁾ Asunto C-411/17, Doel, apartado 79.

⁽⁶⁴⁾ Asunto C-570/13, apartados 44 y 50.

4 APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EIA A LAS MODIFICACIONES Y EXTENSIONES DE CENTRALES NUCLEARES

Introducción

La Directiva EIA contempla las centrales nucleares ⁽⁶⁵⁾ y otros reactores nucleares, incluidos el desmantelamiento o la puesta fuera de servicio definitivo de tales centrales y reactores, en el punto 2, letra b), del anexo I. Las categorías de proyectos adicionales que figuran en el punto 3, letras a) y b), de ese mismo anexo incluyen las instalaciones destinadas a la producción o el enriquecimiento de combustible nuclear o el proceso, almacenamiento o depósito de combustible nuclear irradiado o de residuos radiactivos. A la luz de la jurisprudencia más reciente del Tribunal relacionada con el sector nuclear, la finalidad de este apartado consiste en analizar cuándo y cómo aplicar el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a las modificaciones o extensiones de proyectos existentes pertenecientes a la categoría nuclear.

Esta guía también tiene en cuenta los avances más recientes en este ámbito en el marco del Convenio de Espoo sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo y los expone a la luz de las disposiciones de la Directiva EIA y la jurisprudencia más reciente del TJUE. En particular, en diciembre de 2020, las Partes en el Convenio de Espoo adoptaron una guía sobre la aplicabilidad del Convenio a la extensión de la vida útil de las centrales nucleares ⁽⁶⁶⁾. Estas extensiones también pueden representar cambios o extensiones de los proyectos conforme a las disposiciones de la Directiva EIA y son por ende pertinentes para el presente documento orientativo.

Terminología

Si bien determinados términos empleados en la Directiva EIA y el Convenio de Espoo no son idénticos, los conceptos están relacionados entre sí y la Directiva debe interpretarse con arreglo al Convenio de Espoo. Por ejemplo, mientras que la Directiva EIA ofrece una definición del término «proyecto», el Convenio de Espoo de 1991 utiliza «actividad propuesta». En lo que respecta al concepto de modificaciones y extensiones que recoge la Directiva EIA, el Convenio de Espoo aborda actividades nuevas o previstas, así como «toda modificación importante de una actividad». Como se señala en el apartado 3.2, la Directiva EIA no define los términos «modificación o extensión» de proyectos existentes; el Convenio de Espoo tampoco define qué es una «modificación importante» de una actividad. Pese a las diferencias terminológicas, existen similitudes en cuanto al fondo.

Igualmente, en lo que respecta a la terminología, la continuación de la explotación de la planta más allá de la vida útil puede denominarse con multitud de términos, en función, por ejemplo, del régimen de licencias y el marco regulador. De este modo, podemos referirnos a la extensión de la vida útil de la explotación, una explotación continuada o a largo plazo ⁽⁶⁷⁾, etc.

La guía sobre el Convenio de Espoo utiliza el término «extensión de la vida útil» de las centrales nucleares de un modo pragmático, sobre la base de un entendimiento común del término entre las partes, y proporciona una descripción de las situaciones más comunes en este sentido. La presente guía también se refiere al término «explotación a largo plazo», que es un término empleado con carácter general por la Comisión Europea y el TJUE [y otros foros internacionales, por ejemplo, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)].

La Directiva EIA y la legislación de Euratom

La Directiva EIA se basa en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Como ha declarado el TJUE en su jurisprudencia reciente, «el Tratado Euratom y el Tratado FUE tienen el mismo valor jurídico, como muestra el artículo 106 bis, apartado 3, del Tratado Euratom, a tenor del cual las disposiciones del Tratado UE y del Tratado FUE no obstarán a lo dispuesto en el Tratado Euratom. [...] Dado que el Tratado Euratom es un tratado sectorial que tiene por objeto el desarrollo de la energía nuclear, mientras que el Tratado FUE persigue objetivos mucho más amplios y confiere a la Unión amplias competencias en numerosos ámbitos y sectores, las normas del Tratado FUE se aplican en el sector de la energía nuclear siempre que el Tratado Euratom no contenga normas específicas» ⁽⁶⁸⁾. Por lo tanto, el Tratado Euratom no se opone a que se apliquen en este sector las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente y la Directiva EIA se aplica a las centrales nucleares y a los demás reactores nucleares ⁽⁶⁹⁾.

En cualquier caso, el Tratado Euratom y la Directiva EIA pueden aplicarse de forma paralela. El artículo 37 del Tratado Euratom incluye disposiciones específicas sobre la seguridad y la protección contra las radiaciones ionizantes, incluida la contaminación radiactiva de las aguas, el suelo o el espacio aéreo. La Directiva EIA exige que, en el caso de los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, se identifiquen, describan y evalúen de forma apropiada los

⁽⁶⁵⁾ Para los fines de esta guía, el término «planta nuclear» se considera equivalente al término «central nuclear».

⁽⁶⁶⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf.

⁽⁶⁷⁾ La explotación a largo plazo de una central nuclear es la explotación más allá del plazo establecido y definido en el periodo de vigencia de la licencia, el diseño original de la planta, las normas pertinentes o la reglamentación nacional. [*Ageing Management and development of a Programme for Long Term Operation of Nuclear Power Plants* («Gestión del envejecimiento y elaboración de un programa para la explotación a largo plazo de las centrales nucleares», documento en inglés), OIEA, Specific Safety Guide SSG-48, OIEA 2018].

⁽⁶⁸⁾ Véase el apartado 32 de la sentencia, de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁶⁹⁾ Véanse los apartados 41 y 43 de la sentencia, de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P (ECLI:EU:C:2020:742).

efectos directos e indirectos de un proyecto en la población, la salud humana, la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, el clima, los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje, así como la interacción entre estos factores.

Cuando apliquen las disposiciones de la Directiva EIA, las autoridades competentes tienen que tener en cuenta el *effet utile* de los procedimientos recogidos en el Tratado Euratom, así como los derechos y obligaciones específicos conferidos e impuestos a la Comisión y los Estados miembros en virtud del Tratado Euratom ⁽⁷⁰⁾.

4.1 Ejemplos de obras o intervenciones físicas relacionados con modificaciones o extensiones de la categoría de proyectos relacionada con las centrales nucleares

La Directiva EIA no define en mayor profundidad el término «modificaciones o extensiones de proyectos existentes» ni aporta ejemplos al respecto. Como se ha declarado en apartados precedentes, en la jurisprudencia del Tribunal, la presencia de obras u otras intervenciones físicas constituye un requisito previo para la identificación de un proyecto en el sentido de la Directiva. Ante la ausencia de una definición más detallada, la presente guía identifica y agrupa una serie de ejemplos ilustrativos de diversas obras o intervenciones físicas posibles en una central nuclear que conllevan la modernización, modificación o sustitución de equipos y sistemas que puedan llevarse a cabo en la planta.

El número y la complejidad de los sistemas técnicos instalados en una central nuclear son muy elevados y sería poco práctico tratar de enumerar todas las intervenciones posibles. Sin embargo, los ejemplos de las obras o intervenciones físicas llevadas a cabo en las centrales nucleares, conducentes a modificaciones o sustituciones de estructuras, sistemas y componentes de la planta pueden resumirse en las tres categorías siguientes:

— Mejora del rendimiento / la economía de la planta

Habida cuenta de que la razón para construir y explotar una central nuclear es generar electricidad y obtener un beneficio de la venta de esta, los titulares de las licencias de las centrales nucleares tienen interés en mejorar el rendimiento de la planta bien a través de un aumento de su capacidad para generar electricidad, bien a través de la reducción de sus costes de explotación. Las mejoras de la planta, que pueden reducir, entre otras cosas, las necesidades de mantenimiento o las operaciones manuales, contribuirán a disminuir los costes operativos. El incremento del volumen de electricidad generada se obtiene principalmente mediante el aumento de la potencia del generador o la reducción de su tiempo de inactividad. Los proyectos conexos de modernización de la planta pueden incluir el reacondicionamiento o la sustitución de la turbina, el generador, el transformador o el condensador; modificaciones del diseño del combustible (por ejemplo, mayor enriquecimiento) con el fin de incrementar la potencia térmica del núcleo o el tiempo de residencia del núcleo (lo que reduce en menos paradas para la recarga de combustible o en paradas más cortas); cambios en el control químico del agua (por ejemplo, para disminuir la generación de productos de corrosión); reacondicionamiento de sistemas concretos de equilibrio de la instalación para aumentar la eficiencia del ciclo calórico; modernización de los sistemas de control y los interfaces ser humano-máquina (por ejemplo, la sala de control principal) para aumentar la fiabilidad y disponibilidad de la planta; etc. Estas modificaciones pueden llevarse a cabo en cualquier momento durante la vida útil de la planta.

— Mantenimiento de las condiciones de la planta de conformidad con su especificación técnica / base para la obtención de licencias

Las obras o intervenciones físicas llevadas a cabo en la central nuclear para los fines del mantenimiento de las condiciones de esta de conformidad con su especificación técnica o su base para la obtención de licencias pueden abarcar desde el mantenimiento de rutina (por ejemplo, instalación de piezas de repuesto), grandes reacondicionamientos de sistemas, estructuras y componentes, hasta la sustitución de componentes, incluidos componentes importantes como generadores de vapor, cabezales de la vasija de presión de los reactores, mecanismos de las barras de control o partes internas del reactor. Las sustituciones de componentes pueden ser necesarias por motivos de envejecimiento, desgaste o daños, o por obsolescencia (por ejemplo, sustitución de sistemas de instrumentación y control por sistemas digitales modernos). En muchos casos, se trata de sustituciones por elementos equiparables, aunque algunas pueden aportar mejoras de seguridad o fiabilidad mediante la mejora del diseño o la utilización de tecnología más moderna.

Estos tipos de obras deben llevarse a cabo, necesariamente, en cualquier momento durante la vida útil del reactor de una central nuclear ⁽⁷¹⁾.

— Mejoras de seguridad

Habitualmente, las normas de seguridad abordan cuestiones identificadas dentro del proceso de mejora continua de la seguridad nuclear, por ejemplo, por conducto de exámenes periódicos de la seguridad tecnológica o de la realimentación de experiencia operativa. Estas mejoras pueden ser necesarias en cualquier momento durante la vida útil de la planta.

⁽⁷⁰⁾ Véanse, entre otros, el capítulo 3 «Protección sanitaria» del Tratado Euratom, así como los apartados 40, 41 y 43 de la sentencia del Tribunal, de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁷¹⁾ Dichas intervenciones no están necesariamente vinculadas a un proceso de explotación a largo plazo, aun en el supuesto de que no fuera posible extender la vida útil sin la sustitución de los componentes (por ejemplo, la decisión de extender la vida útil de una central nuclear más allá del vencimiento de su vida de diseño de cuarenta años podría no haber sido posible si no se hubieran sustituido los generadores de vapor después de treinta años de servicio).

Entre los ejemplos habituales de mejoras de seguridad, figuran la construcción adicional alternativa de nuevas instalaciones necesarias para el mantenimiento de la actividad de la central nuclear: suministros de energía eléctrica / generadores; venteo filtrado de la contención; instalación de sistemas para gestionar el hidrógeno generado durante accidentes graves (por ejemplo, recombinadores autocatalíticos pasivos o quemadores de hidrógeno); refuerzo / preparación de sistemas, estructuras y componentes en pos de una mayor resistencia sísmica; sistema diverso adicional de refrigeración del núcleo u otro sistema de seguridad; instalación de un sumidero final de calor alternativo (por ejemplo, una torre de refrigeración) o introducción de un medio adicional de obtención de agua de refrigeración (por ejemplo, pozos); sistemas de protección contra sobrepresión del circuito primario; aumento de la protección contra inundaciones (por ejemplo, diques nuevos, modificaciones del drenaje u obras similares para hacer frente al aumento de los niveles de inundación); modificaciones del control químico del agua; medidas adicionales de detección y protección contra incendios; etc.

Los ejemplos de obras o intervenciones físicas recogidos en las tres categorías precedentes pueden producirse de forma individual o combinada y deben considerarse caso por caso, en consonancia con las disposiciones de la Directiva EIA y la jurisprudencia del TJUE. Dependiendo de su naturaleza o magnitud en cada caso concreto, si estas intervenciones pueden considerarse modificaciones o extensiones de un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA, pueden dar lugar a una EIA (anexo I, punto 24) o bien a una comprobación previa [dentro de lo establecido en el anexo II, punto 13, letra a)]; en determinados casos, puede que no tengan cabida en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA. Corresponde a las autoridades competentes evaluar si las obras constituyen un proyecto de conformidad con la Directiva EIA y cómo deben considerarse con base en los principios de dicha Directiva.

4.2 Autorización de modificaciones o extensiones de proyectos de centrales nucleares

Todas las centrales nucleares están sujetas a un régimen de autorización, y su construcción y explotación están supeditadas a una decisión adoptada por una autoridad competente. El enfoque con respecto a la autorización de la explotación de las centrales nucleares varía entre los Estados miembros, en particular, porque las autorizaciones correspondientes a dicha explotación se conceden para un período de tiempo limitado (por ejemplo, de diez años) o con una duración indefinida.

Cuando están en funcionamiento, las centrales nucleares son sometidas a constantes evaluaciones de seguridad, vigilancia (también vigilancia ambiental) e inspecciones durante toda su vida útil bajo la supervisión de las autoridades competentes. Las autoridades competentes también son responsables de verificar que la explotación de las centrales nucleares cumpla las condiciones de la autorización pertinente y que los operadores adopten todas las medidas necesarias para garantizar este cumplimiento y la seguridad nuclear ⁽⁷²⁾. Dependiendo de cada procedimiento nacional, el operador bajo control de una autoridad competente debe efectuar evaluaciones adicionales y evaluar la explotación de una central nuclear en varias ocasiones, entre otras, en el contexto de un examen periódico de la seguridad tecnológica, exámenes temáticos (peligros externos, realimentación de experiencia operativa específica) o una ampliación de la vida útil ⁽⁷³⁾. Probablemente, estas consideraciones incluirán la cuestión de si la planta puede proseguir con su actividad sin cambios (o sin grandes cambios); si se requiere una intervención, como medidas para mejorar la seguridad nuclear, con el fin de proseguir con la actividad; si hay que cerrar definitivamente la planta (por ejemplo, si, en última instancia, no es posible realizar las actualizaciones de seguridad necesarias o si el operador considera que la aplicación de dichas medidas no está justificada basándose en su futura estrategia de explotación).

El marco completo de las inspecciones, las evaluaciones de seguridad y el principio de seguridad nuclear consagrado en la Directiva de seguridad nuclear permiten identificar regularmente las actualizaciones de seguridad y planificar oportunamente su aplicación. Normalmente, las actualizaciones de seguridad se ajustan a las condiciones de la autorización existente para el funcionamiento de la central (habitualmente agrupadas en la licencia de la central nuclear) y las cumplen.

Si las modificaciones requeridas constituyen un proyecto en el sentido de la Directiva EIA y ya han sido evaluadas por medio de una EIA anterior, no será necesario repetir dicha evaluación, a menos que las circunstancias hayan cambiado desde entonces (véase el apartado 4.4).

Las autoridades de los Estados miembros tienen la responsabilidad de evaluar qué actos de su legislación nacional constituyen una autorización de la modificación o extensión de la vida útil de las centrales nucleares, es decir, la decisión que confiere al operador el derecho a realizar el proyecto, con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva EIA (véase el apartado 2.2.2 para este fin).

⁽⁷²⁾ Directiva 2009/71/Euratom, de 25 de junio de 2009 (DO L 172 de 27.2009, p. 18), en su versión modificada por la Directiva 2014/87/Euratom, de 8 de julio de 2014 (DO L 219 de 25.7.2014, p. 42), por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares. El principio general del requisito de mejora continua consiste en que el operador, bajo supervisión de las autoridades nacionales de seguridad, lleve a cabo, periódicamente, todas las mejoras de seguridad razonables identificadas. Este enfoque se complementa con inspecciones, análisis de seguridad específicos y periódicos (como pruebas de resistencia, intervención humana, etc.) o exámenes periódicos de la seguridad tecnológica que examinen a fondo la base de los casos de seguridad.

⁽⁷³⁾ Originariamente, las centrales nucleares solían diseñarse con una vida útil concreta (por ejemplo, de treinta a cuarenta años en el caso de las denominadas centrales nucleares de segunda generación que hay en funcionamiento en la actualidad, y muchas de ellas están a punto de concluir su vida de diseño original o ya la han rebasado). Esta vida útil inicial puede verse influenciada por varios factores (por ejemplo, un mantenimiento continuo y la sustitución de los componentes) y es habitual que la planta siga en funcionamiento después de su vida útil original, sobre la base de una demostración sistemática y exhaustiva de que es seguro hacerlo.

Lo más importante a la hora de determinar qué actos constituyen dicha autorización no es el título (por ejemplo, «licencia» o «permiso»), sino la función de autorización con respecto a los derechos u obligaciones del operador. Por ejemplo, los procedimientos o consideraciones internos de una autoridad competente que no vayan seguidos de una autorización para la realización de los trabajos no se considerarán, por ende, una autorización en el sentido de la Directiva EIA.

4.2.1 Casos específicos de la extensión de la vida útil y la explotación a largo plazo

La presente guía aborda todos los tipos de modificaciones y extensiones. La extensión de la vida útil y la explotación a largo plazo son casos específicos. En teoría, ambos casos pueden producirse sin obras, pero, en la práctica, en los Estados miembros de la UE, cabe esperar que vayan acompañados de estas.

La guía sobre la aplicabilidad del Convenio de Espoo a la extensión de la vida útil de las centrales nucleares recoge ejemplos útiles y factores a tener en cuenta.

Ejemplo del examen periódico de la seguridad tecnológica

Los operadores pueden utilizar procesos en curso para identificar la existencia de un proyecto y la necesidad de una autorización en el sentido de la Directiva EIA. Las centrales nucleares que existen en la UE están sujetas a un régimen específico de seguridad nuclear, acorde con la legislación de Euratom pertinente, también denominado «examen periódico de la seguridad tecnológica». El artículo 8 *quater* de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo ⁽⁷⁴⁾ exige que el operador «reevalúe sistemática y periódicamente, al menos cada diez años, la seguridad de la instalación nuclear». El examen periódico de la seguridad tecnológica «tendrá por objeto garantizar el cumplimiento de la base de diseño actual y establecerá nuevas mejoras de seguridad, teniendo en cuenta los problemas de envejecimiento, la experiencia operativa, los resultados de la investigación más recientes y la evolución de las normas internacionales». Por consiguiente, el examen periódico de la seguridad tecnológica es un examen exhaustivo, que deberá identificar y evaluar la importancia, desde el punto de vista de la seguridad, de las desviaciones con respecto a las normas de seguridad en vigor aplicables y las buenas prácticas reconocidas internacionalmente teniendo en cuenta la experiencia operativa, los resultados de la investigación pertinentes y el estado actual de la tecnología. Este proceso contribuye a la evaluación de la capacidad de la central nuclear para proseguir con su actividad de un modo seguro y también a mejorar el nivel de seguridad. A partir de un análisis de los resultados del examen del operador, la autoridad competente puede, por ejemplo, autorizar el mantenimiento de la actividad de la planta hasta el final del siguiente ciclo de examen periódico de la seguridad tecnológica (normalmente diez años).

Conviene señalar que, en términos generales, debido a su naturaleza y finalidad, el examen periódico de la seguridad tecnológica propiamente dicho no constituye *per se* una decisión sobre una extensión o modificación del régimen de explotación (por ejemplo, explotación a largo plazo). Sin embargo, en determinados casos, las conclusiones de dicho examen pueden llevar a la autoridad competente a tomar una decisión, con el fin de aplicar las conclusiones del examen (por ejemplo, la necesidad de introducir mejoras de seguridad en la planta antes de proseguir con su actividad o simultáneamente, mientras prosigue con su actividad). Además, en algunos casos, el examen periódico de la seguridad tecnológica se utiliza para apoyar el proceso de toma de decisiones relativo a la ampliación o renovación de una licencia o puede formar parte de un procedimiento de toma de decisiones con múltiples etapas (véase también el apartado 2.2.2). Sin embargo, el examen periódico de la seguridad tecnológica como tal no requiere una EIA.

Si, como resultado del examen periódico de la seguridad tecnológica, es necesario realizar obras, estas pueden requerir una EIA y una autorización si constituyen una modificación o extensión en el sentido del anexo I, punto 24, de la Directiva EIA, o si constituyen una modificación o extensión en el sentido del anexo II, punto 13, letra a), de la Directiva EIA y los Estados miembros han determinado, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, y el artículo 4, apartado 2, de la Directiva EIA, que se requiere una EIA.

4.3 Principios rectores para la evaluación de modificaciones o extensiones de proyectos de centrales nucleares con arreglo a la sentencia Doel

Como se indica en el apartado 3.3, el Tribunal concluyó que la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que las medidas para la reactivación o el diferimiento del cierre de una central nuclear ⁽⁷⁵⁾, en ambos casos por un período de diez años (las «medidas»), que implican trabajos por un valor aproximado de 700 millones EUR ⁽⁷⁶⁾ para la modernización de las centrales afectadas que pueden alterar la realidad física de los emplazamientos, constituyen un «proyecto», en el sentido de la Directiva en cuestión, y que, en principio, deben ser objeto de una evaluación del impacto ambiental previa a la adopción de dichas medidas ⁽⁷⁷⁾. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal ha sostenido que, dada su naturaleza, tales trabajos ⁽⁷⁸⁾ pueden

⁽⁷⁴⁾ Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares (DO L 172 de 2.7.2009, p. 18), en su versión modificada por la Directiva 2014/87/Euratom, de 8 de julio de 2014 (DO L 219 de 25.7.2014, p. 42).

⁽⁷⁵⁾ El Derecho belga establecía que las centrales nucleares tenían que ser desactivadas cuarenta años después de la fecha de su puesta en servicio para fines industriales.

⁽⁷⁶⁾ En lo que respecta a los importes asociados, conviene recordar que en el asunto Doel se contemplan unas inversiones de 700 millones EUR aproximadamente. Además, el Tribunal ha recalado que la magnitud o la naturaleza de los trabajos son decisivas.

⁽⁷⁷⁾ C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, EU:C:2019:622, apartado 94.

⁽⁷⁸⁾ Véase la nota 77, apartado 66. [...] Modernización de las cúpulas de las centrales Doel 1 y Doel 2, la renovación de las piscinas de almacenamiento del combustible gastado, la instalación de una nueva estación de bombeo y obras de adaptación de los cimientos para una mayor protección de las referidas centrales contra las inundaciones; [...] estos trabajos implican no solamente mejoras en las estructuras existentes, sino también la realización de tres construcciones, de las cuales dos van destinadas al alojamiento de los sistemas de ventilación y la tercera a una estructura antiincendios.

alterar la realidad física de los correspondientes emplazamientos, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal y, por consiguiente, las medidas no pueden desligarse de manera artificiosa de unos trabajos que se hallan indisociablemente ligados a ellas, a efectos de la apreciación de la existencia de un proyecto en el sentido de la Directiva. Sostiene por ende que, juntos, las medidas y los trabajos forman parte de un mismo proyecto en el sentido de dicha disposición ⁽⁷⁹⁾.

El apartado 78 de la sentencia Doel establece el principio fundamental conducente a la obligación de efectuar una EIA en el caso de modificación o extensión de los proyectos del anexo I. La medida para evaluar los criterios pertinentes es el riesgo con respecto a los efectos en el medio ambiente. Si el riesgo que entraña la modificación o extensión del proyecto es comparable al riesgo que presentaba la propia categoría del proyecto original, el proyecto tiene cabida en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA. El tenor de la sentencia sugiere que la naturaleza o magnitud de la modificación o extensión de un proyecto son ejemplos no exhaustivos de criterios para apreciar si los riesgos ambientales son similares a los del proyecto original y no tienen que cumplirse necesariamente de forma acumulativa.

Por tanto, de la sentencia se puede extraer que las medidas que tengan por efecto extender, por un período significativo, la validez de las autorizaciones de las centrales nucleares para producir electricidad y que conlleven importantes trabajos de renovación indisociablemente ligados a las medidas de modernización/modificación de las centrales afectadas que pueden alterar la realidad física de los emplazamientos, tienen cabida en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, ya que entrañan riesgos de repercusiones sobre el medio ambiente comparables a los del arranque inicial de dichas centrales. Tal es el caso, en particular, cuando la extensión a largo plazo del tiempo de explotación y los trabajos de renovación tienen una importancia similar a los del asunto C-411/17.

Aparte del principio rector antes referido, la sentencia Doel ha confirmado otros principios importantes de la Directiva EIA, que también resultan pertinentes a la hora de aplicar esta última a modificaciones o extensiones de centrales nucleares (véanse los apartados anteriores sobre la evaluación de las repercusiones globales de un proyecto y la toma de decisiones en múltiples etapas).

4.4 Determinación del riesgo y de la necesidad de una EIA

Si bien la Directiva EIA no proporciona criterios para evaluar el riesgo de los trabajos que puedan calificarse de modificaciones o extensiones de proyectos ni aporta ejemplos de dichos trabajos para los proyectos del anexo II, sí proporciona criterios para determinar si deben someterse a una evaluación del impacto ambiental (los criterios de selección a los que se hace referencia en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva EIA y los requisitos del anexo II.A y el anexo III de la Directiva, tal como se presentan en el apartado 3.4). Estos criterios de selección pueden utilizarse por tanto para determinar el posible riesgo y, posteriormente, la necesidad de una EIA. Cuando la magnitud de las obras o las intervenciones físicas no entrañe un riesgo para el medio ambiente equiparable al de la actividad propiamente dicha, pero tales obras constituyan modificaciones o extensiones de una central nuclear ya autorizadas, ejecutadas o en proceso de ejecución que puedan tener efectos adversos significativos, tienen cabida en el punto 13, letra a) del anexo II de la Directiva EIA y están sujetas a una comprobación previa.

En ese sentido, también debe tenerse en cuenta la guía del Convenio de Espoo sobre la extensión de la vida útil de las centrales nucleares. En el Convenio de Espoo, uno de los parámetros que han de tenerse en cuenta para someter una modificación de una actividad a una evaluación del impacto en un contexto transfronterizo es su clasificación como modificación importante de dicha actividad. La guía sobre el Convenio de Espoo presenta por ende un listado no exhaustivo de factores ilustrativos ⁽⁸⁰⁾ que puede ser importante que las autoridades competentes tengan en cuenta a la hora de terminar si una extensión de la vida útil equivale a una modificación importante. Estos factores son los siguientes:

- aumento del uso de los recursos naturales en comparación con los límites previstos en la licencia inicial;
- aumento de la generación de residuos o el consumo de combustible en comparación con los límites previstos en la licencia inicial;
- aumento de las emisiones, también de radionúclidos y de la descarga del agua de refrigeración, en comparación con los límites previstos en la licencia inicial;
- extensión de los trabajos de modernización o actualizaciones o mejoras de seguridad, en particular de los que modifiquen significativamente la realidad física del emplazamiento o mejoras sustanciales derivadas de componentes de envejecimiento u obsolescencia;
- modificaciones en el medio circundante, como las derivadas del cambio climático;
- medidas de mitigación y adaptación respecto al cambio climático.

Otro factor importante a tener en cuenta es si la extensión de la vida útil en cuestión, teniendo en cuenta sus factores específicos, puede causar un impacto ambiental adverso transfronterizo y significativo ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Véase la nota 78, apartado 71.

⁽⁸⁰⁾ Guía sobre el Convenio de Espoo, anexo II.

⁽⁸¹⁾ Guía sobre el Convenio de Espoo, parte C, la extensión de la vida útil como una actividad importante.

Las posibles repercusiones de las obras o las intervenciones físicas sobre los factores ambientales representan otro criterio de selección para determinar el posible riesgo y la necesidad de una EIA. De acuerdo con el artículo 3 de la Directiva EIA, al someter un proyecto a una comprobación previa o una EIA, deben tenerse en cuenta diversos factores ambientales ⁽⁸²⁾. Los distintos factores ambientales pueden verse afectados por una magnitud y una duración distintas en función de las posibles modificaciones o extensiones de una central nuclear a los fines de posibilitar su explotación (a tal fin, véanse las categorías de trabajos recogidas en el apartado 4.1).

En la mayoría de los casos, se pretende que las mejoras de seguridad de las centrales nucleares y los trabajos destinados a mantener las condiciones de la planta de conformidad con su especificación técnica/base para la obtención de licencias tengan unos efectos ambientales generales positivos, ya que la razón por la que se llevan a cabo es la reducción del riesgo de accidente, la reducción de las emisiones en condiciones normales de funcionamiento o la reducción de la generación de residuos radiactivos. La mayor parte de estas mejoras se llevan a cabo para lograr una reducción de las emisiones radiológicas o de otra índole al medio ambiente en condiciones normales de funcionamiento o en caso de accidente, o en ambos casos, o para reducir la captación de la dosis profesional de los trabajadores a largo plazo ⁽⁸³⁾.

Sin embargo, las mejoras también pueden tener repercusiones adversas sobre el medio ambiente durante el funcionamiento normal de la planta, como el aumento del uso de recursos como el agua o la energía, o de las emisiones convencionales, por ejemplo, debido a la realización de pruebas o a la utilización ocasional de generadores diésel de seguridad adicionales. Otras mejoras de seguridad también pueden afectar al medio ambiente en determinadas condiciones: por ejemplo, una mejora destinada a aumentar la protección contra inundaciones (por ejemplo, diques nuevos, modificaciones del drenaje u obras similares) podría alterar el flujo natural de los cursos de agua en condiciones de inundación, que pueden incidir en la magnitud de la inundación aguas abajo, donde el curso de agua pueda atravesar zonas pobladas o pasar cerca de ellas, o afectar a lugares de especial interés. Además, no puede descartarse que algunas mejoras de seguridad puedan tener impactos ambientales adversos durante las fases de construcción o instalación (por ejemplo, ruido, molestias, aumento temporal de la generación de residuos convencionales o radiactivos, emisiones industriales / radiológicas, uso de recursos como materiales de construcción, agua, energía, etc.).

Las modificaciones del control químico del agua ⁽⁸⁴⁾ en los reactores nucleares son importantes al menos desde seis puntos de vista: integridad del material, niveles de radiación de la planta, acumulación de depósitos, rendimiento del combustible, impacto ambiental y seguridad. Dichas modificaciones pueden aportar mejoras, por ejemplo, en términos de seguridad o de la degradación por envejecimiento de los componentes, o pueden propiciar un mejor control de la velocidad de corrosión o la reducción de esta (lo que también puede mejorar la captación de la dosis profesional de los trabajadores y simplificar el mantenimiento). Sin embargo, la modificación de un parámetro químico para mejorar la seguridad puede resultar perjudicial para otro peligro o riesgo y se requiere un cuidadoso equilibrio. Como consecuencia de ello, aunque las mejoras de seguridad se llevan a cabo para generar un impacto ambiental general positivo, también es posible que se genere algún impacto ambiental adverso.

Los trabajos o las intervenciones físicas que guarden relación con la mejora del rendimiento de los grupos generadores albergan mayor potencial que las mejoras de seguridad en cuanto al impacto ambiental notable de la planta, tanto en términos de impactos radiológicos (debidos a un inventario radiológico del núcleo diferente, por ejemplo) como de otros impactos (por ejemplo, el aumento del flujo o la temperatura de las descargas de agua de refrigeración).

4.5 Evaluación comparativa en la aplicación de la Directiva EIA en el ámbito nuclear

Las evaluaciones comparativas se pusieron en marcha de forma periódica en el ámbito de la seguridad nuclear hace más de veinte años, con resultados muy positivos para la armonización de la aplicación práctica de los principios de seguridad. Su función esencial de garantizar un alto nivel de seguridad, armonizado a escala de la UE, fue respaldada por la Directiva de seguridad nuclear ⁽⁸⁵⁾, en particular por conducto de la disposición concerniente a las revisiones temáticas por homólogos.

La aplicación de la presente guía y de la Directiva EIA puede fomentarse mediante la puesta en marcha de una evaluación comparativa de este tipo por parte de los Estados miembros, con carácter voluntario, con respecto a las modificaciones y extensiones de las centrales nucleares. La evaluación comparativa podría dar lugar a unas metodologías comunes a nivel de la UE y facilitar la aplicación práctica en casos concretos. Por ejemplo, cuando se consideren modificaciones o extensiones

⁽⁸²⁾ La población y la salud humana, la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, el clima, los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje, así como la interacción entre estos factores.

⁽⁸³⁾ Cabe señalar que toda modificación o extensión de una central nuclear que pueda aumentar las emisiones radiológicas dará lugar a una notificación a la Comisión Europea de conformidad con el artículo 37 del Tratado Euratom, que establece que cada Estado miembro debe suministrar a la Comisión los datos generales sobre todo proyecto de evacuación, cualquiera que sea su forma, de los residuos radiactivos, que permitan determinar si la ejecución de dicho proyecto puede dar lugar a una contaminación radiactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro.

⁽⁸⁴⁾ El control químico del agua es esencial para explotación de una central nuclear en condiciones de seguridad y puede utilizarse para minimizar los efectos nocivos de los productos químicos, las impurezas químicas y la corrosión de las estructuras y los componentes de dichas plantas con miras a la extensión de su vida útil.

⁽⁸⁵⁾ Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares (DO L 172 de 2.7.2009, p. 18), en su versión modificada por la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 julio de 2014 (DO L 219 de 25.7.2014, p. 42).

de una central nuclear y conforme a lo dispuesto en el apartado 4.2, la evaluación comparativa puede resultar pertinente para evaluar si ha habido algún cambio en las liberaciones radiactivas en condiciones normales de funcionamiento o en caso de accidente, y hasta qué punto conlleva la necesidad de revisar cualquier EIA existente (en el caso de que esta se efectuara). Esta evaluación comparativa también puede ayudar a evaluar si las modificaciones y extensiones de los proyectos generarán riesgos adicionales en cuanto al impacto en los Estados miembros vecinos y a identificar en qué Estados miembros se producirían.

5 RESUMEN DE LOS PUNTOS MÁS IMPORTANTES

- Cuando los trabajos de construcción o las intervenciones que modifiquen las realidades físicas de los proyectos originales enumerados en los anexos I o II de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental, cumplan los requisitos establecidos en el anexo I, punto 24, o el anexo II, punto 13, letra a), de esta, constituyen «proyectos» en el sentido de la Directiva EIA y deben someterse a una comprobación previa o a una EIA.
 - Estos proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente deben ser sometidos al requisito de autorización.
 - Una modificación o extensión de los proyectos en el sentido del anexo I, punto 24, de la Directiva sobre la evaluación del impacto ambiental presupone la existencia de un riesgo de repercusiones sobre el medio ambiente similar al del proyecto original. En ese sentido, la extensión de la validez de las autorizaciones de los proyectos originales durante unos períodos de tiempo significativos, así como la importancia de las obras indisolublemente ligadas a la magnitud de las modificaciones o extensiones de los proyectos, constituyen unos criterios fundamentales que deben utilizar las autoridades competentes.
-