



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/017/17 ANTEPROYECTO DE LEY
POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY
21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE
EVALUACIÓN AMBIENTAL**

12 de septiembre de 2017

Índice

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | OBJETO | 3 |
| II. | ANTECEDENTES | 4 |
| III. | CONTENIDO | 5 |
| IV. | VALORACIÓN | 7 |
| | IV.1 Observaciones generales | 7 |
| | IV.2 Observaciones particulares | 9 |
| | <i>IV.2.1 Exclusión de la evaluación de impacto por decisión del Consejo de Ministros (art. 8 APL)</i> | <i>9</i> |
| | <i>IV.2.2 Supuestos en los que el promotor coincide con el órgano sustantivo o el órgano ambiental (art. 3 APL)</i> | <i>10</i> |
| | <i>IV.2.3 Estudio ambiental y capacidad técnica de los autores de los estudios ambientales (art. 16.1 APL).....</i> | <i>10</i> |
| | <i>IV.2.4 Concepto de persona interesada (art.5.1 APL) y registros para la identificación de las personas interesadas (DA 14ª)</i> | <i>11</i> |
| V. | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 12 |

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/017/17)
RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA
LEY 21/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep Maria Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 12 de septiembre de 2017

Vista la solicitud de informe del **Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente** (en adelante, MAPAMA), en relación con el **Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental** (en adelante, APL), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 27 de junio de 2017, acompañada del texto normativo, la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El APL modifica la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental a fin de adaptarla a la **Directiva 2014/52/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril. El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

La actual [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), que este APL viene a reformar, trae causa de dos Directivas europeas: [la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio](#), relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (**Directiva sobre evaluación ambiental estratégica**) y [la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente \(Directiva sobre evaluación de impacto ambiental\)](#).

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, suponía, a la hora de su aprobación, una revisión total del instrumento de control previo que representa el impacto ambiental, e integraba en una sola norma los procedimientos de impacto ambiental y la evaluación de impacto ambiental de planes y programas o evaluación ambiental estratégica. Así la norma derogó las leyes estatales básicas que regulaban ambos procedimientos: [la Ley 9/2006, de 28 de abril, que regula la evaluación de los planes y programas](#) y el [texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero](#).

La Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, se modificó **en el año 2014 mediante [la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril](#)**. Ello es lo que ha originado la modificación de la vigente Ley de Evaluación Ambiental pese a que, como señala su Exposición de Motivos, la tramitación de la Ley y de la Directiva fueron prácticamente coetáneas, con lo que muchos aspectos ya estaban incorporados. Ahora se procede a efectuar una estricta transposición de la Directiva, que mantiene las líneas anteriores ahondando en la seguridad jurídica, la unidad de mercado o la simplificación y agilización de los procedimientos.

Por otra parte, existen varios **Programas de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente**, el último de los cuales ([Séptimo Programa de Acción](#)¹) fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en noviembre del año 2013, abarcando el período comprendido hasta 2020. Estos Programas también

¹ <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>.

El programa consta de 9 objetivos. Dos de ellos, el 6 y el 7 (asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad; e integrar mejor la preocupación por el medio ambiente en otras áreas políticas y garantizar la coherencia de las nuevas políticas), están íntimamente ligados con la evaluación ambiental.

modulan la política medioambiental y en concreto las exigencias de proceder a evaluar y gestionar los nuevos riesgos climáticos y medioambientales².

El MAPAMA abrió una [consulta pública](#) previa sobre este APL hasta el 2 de junio de 2017. Como consta en la MAIN remitida, a dicha consulta pública respondieron 12 entidades, con diversas observaciones, aunque la CNMC no ha tenido acceso a ellas.

Las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de medioambiente (artículo 148.1.23 de la Constitución española), de forma que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, constituye la legislación básica estatal, teniendo aquéllas la potestad de proceder a desarrollar la normativa que regula la evaluación de impacto ambiental³.

III. CONTENIDO

Una de las principales modificaciones del APL con respecto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre es la adaptación de las definiciones a la normativa de la UE.

Así, se define la evaluación ambiental como un *proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medioambiente, entendiendo como tal los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados*⁴.

La evaluación ambiental incluye tanto la evaluación ambiental estratégica, que procede respecto de los planes o programas, como la evaluación de impacto ambiental, que procede respecto de los proyectos, recogidos en los anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre⁵. En ambos casos, la evaluación ambiental podrá ser ordinaria o simplificada y tendrá carácter instrumental respecto del procedimiento administrativo de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa.

² Objetivo prioritario nº5: mejorar la base de conocimientos e información de la política de la Unión en medio ambiente. Apartados 70 y 73.

³ Así lo han hecho, señaladamente, la [Comunidad de Madrid](#), [Cataluña](#), [Andalucía](#) o [Castilla y León](#).

⁴ De la definición dada por el art.5.1 a) del APL.

⁵ Anexo I (proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria) y Anexo II (proyectos sometidos a evaluación ambiental simplificada)

El APL tiene como **finalidad** modificar la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a efectos de transponer la Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014. Como señala la memoria, la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que este Anteproyecto viene a modificar, ya había incorporado alguno de los contenidos de la nueva directiva, pues ambos, directiva y ley, se tramitaron prácticamente a la par.

Sus principales **objetivos** son conseguir una regulación más eficaz del proceso de evaluación de impacto ambiental, adaptando las diversas etapas de las que consta a los principios de la Unión Europea de “una mejor legislación” y de reducción de las cargas administrativas para los ciudadanos; aumentar la coherencia y las sinergias con otra legislación y otras políticas de la Unión, así como con las estrategias y políticas establecidas por los Estados miembros en ámbitos de competencia nacional y, por último, garantizar la mejora de la protección del medioambiente y el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos naturales, mediante un sistema de toma de decisiones sobre inversiones más previsible y sostenible a largo plazo.

En lo referente a su **estructura**, el APL se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, con las siguientes particularidades:

- El APL se centra esencialmente en regular el procedimiento, que abarca desde la presentación del Estudio Ambiental Estratégico por el promotor del proyecto hasta la Declaración y el Informe Ambiental Estratégico por el órgano ambiental, y el posterior seguimiento de dicho informe, integrando mayores garantías medioambientales.
- La parte dispositiva consta de un artículo único, por el que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, dividido en treinta y cinco apartados. El APL se completa con una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Se procede a la modificación de 21 de los 64 artículos de la vigente ley (de igual modo se modifican parcialmente, a los solos efectos de incluir los medios electrónicos en el procedimiento, 6 artículos)⁶.
- Asimismo se modifican las disposiciones adicionales 3^a, 7^a, 9^a y 14^a y se introduce la nueva disposición adicional 16^a, relativa a aquellos supuestos en los que, en ejecución de sentencia firme, deba realizarse la evaluación de impacto ambiental de un proyecto cuya ejecución ya se haya iniciado o haya finalizado. En este caso, la evaluación de impacto ambiental deberá llevarse a cabo en función de la realidad física actual pero con efectos no sólo prospectivos sino también retrospectivos.

⁶ Por simplificar la redacción del IPN, se referencian en el mismo los artículos modificados de la Ley en vigor en lugar de los apartados del artículo único que constituye el APL. Por ejemplo, “artículo 8 APL”, se refiere a “la nueva redacción del artículo 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental dado por el apartado correspondiente del artículo único del APL informado (en este caso el cuatro)”.

- Por otro lado, se incorporan dos disposiciones transitorias. La primera regula el régimen aplicable a los procedimientos en curso y la segunda determina cuál es el órgano ambiental de la Administración General del Estado, en tanto no se produzca un desarrollo reglamentario, atribuyéndole la competencia a la Dirección General de Calidad, Medio Natural y Evaluación Ambiental. Asimismo se añaden tres disposiciones finales sobre títulos competenciales, incorporación del Derecho de la UE y entrada en vigor. Finalmente se adaptan los anexos III y IV al contenido de la Directiva, mostrando un carácter eminentemente técnico (qué criterios determinan la sumisión a evaluación de impacto ambiental ordinaria y características del estudio de impacto ambiental).

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones generales

La actividad económica es susceptible de generar externalidades negativas sobre el medio ambiente, lo que representa un fallo de mercado. Asimismo, el medio ambiente tiene características de bien público, en el sentido de no rivalidad y no exclusividad.

En dicha situación, el sistema de precios relativos que revela las preferencias individuales, propio de la libre competencia, no conduce necesariamente a la eficiencia económica. Es más, en ausencia de una intervención pública óptima, las preferencias individuales conducirían a una infradotación del bien público y a un deterioro del medio ambiente mayor de lo socialmente deseable.

La existencia del fallo o fallos de mercado son una condición necesaria para justificar la intervención regulatoria por el sector público. En este caso, atendiendo a la naturaleza del bien, presenta un marcado carácter preventivo y optimizador –en este caso buscando estimar y reducir el impacto - a través de un régimen *ex ante* de control administrativo.

La normativa de impacto ambiental se orienta a la defensa y conservación del medio ambiente y la calidad de los ecosistemas, lo que redundaría *a priori* en el bienestar general. Para compaginar los intereses generales contrapuestos, la evaluación del impacto negativo sobre el medioambiente debe realizarse de forma eficiente. La normativa medioambiental no debe impedir o ralentizar injustificadamente un proyecto económico cuando éste sea favorable globalmente al interés general.

Una vez determinada su justificación, toda normativa debe analizarse desde la óptica de su adecuación a los principios de necesidad y proporcionalidad, propios de la regulación económica eficiente. Además de su racionalidad

económica, los mismos son de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas⁷.

Las administraciones deberán comprobar el principio de necesidad y el necesario nexo causal en cada una de sus restricciones, así como aplicar el principio de proporcionalidad y seleccionar la medida menos restrictiva. La motivación de su necesidad para la protección del interés público y la justificación de su adecuación para lograr los fines que se persiguen, debe además alcanzarse sin que se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

En este sentido, de modo general, La CNMC valora positivamente la transposición de una Directiva destinada a la protección medioambiental. También valora positivamente la importancia dada en el APL a la transparencia en la tramitación de los proyectos con impacto medioambiental y a la participación de las personas interesadas en el mismo. Asimismo, se valora la remisión a la CNMC del APL como muestra el interés de la Administración General del Estado en potenciar el funcionamiento competitivo y eficiente en estos mercados.

Por otro lado, de modo general, se recomienda explicitar en el APL y en la MAIN una mayor interrelación entre los principios sectoriales (medioambientales, artículo 2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre) y los principios generales de regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción competitiva), teniendo claro que los primeros deben ser objeto de adecuación a los segundos para asegurar su alineamiento con el interés general protegido.

En particular, se recomienda incorporar en la enumeración de los principios que informan la evaluación ambiental —formulada por el artículo 2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre— una mención a los principios de regulación económica eficiente⁸ así como al de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos⁹.

En la medida en que los proyectos o planes provengan de las Administraciones Públicas y establezcan limitaciones al ejercicio de cualquier actividad económica, deben superar no solo la declaración de impacto ambiental sino también la adecuación a los principios de regulación económica eficiente.

⁷ En especial, los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE de servicios, el art. 4 Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015 Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP y el art. 5 Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

⁸ En especial, en el ordenamiento nacional, el art. 4 Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015 Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP y el art. 5 Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

⁹ Principio de raigambre constitucional (art. 31 Const. 78).

La CNMC recomienda por tanto que el APL, bien dirigido a la transposición de la directiva, presente un enfoque más integral¹⁰. De forma que, sin perder especificidad técnica en los aspectos particulares medioambientales, justifique el conjunto de decisiones adoptadas, potencialmente restrictivas del ejercicio de la actividad económica, desde el prisma garantista, de eficiencia y equidad, que ofrecen la libertad de elección y la libertad de empresa —es decir, la libre competencia—, y los principios de regulación económica eficiente de obligatorio cumplimiento¹¹.

IV.2 Observaciones particulares

Desde una perspectiva de competencia y regulación económica eficiente, se advierten en el APL algunas observaciones particulares cuya incorporación en el APL podrían contribuir a la mejora del mismo.

IV.2.1 Exclusión de la evaluación de impacto por decisión del Consejo de Ministros (art. 8 APL)

Al referirse el APL a las exclusiones de evaluación ambiental y a los proyectos excluibles, se autoriza a que el Consejo de Ministros, en el ámbito de la Administración General del Estado, o en su caso, el órgano que determine la legislación de cada Comunidad Autónoma, en su respectivo ámbito de competencias, a propuesta del órgano sustantivo, excluya en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental, cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto.

Más allá de supuestos que parecen justificados *a priori* —como el mencionado en el artículo 8.3 respecto a la reparación de infraestructuras críticas dañadas por acontecimientos catastróficos— la redacción es sustancialmente abierta y podría albergar argumentos para incluir supuestos que carezcan de una justificación tan evidente sin el necesario análisis.

Ello introduce un riesgo cierto de discrecionalidad en la protección medioambiental que no se encuentra debidamente justificado y potenciales diferencias de trato de unos operadores frente a otros.

Sin perjuicio de que habrá que remitirse al caso por caso para su adecuada evaluación, se recomendaría incluir en el APL las razones imperiosas de interés general que, en su caso, lo podrían fundamentar. Con posterioridad, si se opta por mantener esta excepción, no cabrá alegar simplemente la existencia de dichas razones, sino probar su existencia a partir de los medios

¹⁰ Puede contemplarse, por ejemplo, como la ley catalana sectorial lo recoge en su art. 3 de la [Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas](#).

¹¹ Incluso parece razonable que en la relación de principios aplicables del art. 2 del APL pueda realizarse una mención expresa a los mencionados principios.

de prueba que resulten pertinentes y la justificación por la cual el interés medioambiental debe ceder en opinión del órgano habilitado para dicha exclusión.

IV.2.2 Supuestos en los que el promotor coincide con el órgano sustantivo o el órgano ambiental (art. 3 APL)

La ley prevé que pueda ser la Administración la promotora de un proyecto con posible impacto ambiental. Para estos supuestos, se valora positivamente que se mencione la necesidad de evitar un conflicto de intereses por confluir en el mismo órgano la calidad de promotor y de posible evaluador o al menos de órgano sustantivo del análisis de impacto medioambiental.

No obstante, nada se dice de cómo se ha de efectuar el estudio de impacto ambiental en dichos casos.

Se recomendaría, en consecuencia, que el APL contenga alguna referencia a dos elementos relevantes:

- Que el régimen a aplicar cuando se opte por la externalización del informe de impacto medioambiental sea el de la libre competencia en el mercado, con especial preferencia por procedimientos abiertos¹² de licitación pública cuando exista mercado.
- Que se defienda y garantice la independencia de criterio de la entidad o empresa que elabore el mismo¹³, ya se opte por la internalización¹⁴ o la externalización, reforzando los principios de objetividad e imparcialidad y evitando potenciales conflictos de intereses.

IV.2.3 Estudio ambiental y capacidad técnica de los autores de los estudios ambientales (art. 16.1 APL)

Se prevé que los estudios de impacto ambiental hayan sido realizados por “*personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior*”, para continuar señalando que “*los estudios y documentos ambientales mencionados*

¹² Puede consultarse a este respecto la [Guía de contratación Pública y Competencia](#) y el informe [Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#) de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC)..

¹³ Por lo que se refiere al contenido del estudio ambiental en sí, junto con la descripción de los elementos que constituyen el estudio de impacto, contenido en los arts. 5.2 c), 16 y, sobre todo, 20 y anexo IV no aparece mención a cómo habrá de hacerse la selección de la empresa que lo realice.

¹⁴ Sólo en supuestos muy excepcionales cabría recurrir desde la óptica de la libertad de empresa a las encomiendas de gestión a medios propios en este punto. Puede consultarse a este respecto el [informe de medios propios y encomiendas de gestión](#) de la CNC.

deberán identificar a su autor o autores indicando su titulación y, en su caso, profesión regulada”.

Se valora positivamente la identificación obligatoria del autor o autores para reforzar la credibilidad del informe o estudio, así como la trazabilidad y responsabilidad de los mismos.

Por otro lado, en la línea de la consolidada doctrina del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la CNMC con respecto al acceso y ejercicio de profesiones, cabe recordar que éstos deben guiarse por un principio de libertad de empresa, en un marco abierto, y en general pro competitivo, de forma que cualquier restricción (de título, de experiencia previa, etc.) debe ser objeto de justificación expresa. Es éste el principio general. Se recomienda por ello una referencia al **técnico competente** para la realización del estudio evitando referencias a posibles “títulos” o “profesiones reguladas” que podrían ser utilizados en el futuro para restringir el acceso a la prestación de estos servicios por parte de los operadores previamente instalados.

Se recomienda igualmente la evaluación, desde la óptica de este principio, de la normativa específica de cualificaciones profesionales en este ámbito para determinar si existe, en su caso, alguna restricción en esa línea y proceder a su replanteamiento.

IV.2.4 Concepto de persona interesada (art.5.1 APL) y registros para la identificación de las personas interesadas (DA 14ª)

Si bien el Proyecto amplía la condición de interesado más allá de los supuestos previstos en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al incluir también como interesados a efectos de esta ley a las personas jurídicas que reúnan ciertos requisitos (no tener ánimo de lucro, llevar, al menos, dos años legalmente constituidas y venir ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos), se sugiere que estos requisitos sean objeto de justificación específica de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente y se determinen sin limitaciones que puedan considerarse no proporcionadas al objetivo que se pretende o que resulten discriminatorias.

Por otra parte, señala la nueva redacción de la DA 14ª que con el fin de identificar a las personas interesadas que deban ser consultadas según lo dispuesto en el APL, las Administraciones Públicas podrán crear registros para la inscripción de las personas físicas o jurídicas que acrediten la condición de persona interesada. Además, se prevé la posibilidad de que el registro se cree en función de cada Administración Pública competente. Sin perjuicio de elementos que pueden justificar una delimitación territorial o funcional de los proyectos, se valora positivamente la cautela con esta aproximación para no

entorpecer la debida diligencia en la operatividad de las actuaciones y los derechos de los interesados.

De hecho, el APL ofrece vías de colaboración. La nueva redacción de la D.A.14ª señala que las Administraciones públicas establecerán los mecanismos más eficaces para un efectivo intercambio de información sobre las personas interesadas que se hayan identificado, en particular, a través de la interconexión de los registros que se creen. La CNMC recomienda comprobar la existencia de esa efectiva interconexión en un plazo ágil, para que el sistema funcione de forma adecuada para todas las partes potencialmente interesadas de forma alineada con el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la necesaria evaluación periódica de los efectos y resultados obtenidos.

Adicionalmente, se sugiere valorar la posibilidad de que la inscripción pueda practicarse de oficio por parte de la Administración, acreditada la condición de interesado.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La actividad económica es susceptible de generar externalidades sobre el medio ambiente, lo que representa un fallo de mercado que justificaría una intervención regulatoria *ex ante* de control administrativo. No obstante, toda normativa debe analizarse desde la óptica de su adecuación a los principios de regulación económica eficiente, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas.

Desde la CNMC se recomienda que el APL adopte un enfoque más integral de manera que, sin perder especificidad técnica en los aspectos particulares medioambientales, justifique el conjunto de decisiones adoptadas, potencialmente restrictivas del ejercicio de la actividad económica, desde el prisma garantista que ofrecen la libertad de empresa y los principios de regulación económica eficiente anteriormente mencionados.

Adicionalmente, de forma particular se recomienda:

- Justificar adecuadamente la intervención de los órganos políticos para excluir ciertos supuestos de la necesaria declaración de impacto ambiental, a fin de limitarla a razones de interés general debidamente contrastadas y evitar diferencias de trato entre operadores y, en consecuencia, un falseamiento de la competencia.
- En la elaboración del estudio de impacto ambiental, se recomendaría:
 - que el régimen a aplicar cuando se opte por la externalización del estudio sea el de la libre competencia en el mercado, con especial inclinación por procedimientos de licitación abiertos.

- que se defienda y garantice la independencia de criterio de la entidad o empresa que elabore el mismo, ya se opte por la internalización o la externalización, reforzando los principios de objetividad e imparcialidad y evitando potenciales conflictos de intereses.
- En relación con el estudio de impacto, se recomienda mencionar en el APL a los autores como “técnicos competentes”, evitando menciones expresas a profesiones reguladas.
- En relación con el concepto de persona interesada, cuando se trata de persona jurídica, se sugiere que cualquier requisito que se establezca respete los principios de regulación económica eficiente. De igual forma, sería conveniente reforzar los mecanismos de interconexión de los registros para mantener un nivel fluido de información entre Administraciones y personas interesadas y prever la posibilidad de que la inscripción se practique de oficio por la Administración.

