

# ANÁLISIS

---



Sostenibilidad

## Las propuestas del VIII paquete omnibus de simplificación de la legislación ambiental: medidas en materia de emisiones industriales y evaluación ambiental

El VIII paquete omnibus ambiental tiene como objetivo simplificar la legislación en la materia con el fin de reducir las cargas administrativas de las empresas. Se exponen las medidas que incluye y se examinan, en particular, las modificaciones propuestas de la directiva de emisiones industriales y ganaderas, así como la propuesta de reglamento para acelerar las evaluaciones ambientales.

---

**ÁREA DE MEDIO AMBIENTE**

de Gómez-Acebo & Pombo

Como parte de su estrategia de «la brújula de la competitividad»<sup>1</sup>, la Comisión Europea presentó en diciembre del 2025 el llamado *octavo paquete omnibus ambiental* con el objetivo de reducir las cargas administrativas de las empresas<sup>2</sup>.

Como señala la comunicación titulada «Simplificar para lograr una competitividad sostenible» [COM(2025) 980 final] que acompaña al paquete omnibus ambiental, con esta estrategia la Comisión pretende impulsar urgentemente la innovación, fomentar la descarbonización y la competitividad, reducir dependencias y reforzar la autonomía estratégica para que Europa pueda «hacer frente de manera eficaz a los retos geoeconómicos, geopolíticos y de seguridad sin precedentes a los que se enfrenta».

Esta estrategia requiere «esfuerzos sin precedentes para simplificar la legislación de la Unión a fin de facilitar y agilizar la actividad empresarial sin menoscabar los objetivos políticos». En concreto, la Comisión ha fijado el objetivo de reducir la carga administrativa al menos un 25 % para todas las empresas y al menos un 35 % para las pymes.

En cuanto a las directivas, el VIII paquete omnibus ambiental introduce modificaciones puntuales en la directiva sobre emisiones industriales y ganaderas dirigidas a reducir cargas administrativas y a facilitar la tramitación de proyectos y prevé también ajustes en la directiva sobre instalaciones de combustión mediana para facilitar proyectos de descar-

bonización y aligerar requisitos aplicables a generadores de reserva de grandes centros de datos. También se aligeran cargas en la Directiva Marco de Residuos, mediante la supresión del deber de notificación a la base de datos de sustancias preocupantes en productos (SCIP), y se armonizan los requisitos técnicos de la Directiva Inspire con la Directiva de Datos Abiertos para facilitar la disponibilidad y la reutilización de datos geoespaciales medioambientales.

Asimismo, el paquete incorpora una propuesta de reglamento relativo a la «aceleración de las evaluaciones ambientales» que no modifica directamente las directivas de evaluación, sino que establece un marco procedimental común para coordinar y acelerar la aplicación de la evaluación de impacto ambiental, la evaluación ambiental estratégica y otras evaluaciones ambientales previstas en el Derecho de la Unión.

El paquete legislativo introduce también previsiones en normas diversas, entre las que cabe destacar las medidas horizontales en materia de responsabilidad ampliada del productor que inciden en la directiva marco de residuos, el reglamento de baterías, la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y el Reglamento sobre los envases y residuos de envases, al flexibilizar la designación de representantes autorizados para los productores que comercializan productos en Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidos.

---

<sup>1</sup> Véase el *Análisis GA\_P* «La simplificación normativa como eje fundamental de la Brújula para la Competitividad de la Unión Europea» en este [enlace](#).

<sup>2</sup> Véase en este [enlace](#).

Por último, la comunicación avanza que la simplificación ambiental no se agotará con este paquete normativo y anuncia nuevas iniciativas, revisiones y actuaciones con el fin de seguir reduciendo las cargas administrativas. Entre otras, menciona la simplificación del reglamento de deforestación; una revisión de la legislación química REACH; la aprobación de una futura Ley de Economía Circular (prevista para el tercer trimestre del 2026); posibles reformas de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, incluida su digitaliza-

y desteje al compás de prioridades políticas cambiantes.

### 1. **Medidas introducidas en la Directiva sobre emisiones industriales y emisiones derivadas de la cría de ganado, en su versión revisada por la Directiva (UE) 2024/1785 [COM(2025) 986 final]**

Las modificaciones de la directiva de emisiones industriales y ganaderas están contenidas en una propuesta de directiva de carácter transversal que no se limita a modificar la directiva de emisiones industriales, sino que introduce cambios puntuales en varios instrumentos de Derecho ambiental de la Unión Europea con una finalidad común de simplificación administrativa y reducción de cargas regulatorias<sup>3</sup>.

Llama la atención que la propuesta pretenda modificar de forma tan temprana algunas de las principales novedades introducidas por la Directiva (UE) 2024/1785 cuando ésta se encuentra todavía en fase de transposición por los Estados miembros. Ello resulta especialmente significativo en relación con obligaciones como los sistemas de gestión ambiental, los planes indicativos de transformación o determinadas reglas de seguimiento y revisión de

## *Se simplifican los sistemas de gestión ambiental y se suprimen los planes indicativos de transformación industrial*

ción mediante una ventanilla única; medidas sobre traslados de residuos y residuos no peligrosos; una revisión de la directiva marco del agua y de la Directiva marco sobre la estrategia marina; la evaluación de la aplicación práctica de las directivas de aves y hábitats; medidas de apoyo y flexibilización en relación con el reglamento de envases y una evaluación de la directiva de residuos de envases, y de la directiva sobre plásticos de un solo uso.

La legislación ambiental de la Unión corre así el riesgo de convertirse en un «manto de Penélope»: un marco normativo que se teje

<sup>3</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE, 2010/75/UE, (UE) 2015/2193 y (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la simplificación de determinados requisitos y la reducción de la carga administrativa.

permisos cuya aplicación práctica apenas ha comenzado.

Ello puede deberse, además de al nuevo y «acelerado» enfoque de simplificación regulatoria expuesto, a las preocupaciones trasladadas por operadores y autoridades competentes sobre la viabilidad operativa de algunas obligaciones, los plazos previstos, la disponibilidad de capacidad auditora y la necesidad de mayor seguridad jurídica durante la transposición.

#### 1.1. *Simplificación de los sistemas de gestión ambiental*

La propuesta modifica el régimen de los sistemas de gestión ambiental previsto en el artículo 14 bis de la Directiva 2010/75/UE. En lugar de exigir necesariamente un sistema por cada instalación, se permite que varias instalaciones situadas en un mismo Estado miembro queden cubiertas por un único sistema de gestión ambiental, siempre que estén bajo el control del mismo operador o, aun estando bajo el control de operadores distintos, pertenezcan a la misma sociedad constituida conforme al Derecho de un Estado miembro.

Asimismo, se flexibiliza el nivel organizativo del sistema de gestión ambiental (que podrá adaptarse a la naturaleza, dimensión y complejidad de las instalaciones afectadas) de forma coherente con sistemas ya existentes como EMAS o ISO 14001.

La propuesta amplía en tres años el plazo para preparar e implantar estos sistemas, desplazando la fecha límite

general del 1 de julio del 2027 al 1 de julio del 2030.

#### 1.2. *Reducción del contenido mínimo exigible a los sistemas de gestión ambiental*

Se simplifica el contenido mínimo de los sistemas de gestión ambiental mediante la supresión de determinadas exigencias introducidas por la reforma del 2024 y consideradas especialmente gravosas. En particular, se suprime la obligación de incluir un inventario de las sustancias químicas peligrosas presentes en la instalación o emitidas por ella, una evaluación del riesgo de dichas sustancias para la salud humana y el medio ambiente, y un análisis de las posibilidades de sustitución por alternativas más seguras o de reducción de su uso o de sus emisiones.

Sin embargo, el sistema de gestión ambiental deberá seguir incluyendo, entre otros elementos, objetivos de política ambiental para la mejora continua del comportamiento ambiental y de la seguridad de las instalaciones, medidas para prevenir residuos, optimizar el uso de recursos, energía y agua, y prevenir o reducir el uso o las emisiones de sustancias peligrosas, así como objetivos e indicadores de rendimiento relativos a los aspectos ambientales significativos.

#### 1.3 *Supresión de la obligación de someter el sistema de gestión ambiental a una auditoría independiente*

La propuesta elimina la obligación específica de someter el sistema de gestión ambiental a auditoría. La

Comisión justifica esta supresión en que otros marcos voluntarios o normalizados, como EMAS o ISO 14001, ya incorporan mecanismos de auditoría interna y externa, y en que los operadores habían señalado posibles problemas de capacidad auditora para dar cumplimiento a la obligación en los plazos inicialmente previstos.

#### 1.4. *Supresión de los planes indicativos de transformación*

La propuesta pretende eliminar la obligación de determinados operadores industriales de elaborar planes indicativos de transformación, obligación que había sido introducida por la Directiva (UE) 2024/1785, con lo que se reduce la carga administrativa asociada a la planificación estratégica de la transformación industrial.

#### 1.5. *Ajustes en el ámbito de la aplicación industrial*

La propuesta introduce una modificación puntual en el anexo I de la Directiva 2010/75/UE en relación con la producción de hierro y acero. En concreto, elimina la referencia al «arrabio» o *pig iron* en la actividad, actualmente referida a la «producción de arrabio o acero» con una capacidad superior a 2,5 toneladas por hora. Con ello, la actividad pasa a formularse de manera más amplia como producción de hierro o acero, de forma que cubra tanto los procesos siderúrgicos tradicionales —en los que se genera arrabio al reducir mineral de hierro en altos hornos— como las nuevas tecnologías de menor intensidad en carbono, incluidas las que

emplean gas natural o hidrógeno y no producen necesariamente arrabio como categoría intermedia.

#### 1.6. *Medidas relativas a las emisiones ganaderas*

En materia ganadera, la propuesta excluye del ámbito de aplicación de la directiva a las explotaciones avícolas ecológicas y simplifica el cálculo de la capacidad de determinadas explotaciones ganaderas para determinar si una explotación queda o no incluida en el ámbito de aplicación de la directiva,

#### 1.7. *Ajustes en las disposiciones transitorias*

La propuesta modifica las disposiciones transitorias de la Directiva (UE) 2024/1785 con el objetivo de ofrecer mayor seguridad jurídica y más tiempo de adaptación a los Estados miembros, las autoridades competentes y los operadores. En particular, se introducen reglas transitorias específicas para la aplicación de las nuevas obligaciones relativas al contenido de los permisos, la evaluación de la necesidad de prevenir o reducir emisiones de sustancias peligrosas y determinadas obligaciones de control y seguimiento del suelo y las aguas subterráneas.

#### 1.8. *Facilitación de proyectos de descarbonización industrial mediante oxicomustión e hidrógeno*

La propuesta introduce modificaciones específicas tanto en la Directiva 2010/75/UE como en la

Directiva (UE) 2015/2193, relativa a las instalaciones de combustión medianas, para facilitar la autorización de proyectos de descarbonización industrial que utilicen tecnologías de combustión basadas en oxicomustión o en hidrógeno.

En relación con la oxicomustión, se reconoce que el uso de aire enriquecido con oxígeno puede facilitar la captura de dióxido de carbono, pero también puede alterar la concentración de contaminantes en los gases emitidos. Por ello, se prevé otorgar a las autoridades competentes mayor flexibilidad para evaluar el cumplimiento de los valores límite de emisión en instalaciones que utilicen esta tecnología.

En cuanto al hidrógeno, la propuesta tiene en cuenta que su combustión no produce CO<sub>2</sub>, pero puede incrementar las emisiones de NO<sub>x</sub> a medida que aumenta el contenido de hidrógeno en el combustible. Por ello, se prevé una exención específica respecto de determinados valores límite de emisión de NO<sub>x</sub> para instalaciones de combustión que utilicen gases con más de un 20 % en volumen de hidrógeno, acompañada de salvaguardias para evitar un incremento de la carga total anual de NO<sub>x</sub> emitida a la atmósfera.

## 2. Propuesta de reglamento relativo a la aceleración de las evaluaciones ambientales [COM(2025) 984 final]

Con esta propuesta de reglamento, la Unión incide por primera vez en la evaluación ambiental mediante esta norma de

aplicación directa. El objetivo de la propuesta es, como señala en sus considerandos, «la aceleración y racionalización de los procedimientos de evaluación ambiental para los proyectos de la Unión».

### 2.1. *El procedimiento coordinado o conjunto*

En el caso de planes, programas o proyectos para los que la obligación de llevar a cabo evaluaciones de los efectos sobre el medio ambiente o un cribado surja simultáneamente de dos o más de las directivas que enuncia el reglamento (directiva marco del agua, directiva de evaluación ambiental estratégica (EAE), directiva de aves, directiva de evaluación de impacto ambiental (EIA) y directiva hábitats), los Estados establecerán un único procedimiento coordinado o conjunto que cumpla todos los requisitos de dichas directivas.

En el procedimiento coordinado, una única autoridad competente coordinará las diversas evaluaciones individuales del impacto ambiental de un determinado plan, programa o proyecto y realizará una evaluación única de su impacto ambiental.

Para ello, los Estados establecerán mecanismos apropiados de coordinación a nivel estratégico y de proyecto entre todas las autoridades que intervengan en las evaluaciones ambientales o en los procedimientos de cribado. Cuando un plan, programa o proyecto esté sujeto a un procedimiento coordinado en virtud de las directivas de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto

ambiental, se combinarán los pasos procedimentales previstos en ellas. De acuerdo con los considerandos de la propuesta, esta combinación de evaluaciones no debe afectar ni a su contenido ni a su calidad, ni debe dar lugar a una reducción del nivel de protección ambiental. De lo que se trata es de «evitar solapamientos e incoherencias entre los distintos regímenes aplicables».

Por consiguiente, cuando una actuación exija la evaluación ambiental del plan o programa y de los proyectos que de ellos se deriven, la propuesta de reglamento prevé una tramitación coordinada y simultánea de ambos procedimientos de evaluación.

Actualmente, en España, la Ley 21/2013 exige una tramitación diferenciada y sucesiva de ambos procedimientos de evaluación ambiental y, como único mecanismo de coordinación, el artículo 13 prevé que el órgano ambiental acuerde motivadamente «la incorporación de trámites y de actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental estratégico en otros procedimientos de evaluación ambiental, siempre y cuando no haya transcurrido el plazo establecido en el plan o programa o, en su defecto, el de cuatro años desde la publicación de la declaración ambiental estratégica y no se hayan producido alteraciones de las circunstancias tenidas en cuenta en la evaluación ambiental estratégica». La propuesta europea va más allá de esta técnica de incorporación puntual de trámites al exigir una coordinación procedimental cuando

concurran varios procedimientos de evaluación.

Para el nuevo procedimiento coordinado, la propuesta de reglamento introduce las siguientes precisiones:

- a) Los Estados miembros deberán prever un único dictamen sobre el ámbito y el nivel de detalle de la información que debe incluirse en el informe de evaluación ambiental. La propuesta denomina esta fase «determinación del alcance» y se prevé como necesaria, mientras que en España la Ley 21/2013 la convirtió en potestativa para el promotor.
- b) En segundo lugar, la propuesta aclara que las autoridades competentes deberán consultar sobre los planes, programas o proyectos sometidos a evaluación ambiental simultáneamente al público interesado y a las autoridades ambientales, locales o regionales afectadas. Esta cuestión fue objeto de controversia en los tribunales españoles en relación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental al discutirse si el público debía poder alegar después de conocer los informes de las Administraciones consultadas o si ambos trámites podían desarrollarse en paralelo. Finalmente, la cuestión fue resuelta por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de agosto del 2025, asunto C-461/24, en el mismo sentido que incorpora la propuesta de reglamento.



- c) En tercer lugar, los Estados miembros deberán garantizar que los resultados de otras evaluaciones ambientales pertinentes se pongan a disposición de los promotores para la preparación de los informes ambientales a que se refiere el artículo 5 de la directiva de evaluación de impacto ambiental dentro de plazos razonables, respetando las limitaciones relativas a la confidencialidad comercial e industrial. La propuesta permite, además, que el promotor utilice datos o informaciones de hasta cinco años de antigüedad.

La propuesta de reglamento deja margen de decisión a los Estados para concretar el procedimiento coordinado o conjunto, pero exige que los sistemas nacionales incorporen un modelo de coordinación procedimental siguiendo sus pautas, y en su memoria previa plantea la posibilidad de que se establezcan disposiciones transitorias aplicables durante el periodo de adaptación de los sistemas nacionales.

## 2.2. La Ventanilla única ambiental y la digitalización de los procedimientos

De forma paralela a la tramitación conjunta o coordinada de los planes, programas o proyectos sometidos a más de un procedimiento de evaluación, la propuesta crea y regula la ventanilla única ambiental (*environmental single point of contact*) como punto de contacto para los promotores durante todo el procedimiento de evaluación ambiental destinado a

centralizar y coordinar los diferentes procedimientos de evaluación ambiental aplicables a un mismo proyecto.

En España ya existe una obligación general de difusión activa de información ambiental por aplicación de la Ley 27/2006 y de las previsiones contenidas en la Ley 21/2013. Esta última prevé la publicación de determinadas actuaciones (informes de impacto ambiental, declaraciones ambientales y documentación sometida a información pública) en diarios oficiales y sedes oficiales.

Pero la propuesta de reglamento supondría un salto cualitativo, en la medida en que no se limita a exigir la publicación de resoluciones o expedientes en sedes electrónicas dispersas, sino que establece un portal central en línea que no sólo garantice la disponibilidad permanente de la información en formato digital sobre una base geográfica (SIG), sino que también integre informes, datos, decisiones, seguimiento de efectos ambientales, observaciones de especies y demás información ambiental y geológica relevante.

En España existen ya instrumentos parciales, como el Banco de Datos de la Naturaleza y sus servicios cartográficos, que permiten acceder a información alfanumérica, cartográfica, documental y multimedia del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Pero la obligación de la propuesta parece ir más allá: exigiría conectar de forma sistemática estas bases de datos



con los procedimientos concretos de evaluación ambiental y cribado, incluidos sus resultados y seguimiento. Lo más novedoso sería que la información no sólo se publicaría, sino que permanecería accesible, sería reutilizable, estaría georreferenciada y permitiría consultar datos ambientales vinculados a expedientes de evaluación ambiental.

El reglamento otorgará un plazo a los Estados para la designación de las ventanillas únicas ambientales y

## *Se propone un procedimiento coordinado para acelerar las evaluaciones ambientales y crear ventanillas únicas*

la creación de los portales de información correspondientes.

### *2.3. El cribado de las modificaciones de los proyectos*

La propuesta de reglamento introduce el nuevo término *cribado* («screening»), con el que se designa «el procedimiento que debe llevar a cabo la autoridad competente para determinar si los planes, programas o proyectos deben ser objeto de una autorización ambiental en razón de sus probables efectos significativos para el medio ambiente». En el Derecho español, este concepto se correspondería funcionalmente con la evaluación de impacto ambiental

simplificada o con la evaluación estratégica simplificada, en la medida en que ambos procedimientos determinan si el proyecto, el plan o el programa debe someterse a evaluación ambiental.

La principal novedad de la propuesta de reglamento reside en la previsión de que «las modificaciones o ampliaciones de proyectos, como la reconversión de tuberías o de emplazamientos industriales, la ampliación de su periodo de explotación y las modificaciones para garantizar la descarbonización [...] estarán sujetas al cribado por las autoridades competentes con el fin de determinar si es probable que tengan efectos significativos sobre el medio ambiente», pero «sólo estarán sujetas a una evaluación ambiental cuando impliquen obras importantes que presenten riesgos similares o superiores, en términos de sus efectos sobre el medio ambiente, a los que plantea el proyecto original».

### *2.4. La «preclusión sustancial»*

La propuesta dispone que, en los procedimientos judiciales relativos a evaluaciones ambientales, «los Estados miembros podrán impedir que se invoquen ante un tribunal argumentos que no se hayan planteado durante la fase administrativa, siempre que la autoridad competente hubiera puesto a disposición la información necesaria en tiempo oportuno de

modo que dichos argumentos fueran conocidos o pudieran haber sido conocidos y examinados durante la fase administrativa conducente a la autorización del proyecto, sin perjuicio del derecho de acceso a la justicia».

Esta previsión que habilita —pero que no impone— la «preclusión sustancial» no parece fácilmente trasladable al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa española, pues, conforme al artículo 56.1 de su ley reguladora y consolidada jurisprudencia, en los escritos de demanda y de contestación pueden alegarse «cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración».

## 2.5. Previsión de plazos uniformes

Donde el reglamento muestra con mayor claridad la fuerza de su aplicación directa es en materia de plazos, al establecer la duración máxima de los procedimientos de cribado, de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica. Estos plazos serán también aplicables al procedimiento conjunto o coordinado. Los plazos previstos en la propuesta no ofrecen grandes disparidades con los contenidos en la Ley 21/2013. A propósito de la información pública, la propuesta fija un plazo de treinta a noventa días para la evaluación de impacto ambiental y de treinta a sesenta días para la evaluación ambiental estratégica, mientras que el plazo mínimo previsto en la Ley 21/2013 es de cuarenta y cinco días. Con excepción de estos

plazos de información pública, los Estados miembros podrán mantener sus plazos si son más breves que los de la propuesta.

La propuesta prevé que, en casos excepcionales, cuando la naturaleza, la complejidad, la ubicación o el tamaño del proyecto o del plan o programa así lo requieran, la autoridad competente pueda ampliar los plazos por un máximo adicional de treinta días.

## 2.6. Especies protegidas

El artículo 8 de la propuesta establece que una muerte o perturbación ocasional de especies protegidas no se considera «deliberada» a efectos de las prohibiciones de la directiva de aves y de la directiva de hábitats (y a efectos también, por tanto, de la responsabilidad del derecho interno por estos daños), «siempre que el plan o proyecto haya adoptado medidas de mitigación apropiadas y proporcionadas y teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles para evitar dicha muerte y prevenir la perturbación». A continuación, el precepto contiene una serie de indicaciones sobre la adopción de estas medidas de mitigación apropiadas y proporcionadas por la autoridad competente.

## 2.7. Las evaluaciones ambientales de los proyectos estratégicos

Cuando la legislación de la Unión defina sectores estratégicos o categorías de proyectos estratégicos y tenga por objeto acelerar la con-

cesión de permisos, se aplicarán las medidas establecidas en el anexo.

Entre los sectores y proyectos estratégicos mencionados en la propuesta figuran, a título indicativo, «los centros de datos, la iniciativa EuroHPC [Empresa Común Europea de Informática de Alto Rendimiento], las fábricas de inteligencia artificial, las gigafactorías, los semiconductores, la descarbonización de puertos marítimos e interiores, aeropuertos y líneas ferroviarias de la red transeuropea de transporte, así como la seguridad alimentaria». El anexo de la propuesta prevé un conjunto de «medidas específicas para sectores o categorías estratégicos». Además, la Comisión podrá adoptar un acto de ejecución para identificar proyectos estratégicos relativos a la construcción y renovación de edificios residenciales asequibles o sociales, así como su infraestructura asociada.

De acuerdo con el anexo de la propuesta, estos proyectos podrán reconocerse por los Estados como de interés público y, en su caso, de interés público de primer orden y al servicio de la salud y la seguridad públicas a efectos de la aplicación de las excepciones previstas en las directivas de aves, hábitats y marco del agua.

El anexo prevé, además, que los Estados garantizarán que, en la tramitación de las autorizaciones de estos proyectos, la falta de respuesta de las autoridades dentro del plazo establecido dé lugar a que las fases administrativas intermedias se consideren aprobadas, salvo que el proyecto esté sujeto a una evaluación de impacto ambiental. Por último, se prevé que la resolución de los litigios sobre estos proyectos se tramite «con la máxima celeridad», en la medida en que el Derecho nacional prevea procedimientos acelerados.