

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL Y LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: UN ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1)

Por

DIEGO J. VERA JURADO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. ASPECTOS GENERALES.—II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS: 1. *Las competencias normativas en materia de medio ambiente: el esquema «legislación básica-normas adicionales».* 2. *Competencias ejecutivas en materia de medio ambiente:* A) Los actos de ejecución como manifestación de la noción de bases del Estado. B) La atribución de competencias ejecutivas del Estado por aplicación de «títulos genéricos» o «transversales».— III. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS SOBRE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. LA STC 13/1998, DE 22 DE ENERO: 1. *Introducción.* 2. *Las evaluaciones de impacto ambiental como manifestación de la competencia de ejecución en materia de medio ambiente:* A) Planteamiento del problema. B) La evaluación de impacto ambiental como competencia de ejecución ambiental de las Comunidades Autónomas: a) Los EIA como instrumento de la gestión ambiental. b) «Competencias sustantivas» y «competencias ambientales»: sistema de relaciones.

I. ASPECTOS GENERALES

Como ya se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, el concepto de «medio ambiente» está integrado por una amplia variedad de elementos, cuyo núcleo central está constituido por los recursos naturales (agua, aire, suelo, fauna, flora) (2). Junto a este aspecto principal se pueden distinguir, asimismo, una serie de materias o actividades con las que de una forma directa o indirecta tiene una vinculación significativa. En

(1) El presente artículo se publicará en el *Libro Homenaje al Profesor Ramón MARTÍN MATEO*.

(2) Sobre los diferentes conceptos de «medio ambiente», véase D. J. VERA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994, págs. 23 y ss. Asimismo, y para un análisis del concepto de medio ambiente, ver Rafael MENDIZÁBAL ALLENDE, *Ensayo para una definición del medio ambiente*, en «Actualidad Administrativa» núm. 31, 1995.

este sentido, podemos destacar las actividades industriales, las obras públicas, la agricultura o las actividades urbanísticas, por citar los supuestos más destacados (3).

La protección, defensa y restauración de los elementos que integran este concepto de medio ambiente o, en su caso, la armonización con las actividades y materias relacionadas con él va a depender de la utilización por parte de los poderes públicos de una serie de técnicas jurídicas específicas que tienen un reflejo en las normas que regulan la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos.

Dentro de estas técnicas podemos destacar, por su importancia y carácter novedoso, a la Evaluación de Impacto Ambiental (4). Esta figura constituye un instrumento jurídico generalizado en todos los países con un cierto grado de industrialización, que la reconocen como el más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente. Consiste esta técnica jurídica en introducir la variable ambiental en la toma de decisiones que afectan a determinados proyectos y actividades públicas y privadas; concretamente se introduce en el procedimiento autorizatorio que acompaña al ejercicio de estas actividades.

Las evaluaciones de impacto ambiental, que llevan aplicándose con carácter general en Europa y, especialmente, en los Estados Unidos desde hace varias décadas (5), han estado reguladas en España, hasta la aparición del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de un modo fragmentario y sectorial (6). Es a partir de esta norma y de su reglamento

(3) Como acertadamente ha indicado J. DOMPER FERRANDO, «una cosa es atender al factor protección desde el punto de vista de los elementos a proteger, otra atender a los instrumentos o medios idóneos para que ese objetivo se cumpla y otra muy distinta descubrir qué agentes originan una perturbación en el objeto protegible y la causa de su producción» (*El medio ambiente y la intervención administrativas en las actividades clasificadas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1992, pág. 75).

(4) Véanse los trabajos de ALLI ARANGUREN, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, «RJN», núm. 8, 1989, págs. 69-117; LÓPEZ GONZÁLEZ, *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, «RAAP», núm. 4, 1990, págs. 61-91; LÓPEZ TARACENA, *Las evaluaciones de impacto ambiental*, «Noticias/CEE», núm. 85, 1992, págs. 11-27; ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, entre otras.

(5) La experiencia norteamericana, amparada normativamente en el *Environmental Impact Statement* (EIS), y la Ley francesa 76/76, de 10 de junio de 1976, sobre *étude d'impact*, constituyen los antecedentes de la actual legislación en materia de impacto ambiental. No obstante, será la Directiva comunitaria 85/337/CEE la que marque los límites y desarrollos que va a tener la normativa española. Esta Directiva es modificada por la 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

(6) Antes de la aparición del Real Decreto Legislativo 1302/1986 los procedimientos de impacto ambiental estaban regulados en nuestro sistema jurídico de una manera sectorial. Así, el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 regula este sistema para la sanidad ambiental, proponiendo un conjunto de correcciones para las actividades que no respeten un estándar mínimo de condiciones (arts. 5 y ss. del Reglamento de actividades, y arts. 9 y ss. de la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se dictan normas complementarias). En el mismo sentido, la Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, para proyectos de nuevas industrias contaminadoras de la atmósfera y la ampliación de las existentes (arts. 7 y ss. de la Orden). La Ley de Aguas, por su parte, impone que las tramitaciones de las autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez incidan en el medio ambiente serán resueltas previa presentación

de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, cuando se establece en nuestro sistema jurídico un verdadero procedimiento de evaluación de impacto ambiental (7).

En atención a todo lo expuesto, podemos afirmar que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental constituyen una actividad ejecutiva a desarrollar por las Administraciones públicas con competencias en materia de medio ambiente. La gestión de estos procedimientos se ejercita, por tanto, como una competencia que se origina en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS

1. *Las competencias normativas en materia de medio ambiente: el esquema «legislación básica-normas adicionales»*

Las competencias que recaen sobre el medio ambiente son, según los artículos 148.1. y 149.1.23 CE, compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (8). En términos generales, se puede afirmar que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la «legislación básica», teniendo las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar «normas adicionales» y «gestionar».

Sobre el concepto general de «legislación básica» se han construido elaboradas teorías doctrinales y jurisprudenciales, que no siempre ofrecen la claridad suficiente para despejar todas las dudas que surgen sobre su

de una evaluación de sus efectos (art. 90 de la Ley de Aguas). Finalmente, podemos destacar el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración de Espacios Naturales afectados por actividades extractivas (art. 3.2).

(7) Con posterioridad a las normas estatales, la mayoría de las Comunidades Autónomas han regulado los procedimientos de impacto ambiental. Así, podemos destacar las siguientes normas: Cataluña: Decreto 114/1988, de 7 de abril; Galicia: Decreto 442/1990, de 23 de septiembre; Andalucía: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre; Cantabria: Decreto 50/1991, de 29 de abril; Murcia: Ley 1/1995, de 8 de marzo; Comunidad Valenciana: Ley 2/1989, de 3 de marzo; Aragón: Decreto 45/1994, de 4 de marzo; Canarias: Ley 11/1990, de 13 de julio; Extremadura: Decreto 45/1991, de 16 de abril; Islas Baleares: Decreto 4/1986, de 23 de enero; Madrid: Ley 3/1988, de 13 de octubre; Castilla y León: Ley 8/1994, de 24 de junio.

(8) Sobre las competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente: MARTÍNEZ MARÍN, *Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente, intento de sistematización*, en «DA», núm. 190, 1981, pág. 293; MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de protección del medio ambiente*, en la misma revista, págs. 351 y ss.; LARUMBA, *Medio Ambiente y Comunidades Autónomas*, «RVAP», núm. 8; MARTÍNEZ MORALES y SEVILLA MERINO, *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, «REVL», núm. 220; RODRIGUEZ ARANA, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente y las Comunidades Autónomas en España*, «RGA», núm. 3, 1989; ARLUCEA RUIZ, *La concurrencia normativa sobre el medio ambiente. Especial referencia al EAPV*, en «RVAP», núm. 48, 1997, págs. 263 y ss.; J. L. BEITRÁN AGUIRRE, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente*, en «RVAP», núm. 41, 1995, pág. 545.

contenido. En este sentido, sólo es necesario describir la evolución que ha sufrido el concepto de «legislación básica» en el ámbito del medio ambiente para comprobar lo que afirmamos.

Entrando ya en materia, hay que decir que el Tribunal Constitucional opta inicialmente por establecer, en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, una doble atribución competencial sobre el medio ambiente: por una parte, «la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en esta materia»; por otra, y como complemento de la anterior, «se atribuye a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer medidas adicionales de protección; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (9).

Con estos pronunciamientos resuelve el Tribunal Constitucional los iniciales problemas que se presentan sobre la atribución competencial en materia de medio ambiente. No obstante, y aun reconociendo el valor interpretativo que tienen, es en la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, cuando el Tribunal Constitucional diseña con mayor precisión su concepto de lo básico en materia de medio ambiente. A este respecto se indica que «la legislación básica del Estado no cumple en este caso [se refiere al art. 149.1.23] una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetar en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establezcan pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica...». Desde esta perspectiva constitucional cobra un nuevo sentido la noción de bases, que pasa a convertirse en una legislación de mínimos. Adquiere un sentido poco habitual la competencia autonómica, ya que deja de configurarse como «normativa de desarrollo», orientada básicamente hacia la diversidad territorial, para adoptar como objetivo fundamental el establecimiento de un plus de calidad ambiental (10).

Sin embargo, y una vez que parece consolidarse el concepto de lo básico en el sentido expuesto, se produce un cambio de interpretación, una nueva manifestación que justificaría lo que algunos autores han denominado *la versatilidad de lo básico* (11). En concreto, la STC 149/1991, de 4 de julio, va a sustituir la noción de «mínimo» por la de «indispensable» o «todo lo nece-

(9) FJ 3. Esta interpretación se mantiene, con mínimas modificaciones, en la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre.

(10) RUIZ-RICO RUIZ. «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional», en la obra *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, 1995, pág. 215.

(11) J. GARCÍA MORILLO, *La versatilidad de lo básico*, en el núm. 139 de esta REVISTA, págs. 125 y ss.

sario», pues, según la propia sentencia, «el constituyente no ha querido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente» (12).

Así, pues, aprovecha la ocasión el Tribunal Constitucional para establecer una doctrina general —una nueva doctrina general— sobre este título competencial del Estado, entendiendo que este título no responde al esquema general «bases estatales-desarrollo de las Comunidades Autónomas», sino que responde a un esquema peculiar y distinto: «legislación básica-normas adicionales». El artículo 149.1.23 CE otorga al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas establezcan normas adicionales de protección. Pues bien, en esta diferente articulación de la competencia estatal y autonómica, el Tribunal Constitucional ha entendido que la competencia estatal es más amplia en esta materia que la clásica «bases-desarrollo». El Estado, según este criterio, puede adoptar todas las normas legales e incluso reglamentarias que sean indispensables para proteger el medio ambiente en toda España. Por consiguiente, en esta materia el margen autonómico es menor (13). Así las cosas, no cabría reprochar a las normas estatales cierto nivel de detalle, ya que «en principio también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la legislación básica incluye tanto las normas con rango de ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo» (14).

De cualquier manera, la situación, lejos de estabilizarse conceptualmente, vuelve a complicarse cuando la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, establece que «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetar en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos». Y continúa el Alto Tribunal: «el recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo» (15). Como se puede comprobar, el Tribunal Constitucional retorna a la noción de mínimos que había establecido inicialmente, apartándose, como se llega a decir expresamente, de la Sentencia 149/1991 (16).

(12) Un comentario crítico sobre esta sentencia en J. GARCÍA MORILLO (cit., págs. 144 y 145).

(13) J. LEGUINA VILLA, «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas», en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Santiago de Compostela, 1992, pág. 169.

(14) FJ 3, apartado D).

(15) En este mismo sentido podemos destacar las SSTC 64/1982, 69/1982 y 147/1991.

(16) FJ 8.

A la luz de estos datos se puede afirmar que el concepto de lo básico se reconduce a delimitar aquello que goza del carácter mínimo preciso para una adecuada protección del medio ambiente. El Tribunal Constitucional quiere destacar el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, que aun siendo menor que en otros ámbitos, como se afirma en la Sentencia 149/1991, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente.

2. Competencias ejecutivas en materia de medio ambiente

Hay que indicar que al fijar las potestades normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas se están delimitando de hecho las competencias de ejecución de estas entidades (17). En este sentido se puede afirmar que el Estado queda al margen de la gestión ambiental, siendo las Comunidades Autónomas las que llevan a efecto las competencias ejecutivas en esta materia (18). Así, el propio Tribunal Constitucional declara en la referida Sentencia 102/1995 que «en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado» (19).

No obstante, y manteniendo lo anterior, en el modelo de distribución de competencias hay que diferenciar entre un sistema formalizado a través de la Constitución y el efectivamente existente en estos momentos; diferencias que cristalizan sobre todo en el modo cómo ejercita sus competencias legislativas y ejecutivas el Estado, y que se concreta en un conjunto de interpretaciones del Tribunal Constitucional. Como ha destacado JIMÉNEZ ASENSIO, nos encontramos ante un sistema de distribución de competencias que no puede ser leído sólo desde los parámetros de las previsiones recogidas en la Constitución, sino que hay que integrar éstas con una copiosa y prolífica jurisprudencia constitucional sobre una variedad amplísima de títulos competenciales (20).

(17) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 21 a 52.

(18) Hay que destacar que cuando hacemos referencia a las «competencias ejecutivas» nos estamos refiriendo básicamente a las «competencias administrativas». No obstante, y como ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ ASENSIO, «hay que advertir que las competencias ejecutivas no son identificables completamente con las competencias administrativas. La competencia autonómica de ejecución, al menos la que tiene el carácter de competencia propia, extralimita los estrechos márgenes de lo que se conoce como competencias administrativas o lo que, entre nosotros, sería equiparable con la manifestación propia de la función ejecutiva como función del Gobierno, distinta, por tanto, de la potestad reglamentaria a él atribuida» (*Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional*, «REDC», núm. 42, 1994, pág. 55).

(19) FJ 8.

(20) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias...*, cit., pág. 62. Del mismo autor, destacar el trabajo *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas/IVAP, Madrid, 1993.

Dicho esto, y centrándonos en la materia que nos ocupa, la pregunta que surge es: ¿cuando puede ejercitar el Estado competencias ejecutivas en materia de medio ambiente? La respuesta es compleja y llena de matices. Veamos, no obstante, las posibles respuestas.

A) *Los actos de ejecución como manifestación de la noción de bases del Estado.*

Ha sido habitual que, en aquellos ámbitos materiales en los que la Constitución y los Estatutos reservan al Estado las normas básicas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido admitiendo que dentro del concepto citado se pueda incluir con carácter excepcional determinadas actuaciones ejecutivas (21). Insiste, sin embargo, el propio Tribunal Constitucional en que la reserva al Estado de actos de ejecución ha de tener carácter excepcional, debiendo utilizarse tan sólo en aquellos supuestos en que no es posible acudir a otras técnicas de intervención más débiles, que permitan obtener los mismos resultados que se persiguen (por ejemplo, la coordinación o la cooperación) (22).

No obstante, y a pesar de este carácter excepcional, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha venido admitiendo con gran amplitud la utilización estatal de esta técnica, pudiéndose destacar diferentes supuestos. Sin embargo, son las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente las que están sufriendo una interpretación más restrictiva de cara a establecer situaciones excepcionales a favor del Estado.

— *Competencias de ejecución como resultado de la entrada en juego de intereses supracomunitarios.*

Es una constante en la jurisprudencia constitucional más reciente el criterio según el cual una Comunidad Autónoma no puede interferir en los intereses de otra y que la valoración de intereses supracomunitarios queda confiada al Estado (23).

No obstante, y aun siendo ésta la jurisprudencia más reiterada, el Tribunal Constitucional también ha optado en algunas situaciones por planteamientos contrarios a los expuestos. Así, puede causar cierta sorpresa la afirmación que se produce en la Sentencia 102/1995, sobre la Ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos, cuando se establece que «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia. Cierta-

(21) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1994, pág. 330.

(22) Véase STC 102/1995.

(23) Así, por ejemplo, en el ámbito de la protección civil, se apoya la atribución al Estado de actividades de tipo ejecutivo a través de la invocación de intereses supracomunitarios (SSTC 123/1984 y 133/1990). Lo mismo sucede en materia de pesca (STC 57/1992), en el ámbito de los incentivos regionales (STC 146/1992) o en materia de juego (STC 163/1994), por poner algunos ejemplos significativos. Sobre estos supuestos, véase JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias ejecutivas...*, cit., págs. 69 y ss.

mente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios». Es patente en este caso el interés del Tribunal Constitucional por marginar el criterio supracomunitario en favor de otras técnicas como la coordinación y la cooperación. Se opta, de esta manera, por consolidar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, aun en el supuesto de que los intereses en juego puedan afectar a más de una Comunidad Autónoma.

— *Competencias de ejecución como resultado de los intereses generales.*

Es habitual que en determinadas situaciones en las que sobre una actividad o materia aparece reflejado un interés general sea el Estado el que asuma las competencias ejecutivas que, inicialmente, corresponden a las Comunidades Autónomas.

Las referencias expresas al interés general se reflejan de manera copiosa en el texto constitucional. Así, este principio aparece recogido en el Título «De la organización territorial del Estado», como criterio utilizado en la atribución y reparto de competencias. A título de ejemplo podemos destacar el artículo 137 CE para la atribución de la autonomía a municipios y provincias; en el artículo 149.1, en sus reglas 20 y 24, asigna competencias al Estado para determinados puertos, aeropuertos y obras públicas por ser de interés general. El artículo 150.3 CE concede valor prevalente al interés general, y el 155.1 considera los atentados graves al «interés general de España» (24).

Sin embargo, y a pesar de su extendida utilización, no se puede realizar una interpretación genérica e ilimitada del concepto de «interés general» (25). Así, la determinación de cuándo tales materias, elementos o actividades sean de interés estatal corresponde al propio Estado, que tendrá que responder a la pregunta de si un concreto objeto tiene interés para él, esto es, si su régimen jurídico y su gestión pueden tener influencia más

(24) Asimismo, al regular los derechos y deberes de los ciudadanos, el artículo 31 CE admite que «podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general», y el artículo 34 CE establece el reconocimiento del «derecho de fundación para fines de interés general». Por su parte, el artículo 47 CE utiliza el concepto de interés general como regla en la utilización del suelo a fin de impedir la especulación. Más adelante, el interés general se utiliza en el artículo 128 CE como principio que rige la ordenación de la riqueza nacional.

(25) Sobre la posible discrecionalidad en la determinación del interés general, véase el trabajo de A. MARRERO GARCÍA-ROJO, «Algunas notas sobre la discrecionalidad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en el trabajo colectivo *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 57 y ss.

allá del territorio autonómico o pueden afectar al adecuado ejercicio de las competencias de titularidad estatal. Por otra parte, debe resaltarse la necesidad de que la intervención estatal esté suficientemente motivada, lo que se traduce en la exigencia de la previa determinación de unos criterios generales que sirvan para concretar posteriormente los objetos en que prima el interés estatal. Tales criterios parece que debieran ser establecidos en una norma con rango de Ley y, además, no producir automáticamente la nueva delimitación competencial, exigiendo una nueva y posterior intervención que concrete los objetivos materiales que reúnan las correspondientes características (26).

En este sentido, y centrándonos de nuevo en los temas ambientales, tendríamos que recordar la definición de los denominados espacios de interés general establecida en el artículo 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Esta, en concreto, atribuía al Estado las competencias de ejecución (declaración y gestión) sobre los espacios naturales declarados de interés general. Sin embargo, la Sentencia 102/1995 vuelve a modular el rumbo de la jurisprudencia cuando establece que «no es admisible la exclusión de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques de interés general, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado». Se produce, de nuevo, un fortalecimiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el medio ambiente, así como una confirmación de la excepcionalidad que la intervención estatal puede tener en esta materia.

En el mismo sentido podemos destacar:

— *Cuando existan circunstancias excepcionales por motivos de seguridad pública, urgencia o necesidad (SSTC 33/1982, 15/1989, 147/1991 y 102/1995, entre otras).*

— *Cuando el Estado ejercite funciones de coordinación o planificación de la materia ambiental (SSTC 144/1985 y 227/1988, entre otras).*

B) *La atribución de competencias ejecutivas al Estado por aplicación de «títulos genéricos» o «transversales».*

En este segundo apartado hacemos referencia a aquellas situaciones en las que a través de la aplicación de determinados títulos se atribuyen competencias ejecutivas al Estado en ámbitos en los que no dispone inicialmente de estas competencias.

Desde esta perspectiva, podemos destacar la situación que se produce por la aplicación de los denominados «títulos genéricos» (o títulos de naturaleza «horizontal» o «transversal»). A través de ellos, el Estado asume una serie de competencias ejecutivas sobre ámbitos materiales sobre los que

(26) A. MARRERO GARCÍA-ROJO, «Algunas notas...», cit., pág. 60.

inicialmente no dispone de competencias específicas. Dentro de estos títulos genéricos, y a simple modo de ejemplo, podemos destacar los artículos 149.1.1 (las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles) (27), 149.1.3 (relaciones internacionales) o 149.1.13 (ordenación general de la economía o dirección de la política económica) (28). A través de todos ellos se va a justificar la actuación estatal ejecutiva en materias sobre las cuales el Estado no dispone de un título competencial determinado.

Estas situaciones tienen como resultado principal un encuadramiento material que desemboca en una atribución de competencias ejecutivas al Estado. En concreto, se pretende que determinadas competencias ejecutivas se atribuyan al Estado como consecuencia del diferente encuadramiento competencial que pueden tener algunas materias o actividades (29). Ejemplo de lo expuesto se han planeado en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional como la 168/1993, 244/1993, 14/1994 ó 163/1994, entre otras.

Pues bien, en lo que se refiere al medio ambiente la situación puede ser algo más complicada. Esta complejidad puede estar en el hecho de que el carácter transversal o genérico de esta materia no siempre ha tenido la misma interpretación por parte del Tribunal Constitucional. En este sentido, el Alto Tribunal ha realizado una doble interpretación:

— *El medio ambiente como materia transversal que otorga competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en ámbitos competenciales del Estado.*

La primera opción que hay que destacar se refiere al hecho de que la materia ambiental responde, por su propio contenido, a una configuración genérica que lo relaciona, en clara aplicación transversal, a un número importante de materias y actividades. En este sentido sólo hay que destacar las referencias contenidas en las Sentencias 227/1988 (aguas), 149/1991 (costas) o 102/1995 (espacios naturales protegidos) para comprender esta afirmación. Es justamente este carácter genérico el que hace que las Comunidades Autónomas, por el propio contenido del artículo 149.1.23, obtengan competencias en ámbitos en los que inicialmente no tienen (30).

(27) El Tribunal Constitucional ha fundamentado la atribución de competencias ejecutivas en favor del Estado en ese precepto en varias casiones. Así, por ejemplo, las SSTC 64, 189 y 190/1989, relativas a ayudas a empresas periodísticas. Del mismo modo, las SSTC 13/1992 y 79/1992 emplean el citado precepto constitucional para avalar, en estos casos, la existencias de subvenciones estatales.

(28) En este supuesto podemos destacar las SSTC 188/1989, de 16 de noviembre; 192/1990, de 26 de noviembre; 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo, y 13/1992, de 6 de febrero.

(29) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo...*, cit., pág. 71.

(30) Es más, algunos autores han manifestado cómo por la vía de las normas adicionales de protección se está actuando en algunas Comunidades Autónomas sobre problemas sectoriales que tienen un esquema competencial diferente al que se establece para el medio ambiente (J. F. RODRIGUEZ-ARANA, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España*, «RG Am.», núm. 3, 1989, pág. 528).

— *El medio ambiente como materia transversal que otorga competencias ejecutivas al Estado en ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas.*

No obstante, el argumento es mutable y puede tener una doble aplicación. Si en líneas anteriores hablábamos de la versatilidad de lo básico, ahora lo podemos extender a lo ejecutivo. O, dicho en otras palabras: si el argumento de la transversalidad de la materia ambiental sirve para atribuir competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas, también puede servir para cuestionar algunas de las competencias ejecutivas que, inicialmente, les corresponden.

Sirva como ejemplo de lo anterior la Sentencia 13/1998, de 22 de enero, en la que el Tribunal Constitucional establece que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal. Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confíe la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración (que no es necesariamente la Comunidad Autónoma) que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad.

Ahora bien, llegados a este punto, el problema radica en saber cómo se realiza un adecuado encuadramiento material de las actividades, sin desvirtuar por ello el sistema de distribución de competencias. Para contestar a esta cuestión el propio Tribunal Constitucional, en la referida Sentencia 13/1998, ha aportado algunas ideas:

— En primer lugar, el Alto Tribunal indica que la determinación de los títulos competenciales en conflicto «ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial, teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones o actos traídos al conflicto (STC 87/1987, fundamento jurídico 2.º), como el objetivo predominante de los mismos (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º)».

— Asimismo, se añade por el Tribunal que no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se produce en el vacío (STC 102/1995). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución (en el caso de esta sentencia son los procedimientos de impacto ambiental que se configuran a través de una Directiva comunitaria) puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno.

Sobre estas ideas volveremos seguidamente.

III. LAS COMPETENCIAS SOBRE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL. LA STC 13/1998, DE 22 DE ENERO (31)

1. *Introducción*

La STC 13/1998, de 22 de enero, constituye una nueva e importante aportación al polémico tema de las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente (32). En el conflicto constitucional que resuelve esta sentencia no se discute sobre la figura ni el alcance de la evaluación de impacto ambiental. Ninguno de los aspectos sustantivos de la normativa estatal (RDL 1302/1986, de 28 de junio, y RD 1131/1988, de 30 de septiembre, principalmente) ha sido impugnado por el Gobierno vasco en su recurso ante el Tribunal Constitucional. La controversia se limita a los aspectos competenciales de la norma, que, entre los diversos modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE, ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un órgano ambiental distinto del órgano competente para aprobar y autorizar el proyecto debe emitir una «declaración de impacto ambiental»; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales (33).

Pues bien, no es aceptado por el Gobierno vasco, conforme a la distribución de competencias ambientales establecidas por el artículo 149.1.23 CE, que no se le atribuya la competencia para realizar la evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos, obras, instalaciones o actividades a implantarse en su territorio pero cuya aprobación corresponde a la Administración del Estado. Sería más adecuado, mantiene el recurrente, que los proyectos localizados en su territorio sean evaluados ambientalmente por la Administración autonómica, realizando ella la correspondiente declara-

(31) Esta sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

(32) En la STC 13/1998, de 22 de enero, se plantean otras cuestiones que podemos resumir de la siguiente manera: *a)* la posibilidad de delimitar las competencias básicas mediante decretos legislativos; y *b)* las posibilidades de excepcionar la necesidad de EIA de determinados proyectos por parte del Estado. En este sentido, véase el trabajo de ARANA GARCÍA, *Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998*, en «RDU», núm. 162, págs. 151 y ss.

(33) El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, define en su anexo 1 a la «autoridad competente sustantiva» como «aquella que conforme a la legislación aplicable al proyecto, ha de conceder la autorización para su realización». Por su parte, la «autoridad competente de medio ambiente» se define como aquella «que conforme al presente Reglamento ha de formular la Declaración de Impacto Ambiental».

ción de impacto ambiental de todos los proyectos aunque la Administración competente para aprobarlos sea la estatal.

2. *Las evaluaciones de impacto ambiental como manifestación de la competencia de ejecución en materia de medio ambiente*

A) *Planteamiento del problema.*

Sin ninguna duda, el argumento principal de la Comunidad Autónoma vasca, en lo que a este punto del recurso se refiere, es considerar que las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una clara y genuina manifestación de las competencias de ejecución en materia de medio ambiente.

En este sentido entiende el recurrente que los artículos 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y 4.1 del Real Decreto 1131/1988 (34) suponen una regulación que desapodera a la Comunidad Autónoma de sus competencias legislativas y, especialmente, ejecutivas medioambientales en aquellos supuestos en que los proyectos de obras, instalaciones o actividades a residenciar en su ámbito territorial sean realizados o aprobados por otra Administración pública distinta de la autonómica, sin ninguna habilitación constitucional ni estatutaria; convirtiéndose, en definitiva, las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma en inexistentes; dándose de hecho la situación de que las diversas acciones sectoriales con incidencia medioambiental en el ámbito de la misma, pero a realizar o aprobar por una Administración distinta, priman sin ninguna matización sobre las facultades ambientales estatutariamente recogidas, estableciéndose «zonas francas» en el ámbito de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma, o, lo que sería más grave, convirtiéndose el medio ambiente en mero instrumento accesorio de otras materias o títulos competenciales.

Estos argumentos no son compartidos por el Tribunal Constitucional, que de forma clara y expresa los rechaza. Y lo hace negando el principal de los argumentos utilizados por la parte recurrente: «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente» (35).

Ahora bien, ¿cuál es el fundamento jurídico que sustenta esta, digamos singular, afirmación del Alto Tribunal? Como se indica en la propia sentencia, la finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal sobre im-

(34) El artículo 5 del RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, establece que «a los efectos del presente RD Legislativo se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». En similares términos se expresa el artículo 4.1 del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, cuando dice que «a los efectos del presente Reglamento, se considera órgano administrativo de medio ambiente el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto».

(35) Fundamento Jurídico 7.º.

pacto ambiental conducen a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. Así, y como ya declaró el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995 (FJ 3.º), «los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos».

Por tanto, concluye el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1998: «el reparto competencial en la materia ambiental sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas (36). Pero cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del artículo 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1)».

En definitiva, y así situada la cuestión, el Tribunal mantiene que es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias que el Real Decreto Legislativo de impacto ambiental, y su reglamento de desarrollo, confie la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración (Estado o Comunidad Autónoma) que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentre sujeta a su competencia.

Ahora bien, el Alto Tribunal, a pesar de las afirmaciones realizadas, intenta advertir sobre las limitaciones que el Estado tiene en el ejercicio de

(36) Es de difícil justificación el que el Alto Tribunal aplique el reparto competencial del artículo 149.1.23 CE a las «actividades calificadas» y lo excluya de los «procedimientos de impacto ambiental». Y esto por dos motivos que nos parecen significativos: *a)* la normativa sobre impacto ambiental ha sustituido en la mayoría de las Comunidades Autónomas a la normativa sobre actividades calificadas (especialmente al Reglamento de actividades calificadas de 1961); *b)* las actividades calificadas responden al mismo esquema de funcionamiento que los procedimientos de impacto ambiental, es decir, el control ambiental de los establecimientos industriales y mercantiles.

sus competencias de ejecución. Así, recuerda que cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 149/1991 y 102/1995) y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías. En concreto, y en el caso de la evaluación de impacto ambiental, los instrumentos para cumplir estos objetivos son diversos: la consulta a las Administraciones afectadas para formular la Memoria-resumen (en este caso a las Comunidades Autónomas), el trámite de información pública y los informes generales (37).

De aquí que el Tribunal Constitucional entienda que la Comunidad Autónoma tiene garantizado constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse sobre su territorio y que pueden afectar al medio ambiente y los recursos naturales.

B) *La evaluación de impacto ambiental como competencia de ejecución ambiental de las Comunidades Autónomas.*

Expuesto lo anterior, entendemos que es necesario comentar algunas de las afirmaciones realizadas por el Tribunal Constitucional:

— En primer lugar, el Tribunal Constitucional establece expresamente que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental no pueden caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente.

— Asimismo, y en relación con lo anterior, se mantiene implícitamente por el Tribunal que las denominadas competencias sustantivas ejercen una «vis atractiva» sobre las competencias ambientales.

Veamos ambas cuestiones.

a) *Los EIA como instrumento de la gestión ambiental.*

Dos son los aspectos que se pueden destacar sobre esta primera cuestión. El primero de ellos hace referencia a si los procedimientos de evaluación ambiental, y la declaración de impacto en que culmina, constituyen verdaderas actividades de ejecución. El segundo, por su parte, se refiere a si los artículos impugnados (4.1, 20 y 25 del Reglamento de Impacto Ambiental) tienen, como aspecto predominante, una naturaleza ambiental.

El primero de ellos no tiene una respuesta especialmente compleja. Así, el Magistrado Pablo García Manzano en su voto particular ha entendido que «el factor decisivo para determinar si esta materia [se refiere a los

(37) Véanse los artículos 13 y ss. del RD 1131/1988, de 30 de septiembre.

procedimientos de impacto ambiental] pertenece al plano de la gestión o ejecución, o a otro diverso, ha de ser el de si nos hallamos en presencia de actos singulares de ejecución orientados a la tutela ambiental o, por el contrario, ante actuaciones que pertenecen al ámbito normativo de la legislación básica del Estado en esta materia. La respuesta ha de ser favorable a la calificación de la EIA como actividad de ejecución» (38).

En efecto, como ha destacado la doctrina más solvente (39), la evaluación de impacto ambiental es un acto administrativo de juicio de carácter complejo que tiene por objeto determinar mediante un procedimiento específico la viabilidad ambiental de un proyecto público o privado. Así, el propio preámbulo del Real Decreto Legislativo 1302/1986 nos define este carácter al indicar que los EIA constituyen una «técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente».

Pero es que, además, esta naturaleza de gestión o de simple ejecución ha sido afirmada por el Tribunal Constitucional respecto de competencias en materia de protección ambiental, en cierta manera homologables a la técnica de impacto ambiental que aquí analizamos; tal sucede con las declaraciones de zona de atmósfera contaminada (STC 329/1993) o con las declaraciones de espacios naturales protegidos (STC 102/1995), que son calificadas como «un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola, y por tanto es también un acto materialmente administrativo».

En lo que se refiere al segundo de los problemas apuntados, hay que indicar que efectivamente existen normas o preceptos sobre los que pueden actuar diversos títulos competenciales en función de su singularidad (40). No obstante, en el caso de los preceptos y normas impugnados no se plantean dudas sobre el aspecto predominante que les caracteriza. Así, los artículos 4.1, 20 y 25 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental responden a unos antecedentes y objetivos que les convierten en normas de naturaleza ambiental. La aplicación de estos preceptos no tiene sentido si no es como desarrollo de los objetivos de protección ambiental establecidos por el artículo 45 CE. El hecho de que su contenido pueda tener vinculación con otros aspectos o materias no reduce en nada la naturaleza predominantemente ambiental que les caracteriza.

Pero es que, además de todo esto, es el propio Tribunal Constitucional el que ofrece argumentos que, una vez desarrollados, dejan sin justificación la afirmación inicial que el mismo realiza:

— Indica el Tribunal que «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de

(38) A este voto particular se adhieren los Magistrados J. González Campos, P. Cruz Villalón, C. Viver Pi-Sunyer y T. S. Vives Antón.

(39) Véase nota 3.

(40) STC 15/1989 (FJ 1).

distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental».

Pues bien, la Directiva comunitaria 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, es clarificadora en este sentido. Así, en la propia Exposición de Motivos de la Directiva se ofrecen argumentos más que suficientes para poder afirmar que los procedimientos de evaluación de impacto constituyen una materia prioritariamente ambiental (referencia a los Programas de acción ambiental de 1973, 1977 y 1983; referencia a los arts. 100 y 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea; referencia prioritaria a los conceptos de contaminación, recursos naturales, calidad de vida, entre otras cuestiones). Es de difícil explicación, a la luz de los argumentos ofrecidos en esta norma comunitaria, el negar el carácter prioritariamente ambiental de los procedimientos de evaluación.

— Por otra parte, se establece por el Tribunal que «la determinación de los títulos competenciales en conflicto ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de controversia competencial, teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones o actos traídos al conflicto como el objeto predominante de los mismos» (41).

Dicho esto, sólo hay que traer ejemplos como los de las Directivas 97/11/CE del Consejo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, o la 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (42), para saber cuál es el objetivo predominante de los procedimientos de impacto ambiental. En concreto, se establece «que el procedimiento de impacto de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política del medio ambiente definida en el artículo 130R del Tratado en el Programa comunitario de política y acción con el medio ambiente» (43).

(41) Asimismo, la STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 2).

(42) Esta Directiva, aunque no está destinada directamente a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, tiene una relación complementaria con estos procedimientos. En este sentido podemos destacar el considerando número 10, en el que se establece que «las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985; que en los casos en que deban tomarse en consideración, a efectos de la concesión de la autorización, datos o conclusiones que resulten de la aplicación de esta última Directiva, la presente Directiva no afectará a la aplicación de la mencionada Directiva».

(43) 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.

b) «Competencias sustantivas» y «competencias ambientales»: sistema de relaciones.

Como se dijo anteriormente, el Tribunal Constitucional mantiene en la Sentencia 13/1998 una «vis atractiva» de las denominadas competencias sustantivas sobre las competencias ambientales. Como resultado de esto mantiene la posibilidad de competencias ejecutivas ambientales en manos del Estado, cuando éste lleve a efecto la realización de las actividades u obras sometidas a estudio de impacto ambiental.

No obstante, entendemos que no existe ningún argumento en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía que justifique la mencionada opción. El hecho de que las normas impugnadas del Reglamento de Impacto Ambiental hablen de «competencias sustantivas» (en contraste con las denominadas «competencias ambientales») nada dice, constitucionalmente hablando, en favor de una prevalencia de la competencia para dictar este tipo de actos. Afirmar que la «competencia sustantiva» atrae a la «competencia ambiental» supone utilizar un criterio de distribución de competencias que no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. Si el titular de la competencia sustantiva también lo es de la medioambiental, el criterio de la atracción es innecesario e induce a confusión; si, por el contrario, no es el titular de la competencia sobre el medio ambiente, supone partir de un planteamiento próximo a la denominada doctrina de los poderes implícitos incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido.

Probablemente, en el ánimo del Tribunal Constitucional sigue pesando el medio ambiente como concepto residual, y que ya enunciara en su momento MUÑOZ MACHADO al indicar que «no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con el mismo», y que sirve, en este contexto, «para completar el tratamiento de la distribución de competencias en aquellos aspectos que no tienen un tratamiento concreto» (44). Esto, lógicamente, supone una situación poco adecuada en la que el medio ambiente en la distribución de competencias queda reducido a la nada (45).

Entendemos, por tanto, que el título competencial del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) tiene autonomía propia respecto de las competencias sustantivas que, en este caso, pueda ejercitar el Estado sobre alguna de las actividades sometidas a estudio de impacto ambiental (46).

(44) S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias...*, pág. 367.

(45) J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente...*, cit., pág. 168.

(46) Véase la STS de 30 de septiembre de 1992.

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LA EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL Y LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: UN ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1)

Por

DIEGO J. VERA JURADO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. ASPECTOS GENERALES.—II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS: 1. *Las competencias normativas en materia de medio ambiente: el esquema «legislación básica-normas adicionales».* 2. *Competencias ejecutivas en materia de medio ambiente:* A) Los actos de ejecución como manifestación de la noción de bases del Estado. B) La atribución de competencias ejecutivas del Estado por aplicación de «títulos genéricos» o «transversales».— III. LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS SOBRE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. LA STC 13/1998, DE 22 DE ENERO: 1. *Introducción.* 2. *Las evaluaciones de impacto ambiental como manifestación de la competencia de ejecución en materia de medio ambiente:* A) Planteamiento del problema. B) La evaluación de impacto ambiental como competencia de ejecución ambiental de las Comunidades Autónomas: a) Los EIA como instrumento de la gestión ambiental. b) «Competencias sustantivas» y «competencias ambientales»: sistema de relaciones.

I. ASPECTOS GENERALES

Como ya se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, el concepto de «medio ambiente» está integrado por una amplia variedad de elementos, cuyo núcleo central está constituido por los recursos naturales (agua, aire, suelo, fauna, flora) (2). Junto a este aspecto principal se pueden distinguir, asimismo, una serie de materias o actividades con las que de una forma directa o indirecta tiene una vinculación significativa. En

(1) El presente artículo se publicará en el *Libro Homenaje al Profesor Ramón MARTÍN MATEO*.

(2) Sobre los diferentes conceptos de «medio ambiente», véase D. J. VERA JURADO, *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994, págs. 23 y ss. Asimismo, y para un análisis del concepto de medio ambiente, ver Rafael MENDIZÁBAL ALLENDE, *Ensayo para una definición del medio ambiente*, en «Actualidad Administrativa» núm. 31, 1995.

este sentido, podemos destacar las actividades industriales, las obras públicas, la agricultura o las actividades urbanísticas, por citar los supuestos más destacados (3).

La protección, defensa y restauración de los elementos que integran este concepto de medio ambiente o, en su caso, la armonización con las actividades y materias relacionadas con él va a depender de la utilización por parte de los poderes públicos de una serie de técnicas jurídicas específicas que tienen un reflejo en las normas que regulan la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos.

Dentro de estas técnicas podemos destacar, por su importancia y carácter novedoso, a la Evaluación de Impacto Ambiental (4). Esta figura constituye un instrumento jurídico generalizado en todos los países con un cierto grado de industrialización, que la reconocen como el más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente. Consiste esta técnica jurídica en introducir la variable ambiental en la toma de decisiones que afectan a determinados proyectos y actividades públicas y privadas; concretamente se introduce en el procedimiento autorizatorio que acompaña al ejercicio de estas actividades.

Las evaluaciones de impacto ambiental, que llevan aplicándose con carácter general en Europa y, especialmente, en los Estados Unidos desde hace varias décadas (5), han estado reguladas en España, hasta la aparición del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de un modo fragmentario y sectorial (6). Es a partir de esta norma y de su reglamento

(3) Como acertadamente ha indicado J. DOMPER FERRANDO, «una cosa es atender al factor protección desde el punto de vista de los elementos a proteger, otra atender a los instrumentos o medios idóneos para que ese objetivo se cumpla y otra muy distinta descubrir qué agentes originan una perturbación en el objeto protegible y la causa de su producción» (*El medio ambiente y la intervención administrativas en las actividades clasificadas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1992, pág. 75).

(4) Véanse los trabajos de ALLI ARANGUREN, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, «RJN», núm. 8, 1989, págs. 69-117; LÓPEZ GONZÁLEZ, *El régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, «RAAP», núm. 4, 1990, págs. 61-91; LÓPEZ TARACENA, *Las evaluaciones de impacto ambiental*, «Noticias/CEE», núm. 85, 1992, págs. 11-27; ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, entre otras.

(5) La experiencia norteamericana, amparada normativamente en el *Environmental Impact Statement* (EIS), y la Ley francesa 76/76, de 10 de junio de 1976, sobre *étude d'impact*, constituyen los antecedentes de la actual legislación en materia de impacto ambiental. No obstante, será la Directiva comunitaria 85/337/CEE la que marque los límites y desarrollos que va a tener la normativa española. Esta Directiva es modificada por la 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

(6) Antes de la aparición del Real Decreto Legislativo 1302/1986 los procedimientos de impacto ambiental estaban regulados en nuestro sistema jurídico de una manera sectorial. Así, el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 regula este sistema para la sanidad ambiental, proponiendo un conjunto de correcciones para las actividades que no respeten un estándar mínimo de condiciones (arts. 5 y ss. del Reglamento de actividades, y arts. 9 y ss. de la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se dictan normas complementarias). En el mismo sentido, la Orden del Ministerio de Industria de 18 de octubre de 1976, para proyectos de nuevas industrias contaminadoras de la atmósfera y la ampliación de las existentes (arts. 7 y ss. de la Orden). La Ley de Aguas, por su parte, impone que las tramitaciones de las autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez incidan en el medio ambiente serán resueltas previa presentación

de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, cuando se establece en nuestro sistema jurídico un verdadero procedimiento de evaluación de impacto ambiental (7).

En atención a todo lo expuesto, podemos afirmar que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental constituyen una actividad ejecutiva a desarrollar por las Administraciones públicas con competencias en materia de medio ambiente. La gestión de estos procedimientos se ejercita, por tanto, como una competencia que se origina en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS

1. *Las competencias normativas en materia de medio ambiente: el esquema «legislación básica-normas adicionales»*

Las competencias que recaen sobre el medio ambiente son, según los artículos 148.1. y 149.1.23 CE, compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (8). En términos generales, se puede afirmar que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la «legislación básica», teniendo las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar «normas adicionales» y «gestionar».

Sobre el concepto general de «legislación básica» se han construido elaboradas teorías doctrinales y jurisprudenciales, que no siempre ofrecen la claridad suficiente para despejar todas las dudas que surgen sobre su

de una evaluación de sus efectos (art. 90 de la Ley de Aguas). Finalmente, podemos destacar el Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre Restauración de Espacios Naturales afectados por actividades extractivas (art. 3.2).

(7) Con posterioridad a las normas estatales, la mayoría de las Comunidades Autónomas han regulado los procedimientos de impacto ambiental. Así, podemos destacar las siguientes normas: Cataluña: Decreto 114/1988, de 7 de abril; Galicia: Decreto 442/1990, de 23 de septiembre; Andalucía: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre; Cantabria: Decreto 50/1991, de 29 de abril; Murcia: Ley 1/1995, de 8 de marzo; Comunidad Valenciana: Ley 2/1989, de 3 de marzo; Aragón: Decreto 45/1994, de 4 de marzo; Canarias: Ley 11/1990, de 13 de julio; Extremadura: Decreto 45/1991, de 16 de abril; Islas Baleares: Decreto 4/1986, de 23 de enero; Madrid: Ley 3/1988, de 13 de octubre; Castilla y León: Ley 8/1994, de 24 de junio.

(8) Sobre las competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente: MARTÍNEZ MARÍN, *Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente, intento de sistematización*, en «DA», núm. 190, 1981, pág. 293; MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de protección del medio ambiente*, en la misma revista, págs. 351 y ss.; LARUMBA, *Medio Ambiente y Comunidades Autónomas*, «RVAP», núm. 8; MARTÍNEZ MORALES y SEVILLA MERINO, *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, «REVL», núm. 220; RODRIGUEZ ARANA, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente y las Comunidades Autónomas en España*, «RGA», núm. 3, 1989; ARLUCEA RUIZ, *La concurrencia normativa sobre el medio ambiente. Especial referencia al EAPV*, en «RVAP», núm. 48, 1997, págs. 263 y ss.; J. L. BEITRÁN AGUIRRE, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente*, en «RVAP», núm. 41, 1995, pág. 545.

contenido. En este sentido, sólo es necesario describir la evolución que ha sufrido el concepto de «legislación básica» en el ámbito del medio ambiente para comprobar lo que afirmamos.

Entrando ya en materia, hay que decir que el Tribunal Constitucional opta inicialmente por establecer, en la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, una doble atribución competencial sobre el medio ambiente: por una parte, «la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en esta materia»; por otra, y como complemento de la anterior, «se atribuye a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer medidas adicionales de protección; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (9).

Con estos pronunciamientos resuelve el Tribunal Constitucional los iniciales problemas que se presentan sobre la atribución competencial en materia de medio ambiente. No obstante, y aun reconociendo el valor interpretativo que tienen, es en la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, cuando el Tribunal Constitucional diseña con mayor precisión su concepto de lo básico en materia de medio ambiente. A este respecto se indica que «la legislación básica del Estado no cumple en este caso [se refiere al art. 149.1.23] una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetar en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establezcan pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica...». Desde esta perspectiva constitucional cobra un nuevo sentido la noción de bases, que pasa a convertirse en una legislación de mínimos. Adquiere un sentido poco habitual la competencia autonómica, ya que deja de configurarse como «normativa de desarrollo», orientada básicamente hacia la diversidad territorial, para adoptar como objetivo fundamental el establecimiento de un plus de calidad ambiental (10).

Sin embargo, y una vez que parece consolidarse el concepto de lo básico en el sentido expuesto, se produce un cambio de interpretación, una nueva manifestación que justificaría lo que algunos autores han denominado *la versatilidad de lo básico* (11). En concreto, la STC 149/1991, de 4 de julio, va a sustituir la noción de «mínimo» por la de «indispensable» o «todo lo nece-

(9) FJ 3. Esta interpretación se mantiene, con mínimas modificaciones, en la Sentencia 69/1982, de 23 de noviembre.

(10) RUIZ-RICO RUIZ. «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional», en la obra *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, 1995, pág. 215.

(11) J. GARCÍA MORILLO, *La versatilidad de lo básico*, en el núm. 139 de esta REVISTA, págs. 125 y ss.

sario», pues, según la propia sentencia, «el constituyente no ha querido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente» (12).

Así, pues, aprovecha la ocasión el Tribunal Constitucional para establecer una doctrina general —una nueva doctrina general— sobre este título competencial del Estado, entendiendo que este título no responde al esquema general «bases estatales-desarrollo de las Comunidades Autónomas», sino que responde a un esquema peculiar y distinto: «legislación básica-normas adicionales». El artículo 149.1.23 CE otorga al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas establezcan normas adicionales de protección. Pues bien, en esta diferente articulación de la competencia estatal y autonómica, el Tribunal Constitucional ha entendido que la competencia estatal es más amplia en esta materia que la clásica «bases-desarrollo». El Estado, según este criterio, puede adoptar todas las normas legales e incluso reglamentarias que sean indispensables para proteger el medio ambiente en toda España. Por consiguiente, en esta materia el margen autonómico es menor (13). Así las cosas, no cabría reprochar a las normas estatales cierto nivel de detalle, ya que «en principio también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la legislación básica incluye tanto las normas con rango de ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo» (14).

De cualquier manera, la situación, lejos de estabilizarse conceptualmente, vuelve a complicarse cuando la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, establece que «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetar en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos». Y continúa el Alto Tribunal: «el recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo» (15). Como se puede comprobar, el Tribunal Constitucional retorna a la noción de mínimos que había establecido inicialmente, apartándose, como se llega a decir expresamente, de la Sentencia 149/1991 (16).

(12) Un comentario crítico sobre esta sentencia en J. GARCÍA MORILLO (cit., págs. 144 y 145).

(13) J. LEGUINA VILLA, «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas», en *Jornadas sobre la Ley de Costas*, Santiago de Compostela, 1992, pág. 169.

(14) FJ 3, apartado D).

(15) En este mismo sentido podemos destacar las SSTC 64/1982, 69/1982 y 147/1991.

(16) FJ 8.

A la luz de estos datos se puede afirmar que el concepto de lo básico se reconduce a delimitar aquello que goza del carácter mínimo preciso para una adecuada protección del medio ambiente. El Tribunal Constitucional quiere destacar el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, que aun siendo menor que en otros ámbitos, como se afirma en la Sentencia 149/1991, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente.

2. Competencias ejecutivas en materia de medio ambiente

Hay que indicar que al fijar las potestades normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas se están delimitando de hecho las competencias de ejecución de estas entidades (17). En este sentido se puede afirmar que el Estado queda al margen de la gestión ambiental, siendo las Comunidades Autónomas las que llevan a efecto las competencias ejecutivas en esta materia (18). Así, el propio Tribunal Constitucional declara en la referida Sentencia 102/1995 que «en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado» (19).

No obstante, y manteniendo lo anterior, en el modelo de distribución de competencias hay que diferenciar entre un sistema formalizado a través de la Constitución y el efectivamente existente en estos momentos; diferencias que cristalizan sobre todo en el modo cómo ejercita sus competencias legislativas y ejecutivas el Estado, y que se concreta en un conjunto de interpretaciones del Tribunal Constitucional. Como ha destacado JIMÉNEZ ASENSIO, nos encontramos ante un sistema de distribución de competencias que no puede ser leído sólo desde los parámetros de las previsiones recogidas en la Constitución, sino que hay que integrar éstas con una copiosa y prolífica jurisprudencia constitucional sobre una variedad amplísima de títulos competenciales (20).

(17) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 21 a 52.

(18) Hay que destacar que cuando hacemos referencia a las «competencias ejecutivas» nos estamos refiriendo básicamente a las «competencias administrativas». No obstante, y como ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ ASENSIO, «hay que advertir que las competencias ejecutivas no son identificables completamente con las competencias administrativas. La competencia autonómica de ejecución, al menos la que tiene el carácter de competencia propia, extralimita los estrechos márgenes de lo que se conoce como competencias administrativas o lo que, entre nosotros, sería equiparable con la manifestación propia de la función ejecutiva como función del Gobierno, distinta, por tanto, de la potestad reglamentaria a él atribuida» (*Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional*, «REDC», núm. 42, 1994, pág. 55).

(19) FJ 8.

(20) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias...*, cit., pág. 62. Del mismo autor, destacar el trabajo *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Civitas/IVAP, Madrid, 1993.

Dicho esto, y centrándonos en la materia que nos ocupa, la pregunta que surge es: ¿cuando puede ejercitar el Estado competencias ejecutivas en materia de medio ambiente? La respuesta es compleja y llena de matices. Veamos, no obstante, las posibles respuestas.

A) *Los actos de ejecución como manifestación de la noción de bases del Estado.*

Ha sido habitual que, en aquellos ámbitos materiales en los que la Constitución y los Estatutos reservan al Estado las normas básicas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido admitiendo que dentro del concepto citado se pueda incluir con carácter excepcional determinadas actuaciones ejecutivas (21). Insiste, sin embargo, el propio Tribunal Constitucional en que la reserva al Estado de actos de ejecución ha de tener carácter excepcional, debiendo utilizarse tan sólo en aquellos supuestos en que no es posible acudir a otras técnicas de intervención más débiles, que permitan obtener los mismos resultados que se persiguen (por ejemplo, la coordinación o la cooperación) (22).

No obstante, y a pesar de este carácter excepcional, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha venido admitiendo con gran amplitud la utilización estatal de esta técnica, pudiéndose destacar diferentes supuestos. Sin embargo, son las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente las que están sufriendo una interpretación más restrictiva de cara a establecer situaciones excepcionales a favor del Estado.

— *Competencias de ejecución como resultado de la entrada en juego de intereses supracomunitarios.*

Es una constante en la jurisprudencia constitucional más reciente el criterio según el cual una Comunidad Autónoma no puede interferir en los intereses de otra y que la valoración de intereses supracomunitarios queda confiada al Estado (23).

No obstante, y aun siendo ésta la jurisprudencia más reiterada, el Tribunal Constitucional también ha optado en algunas situaciones por planteamientos contrarios a los expuestos. Así, puede causar cierta sorpresa la afirmación que se produce en la Sentencia 102/1995, sobre la Ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos, cuando se establece que «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia. Cierta-

(21) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1994, pág. 330.

(22) Véase STC 102/1995.

(23) Así, por ejemplo, en el ámbito de la protección civil, se apoya la atribución al Estado de actividades de tipo ejecutivo a través de la invocación de intereses supracomunitarios (SSTC 123/1984 y 133/1990). Lo mismo sucede en materia de pesca (STC 57/1992), en el ámbito de los incentivos regionales (STC 146/1992) o en materia de juego (STC 163/1994), por poner algunos ejemplos significativos. Sobre estos supuestos, véase JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias ejecutivas...*, cit., págs. 69 y ss.

mente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios». Es patente en este caso el interés del Tribunal Constitucional por marginar el criterio supracomunitario en favor de otras técnicas como la coordinación y la cooperación. Se opta, de esta manera, por consolidar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, aun en el supuesto de que los intereses en juego puedan afectar a más de una Comunidad Autónoma.

— *Competencias de ejecución como resultado de los intereses generales.*

Es habitual que en determinadas situaciones en las que sobre una actividad o materia aparece reflejado un interés general sea el Estado el que asuma las competencias ejecutivas que, inicialmente, corresponden a las Comunidades Autónomas.

Las referencias expresas al interés general se reflejan de manera copiosa en el texto constitucional. Así, este principio aparece recogido en el Título «De la organización territorial del Estado», como criterio utilizado en la atribución y reparto de competencias. A título de ejemplo podemos destacar el artículo 137 CE para la atribución de la autonomía a municipios y provincias; en el artículo 149.1, en sus reglas 20 y 24, asigna competencias al Estado para determinados puertos, aeropuertos y obras públicas por ser de interés general. El artículo 150.3 CE concede valor prevalente al interés general, y el 155.1 considera los atentados graves al «interés general de España» (24).

Sin embargo, y a pesar de su extendida utilización, no se puede realizar una interpretación genérica e ilimitada del concepto de «interés general» (25). Así, la determinación de cuándo tales materias, elementos o actividades sean de interés estatal corresponde al propio Estado, que tendrá que responder a la pregunta de si un concreto objeto tiene interés para él, esto es, si su régimen jurídico y su gestión pueden tener influencia más

(24) Asimismo, al regular los derechos y deberes de los ciudadanos, el artículo 31 CE admite que «podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general», y el artículo 34 CE establece el reconocimiento del «derecho de fundación para fines de interés general». Por su parte, el artículo 47 CE utiliza el concepto de interés general como regla en la utilización del suelo a fin de impedir la especulación. Más adelante, el interés general se utiliza en el artículo 128 CE como principio que rige la ordenación de la riqueza nacional.

(25) Sobre la posible discrecionalidad en la determinación del interés general, véase el trabajo de A. MARRERO GARCÍA-ROJO, «Algunas notas sobre la discrecionalidad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en el trabajo colectivo *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 57 y ss.

allá del territorio autonómico o pueden afectar al adecuado ejercicio de las competencias de titularidad estatal. Por otra parte, debe resaltarse la necesidad de que la intervención estatal esté suficientemente motivada, lo que se traduce en la exigencia de la previa determinación de unos criterios generales que sirvan para concretar posteriormente los objetos en que prima el interés estatal. Tales criterios parece que debieran ser establecidos en una norma con rango de Ley y, además, no producir automáticamente la nueva delimitación competencial, exigiendo una nueva y posterior intervención que concrete los objetivos materiales que reúnan las correspondientes características (26).

En este sentido, y centrándonos de nuevo en los temas ambientales, tendríamos que recordar la definición de los denominados espacios de interés general establecida en el artículo 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Esta, en concreto, atribuía al Estado las competencias de ejecución (declaración y gestión) sobre los espacios naturales declarados de interés general. Sin embargo, la Sentencia 102/1995 vuelve a modular el rumbo de la jurisprudencia cuando establece que «no es admisible la exclusión de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques de interés general, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado». Se produce, de nuevo, un fortalecimiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el medio ambiente, así como una confirmación de la excepcionalidad que la intervención estatal puede tener en esta materia.

En el mismo sentido podemos destacar:

— *Cuando existan circunstancias excepcionales por motivos de seguridad pública, urgencia o necesidad* (SSTC 33/1982, 15/1989, 147/1991 y 102/1995, entre otras).

— *Cuando el Estado ejercite funciones de coordinación o planificación de la materia ambiental* (SSTC 144/1985 y 227/1988, entre otras).

B) *La atribución de competencias ejecutivas al Estado por aplicación de «títulos genéricos» o «transversales».*

En este segundo apartado hacemos referencia a aquellas situaciones en las que a través de la aplicación de determinados títulos se atribuyen competencias ejecutivas al Estado en ámbitos en los que no dispone inicialmente de estas competencias.

Desde esta perspectiva, podemos destacar la situación que se produce por la aplicación de los denominados «títulos genéricos» (o títulos de naturaleza «horizontal» o «transversal»). A través de ellos, el Estado asume una serie de competencias ejecutivas sobre ámbitos materiales sobre los que

(26) A. MARRERO GARCÍA-ROJO, «Algunas notas...», cit., pág. 60.

inicialmente no dispone de competencias específicas. Dentro de estos títulos genéricos, y a simple modo de ejemplo, podemos destacar los artículos 149.1.1 (las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles) (27), 149.1.3 (relaciones internacionales) o 149.1.13 (ordenación general de la economía o dirección de la política económica) (28). A través de todos ellos se va a justificar la actuación estatal ejecutiva en materias sobre las cuales el Estado no dispone de un título competencial determinado.

Estas situaciones tienen como resultado principal un encuadramiento material que desemboca en una atribución de competencias ejecutivas al Estado. En concreto, se pretende que determinadas competencias ejecutivas se atribuyan al Estado como consecuencia del diferente encuadramiento competencial que pueden tener algunas materias o actividades (29). Ejemplo de lo expuesto se han planeado en diversas Sentencias del Tribunal Constitucional como la 168/1993, 244/1993, 14/1994 ó 163/1994, entre otras.

Pues bien, en lo que se refiere al medio ambiente la situación puede ser algo más complicada. Esta complejidad puede estar en el hecho de que el carácter transversal o genérico de esta materia no siempre ha tenido la misma interpretación por parte del Tribunal Constitucional. En este sentido, el Alto Tribunal ha realizado una doble interpretación:

— *El medio ambiente como materia transversal que otorga competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en ámbitos competenciales del Estado.*

La primera opción que hay que destacar se refiere al hecho de que la materia ambiental responde, por su propio contenido, a una configuración genérica que lo relaciona, en clara aplicación transversal, a un número importante de materias y actividades. En este sentido sólo hay que destacar las referencias contenidas en las Sentencias 227/1988 (aguas), 149/1991 (costas) o 102/1995 (espacios naturales protegidos) para comprender esta afirmación. Es justamente este carácter genérico el que hace que las Comunidades Autónomas, por el propio contenido del artículo 149.1.23, obtengan competencias en ámbitos en los que inicialmente no tienen (30).

(27) El Tribunal Constitucional ha fundamentado la atribución de competencias ejecutivas en favor del Estado en ese precepto en varias casiones. Así, por ejemplo, las SSTC 64, 189 y 190/1989, relativas a ayudas a empresas periodísticas. Del mismo modo, las SSTC 13/1992 y 79/1992 emplean el citado precepto constitucional para avalar, en estos casos, la existencias de subvenciones estatales.

(28) En este supuesto podemos destacar las SSTC 188/1989, de 16 de noviembre; 192/1990, de 26 de noviembre; 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo, y 13/1992, de 6 de febrero.

(29) R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo...*, cit., pág. 71.

(30) Es más, algunos autores han manifestado cómo por la vía de las normas adicionales de protección se está actuando en algunas Comunidades Autónomas sobre problemas sectoriales que tienen un esquema competencial diferente al que se establece para el medio ambiente (J. F. RODRIGUEZ-ARANA, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España*, «RG Am.», núm. 3, 1989, pág. 528).

— *El medio ambiente como materia transversal que otorga competencias ejecutivas al Estado en ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas.*

No obstante, el argumento es mutable y puede tener una doble aplicación. Si en líneas anteriores hablábamos de la versatilidad de lo básico, ahora lo podemos extender a lo ejecutivo. O, dicho en otras palabras: si el argumento de la transversalidad de la materia ambiental sirve para atribuir competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas, también puede servir para cuestionar algunas de las competencias ejecutivas que, inicialmente, les corresponden.

Sirva como ejemplo de lo anterior la Sentencia 13/1998, de 22 de enero, en la que el Tribunal Constitucional establece que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal. Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confíe la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración (que no es necesariamente la Comunidad Autónoma) que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad.

Ahora bien, llegados a este punto, el problema radica en saber cómo se realiza un adecuado encuadramiento material de las actividades, sin desvirtuar por ello el sistema de distribución de competencias. Para contestar a esta cuestión el propio Tribunal Constitucional, en la referida Sentencia 13/1998, ha aportado algunas ideas:

— En primer lugar, el Alto Tribunal indica que la determinación de los títulos competenciales en conflicto «ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial, teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones o actos traídos al conflicto (STC 87/1987, fundamento jurídico 2.º), como el objetivo predominante de los mismos (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º)».

— Asimismo, se añade por el Tribunal que no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se produce en el vacío (STC 102/1995). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución (en el caso de esta sentencia son los procedimientos de impacto ambiental que se configuran a través de una Directiva comunitaria) puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno.

Sobre estas ideas volveremos seguidamente.

III. LAS COMPETENCIAS SOBRE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL. LA STC 13/1998, DE 22 DE ENERO (31)

1. *Introducción*

La STC 13/1998, de 22 de enero, constituye una nueva e importante aportación al polémico tema de las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente (32). En el conflicto constitucional que resuelve esta sentencia no se discute sobre la figura ni el alcance de la evaluación de impacto ambiental. Ninguno de los aspectos sustantivos de la normativa estatal (RDL 1302/1986, de 28 de junio, y RD 1131/1988, de 30 de septiembre, principalmente) ha sido impugnado por el Gobierno vasco en su recurso ante el Tribunal Constitucional. La controversia se limita a los aspectos competenciales de la norma, que, entre los diversos modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE, ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un órgano ambiental distinto del órgano competente para aprobar y autorizar el proyecto debe emitir una «declaración de impacto ambiental»; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales (33).

Pues bien, no es aceptado por el Gobierno vasco, conforme a la distribución de competencias ambientales establecidas por el artículo 149.1.23 CE, que no se le atribuya la competencia para realizar la evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos, obras, instalaciones o actividades a implantarse en su territorio pero cuya aprobación corresponde a la Administración del Estado. Sería más adecuado, mantiene el recurrente, que los proyectos localizados en su territorio sean evaluados ambientalmente por la Administración autonómica, realizando ella la correspondiente declara-

(31) Esta sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

(32) En la STC 13/1998, de 22 de enero, se plantean otras cuestiones que podemos resumir de la siguiente manera: a) la posibilidad de delimitar las competencias básicas mediante decretos legislativos; y b) las posibilidades de excepcionar la necesidad de EIA de determinados proyectos por parte del Estado. En este sentido, véase el trabajo de ARANA GARCÍA, *Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998*, en «RDU», núm. 162, págs. 151 y ss.

(33) El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, define en su anexo 1 a la «autoridad competente sustantiva» como «aquella que conforme a la legislación aplicable al proyecto, ha de conceder la autorización para su realización». Por su parte, la «autoridad competente de medio ambiente» se define como aquella «que conforme al presente Reglamento ha de formular la Declaración de Impacto Ambiental».

ción de impacto ambiental de todos los proyectos aunque la Administración competente para aprobarlos sea la estatal.

2. *Las evaluaciones de impacto ambiental como manifestación de la competencia de ejecución en materia de medio ambiente*

A) *Planteamiento del problema.*

Sin ninguna duda, el argumento principal de la Comunidad Autónoma vasca, en lo que a este punto del recurso se refiere, es considerar que las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una clara y genuina manifestación de las competencias de ejecución en materia de medio ambiente.

En este sentido entiende el recurrente que los artículos 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y 4.1 del Real Decreto 1131/1988 (34) suponen una regulación que desapodera a la Comunidad Autónoma de sus competencias legislativas y, especialmente, ejecutivas medioambientales en aquellos supuestos en que los proyectos de obras, instalaciones o actividades a residenciar en su ámbito territorial sean realizados o aprobados por otra Administración pública distinta de la autonómica, sin ninguna habilitación constitucional ni estatutaria; convirtiéndose, en definitiva, las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma en inexistentes; dándose de hecho la situación de que las diversas acciones sectoriales con incidencia medioambiental en el ámbito de la misma, pero a realizar o aprobar por una Administración distinta, priman sin ninguna matización sobre las facultades ambientales estatutariamente recogidas, estableciéndose «zonas francas» en el ámbito de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma, o, lo que sería más grave, convirtiéndose el medio ambiente en mero instrumento accesorio de otras materias o títulos competenciales.

Estos argumentos no son compartidos por el Tribunal Constitucional, que de forma clara y expresa los rechaza. Y lo hace negando el principal de los argumentos utilizados por la parte recurrente: «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente» (35).

Ahora bien, ¿cuál es el fundamento jurídico que sustenta esta, digamos singular, afirmación del Alto Tribunal? Como se indica en la propia sentencia, la finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal sobre im-

(34) El artículo 5 del RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, establece que «a los efectos del presente RD Legislativo se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». En similares términos se expresa el artículo 4.1 del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, cuando dice que «a los efectos del presente Reglamento, se considera órgano administrativo de medio ambiente el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto».

(35) Fundamento Jurídico 7.º.

pacto ambiental conducen a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. Así, y como ya declaró el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995 (FJ 3.º), «los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos».

Por tanto, concluye el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/1998: «el reparto competencial en la materia ambiental sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas (36). Pero cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del artículo 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1)».

En definitiva, y así situada la cuestión, el Tribunal mantiene que es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias que el Real Decreto Legislativo de impacto ambiental, y su reglamento de desarrollo, confie la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración (Estado o Comunidad Autónoma) que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentre sujeta a su competencia.

Ahora bien, el Alto Tribunal, a pesar de las afirmaciones realizadas, intenta advertir sobre las limitaciones que el Estado tiene en el ejercicio de

(36) Es de difícil justificación el que el Alto Tribunal aplique el reparto competencial del artículo 149.1.23 CE a las «actividades calificadas» y lo excluya de los «procedimientos de impacto ambiental». Y esto por dos motivos que nos parecen significativos: *a)* la normativa sobre impacto ambiental ha sustituido en la mayoría de las Comunidades Autónomas a la normativa sobre actividades calificadas (especialmente al Reglamento de actividades calificadas de 1961); *b)* las actividades calificadas responden al mismo esquema de funcionamiento que los procedimientos de impacto ambiental, es decir, el control ambiental de los establecimientos industriales y mercantiles.

sus competencias de ejecución. Así, recuerda que cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 149/1991 y 102/1995) y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías. En concreto, y en el caso de la evaluación de impacto ambiental, los instrumentos para cumplir estos objetivos son diversos: la consulta a las Administraciones afectadas para formular la Memoria-resumen (en este caso a las Comunidades Autónomas), el trámite de información pública y los informes generales (37).

De aquí que el Tribunal Constitucional entienda que la Comunidad Autónoma tiene garantizado constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse sobre su territorio y que pueden afectar al medio ambiente y los recursos naturales.

B) *La evaluación de impacto ambiental como competencia de ejecución ambiental de las Comunidades Autónomas.*

Expuesto lo anterior, entendemos que es necesario comentar algunas de las afirmaciones realizadas por el Tribunal Constitucional:

— En primer lugar, el Tribunal Constitucional establece expresamente que los procedimientos de evaluación de impacto ambiental no pueden caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente.

— Asimismo, y en relación con lo anterior, se mantiene implícitamente por el Tribunal que las denominadas competencias sustantivas ejercen una «vis atractiva» sobre las competencias ambientales.

Veamos ambas cuestiones.

a) *Los EIA como instrumento de la gestión ambiental.*

Dos son los aspectos que se pueden destacar sobre esta primera cuestión. El primero de ellos hace referencia a si los procedimientos de evaluación ambiental, y la declaración de impacto en que culmina, constituyen verdaderas actividades de ejecución. El segundo, por su parte, se refiere a si los artículos impugnados (4.1, 20 y 25 del Reglamento de Impacto Ambiental) tienen, como aspecto predominante, una naturaleza ambiental.

El primero de ellos no tiene una respuesta especialmente compleja. Así, el Magistrado Pablo García Manzano en su voto particular ha entendido que «el factor decisivo para determinar si esta materia [se refiere a los

(37) Véanse los artículos 13 y ss. del RD 1131/1988, de 30 de septiembre.

procedimientos de impacto ambiental] pertenece al plano de la gestión o ejecución, o a otro diverso, ha de ser el de si nos hallamos en presencia de actos singulares de ejecución orientados a la tutela ambiental o, por el contrario, ante actuaciones que pertenecen al ámbito normativo de la legislación básica del Estado en esta materia. La respuesta ha de ser favorable a la calificación de la EIA como actividad de ejecución» (38).

En efecto, como ha destacado la doctrina más solvente (39), la evaluación de impacto ambiental es un acto administrativo de juicio de carácter complejo que tiene por objeto determinar mediante un procedimiento específico la viabilidad ambiental de un proyecto público o privado. Así, el propio preámbulo del Real Decreto Legislativo 1302/1986 nos define este carácter al indicar que los EIA constituyen una «técnica singular, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente».

Pero es que, además, esta naturaleza de gestión o de simple ejecución ha sido afirmada por el Tribunal Constitucional respecto de competencias en materia de protección ambiental, en cierta manera homologables a la técnica de impacto ambiental que aquí analizamos; tal sucede con las declaraciones de zona de atmósfera contaminada (STC 329/1993) o con las declaraciones de espacios naturales protegidos (STC 102/1995), que son calificadas como «un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola, y por tanto es también un acto materialmente administrativo».

En lo que se refiere al segundo de los problemas apuntados, hay que indicar que efectivamente existen normas o preceptos sobre los que pueden actuar diversos títulos competenciales en función de su singularidad (40). No obstante, en el caso de los preceptos y normas impugnados no se plantean dudas sobre el aspecto predominante que les caracteriza. Así, los artículos 4.1, 20 y 25 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental responden a unos antecedentes y objetivos que les convierten en normas de naturaleza ambiental. La aplicación de estos preceptos no tiene sentido si no es como desarrollo de los objetivos de protección ambiental establecidos por el artículo 45 CE. El hecho de que su contenido pueda tener vinculación con otros aspectos o materias no reduce en nada la naturaleza predominantemente ambiental que les caracteriza.

Pero es que, además de todo esto, es el propio Tribunal Constitucional el que ofrece argumentos que, una vez desarrollados, dejan sin justificación la afirmación inicial que el mismo realiza:

— Indica el Tribunal que «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de

(38) A este voto particular se adhieren los Magistrados J. González Campos, P. Cruz Villalón, C. Viver Pi-Sunyer y T. S. Vives Antón.

(39) Véase nota 3.

(40) STC 15/1989 (FJ 1).

distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental».

Pues bien, la Directiva comunitaria 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, es clarificadora en este sentido. Así, en la propia Exposición de Motivos de la Directiva se ofrecen argumentos más que suficientes para poder afirmar que los procedimientos de evaluación de impacto constituyen una materia prioritariamente ambiental (referencia a los Programas de acción ambiental de 1973, 1977 y 1983; referencia a los arts. 100 y 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea; referencia prioritaria a los conceptos de contaminación, recursos naturales, calidad de vida, entre otras cuestiones). Es de difícil explicación, a la luz de los argumentos ofrecidos en esta norma comunitaria, el negar el carácter prioritariamente ambiental de los procedimientos de evaluación.

— Por otra parte, se establece por el Tribunal que «la determinación de los títulos competenciales en conflicto ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de controversia competencial, teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones o actos traídos al conflicto como el objeto predominante de los mismos» (41).

Dicho esto, sólo hay que traer ejemplos como los de las Directivas 97/11/CE del Consejo, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, o la 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (42), para saber cuál es el objetivo predominante de los procedimientos de impacto ambiental. En concreto, se establece «que el procedimiento de impacto de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política del medio ambiente definida en el artículo 130R del Tratado en el Programa comunitario de política y acción con el medio ambiente» (43).

(41) Asimismo, la STC 170/1989, de 19 de octubre (FJ 2).

(42) Esta Directiva, aunque no está destinada directamente a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, tiene una relación complementaria con estos procedimientos. En este sentido podemos destacar el considerando número 10, en el que se establece que «las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985; que en los casos en que deban tomarse en consideración, a efectos de la concesión de la autorización, datos o conclusiones que resulten de la aplicación de esta última Directiva, la presente Directiva no afectará a la aplicación de la mencionada Directiva».

(43) 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.

b) «Competencias sustantivas» y «competencias ambientales»: sistema de relaciones.

Como se dijo anteriormente, el Tribunal Constitucional mantiene en la Sentencia 13/1998 una «vis atractiva» de las denominadas competencias sustantivas sobre las competencias ambientales. Como resultado de esto mantiene la posibilidad de competencias ejecutivas ambientales en manos del Estado, cuando éste lleve a efecto la realización de las actividades u obras sometidas a estudio de impacto ambiental.

No obstante, entendemos que no existe ningún argumento en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía que justifique la mencionada opción. El hecho de que las normas impugnadas del Reglamento de Impacto Ambiental hablen de «competencias sustantivas» (en contraste con las denominadas «competencias ambientales») nada dice, constitucionalmente hablando, en favor de una prevalencia de la competencia para dictar este tipo de actos. Afirmar que la «competencia sustantiva» atrae a la «competencia ambiental» supone utilizar un criterio de distribución de competencias que no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. Si el titular de la competencia sustantiva también lo es de la medioambiental, el criterio de la atracción es innecesario e induce a confusión; si, por el contrario, no es el titular de la competencia sobre el medio ambiente, supone partir de un planteamiento próximo a la denominada doctrina de los poderes implícitos incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido.

Probablemente, en el ánimo del Tribunal Constitucional sigue pesando el medio ambiente como concepto residual, y que ya enunciara en su momento MUÑOZ MACHADO al indicar que «no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con el mismo», y que sirve, en este contexto, «para completar el tratamiento de la distribución de competencias en aquellos aspectos que no tienen un tratamiento concreto» (44). Esto, lógicamente, supone una situación poco adecuada en la que el medio ambiente en la distribución de competencias queda reducido a la nada (45).

Entendemos, por tanto, que el título competencial del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) tiene autonomía propia respecto de las competencias sustantivas que, en este caso, pueda ejercitar el Estado sobre alguna de las actividades sometidas a estudio de impacto ambiental (46).

(44) S. MUÑOZ MACHADO, *La distribución de competencias...*, pág. 367.

(45) J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente...*, cit., pág. 168.

(46) Véase la STS de 30 de septiembre de 1992.