

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS DEL ESTADO

Por

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. INCIDENCIA DE LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES EN EL SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.—2. COMPETENCIA PARA LA SUJECCIÓN DE PROYECTOS ESTATALES A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: A) *Afirmación legislativa de las competencias autonómicas para someter proyectos estatales a evaluación.* B) *Reivindicación de la exclusividad competencial del Estado para determinar los proyectos de su competencia sujetos a evaluación.* C) *Propuesta de interpretación conforme a la Constitución de la legislación.*—3. COMPETENCIA PARA LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS ESTATALES: A) *Determinación del órgano ambiental en los proyectos estatales.* B) *Evaluación de proyectos estatales sujetos por la normativa adicional.* C) *Evaluación de proyectos estatales sujetos a nuevos procedimientos de evaluación por la normativa adicional.*—4. RÉGIMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS ESTATALES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: A) *Vinculación del procedimiento de evaluación a la autorización sustantiva estatal.* B) *Distinción entre la autorización sustantiva estatal sujeta a evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental autonómica en espacios naturales protegidos:* a) *Rechazo de una competencia autonómica para la sujeción genérica de proyectos estatales a autorización ambiental.* b) *Admisión de la competencia autonómica de sujeción de proyectos estatales a autorización ambiental en espacios naturales protegidos.* C) *Concurrencia entre autorización sustantiva estatal y autorización ambiental autonómica.*

1. INCIDENCIA DE LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES EN EL SIGNIFICADO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En todos los ámbitos del poder público, la dinámica competencial tiende a prescindir de consideraciones ajenas a la propia lógica de la lucha por el poder exclusivo. De esta manera, igual que los Estados en guerra por un territorio son capaces de destruirlo para afirmar su soberanía territorial, los entes públicos enfrentados por el ejercicio de ciertas potestades pueden llegar a impedir el empleo de las mismas a fin de sostener su respectiva competencia.

Por añadidura, la dinámica competencial parece estar dotada de una permanente capacidad de generar nuevos argumentos. Así, de los enfrentamientos relativos a la determinación de los contenidos de los distintos sectores, es fácil pasar a las luchas sobre el nivel de penetración de las materias llamadas horizontales en las competencias verticales ajenas. En nuestra experiencia constitucional, títulos

competenciales como los relativos a la ordenación general de la economía, a favor del Estado, o los de ordenación del territorio y protección del medio ambiente, a favor de las Comunidades Autónomas, han mostrado disponer de una notable capacidad para provocar continuamente problemas de distribución de competencias entre ambas instancias. Como ya se ha dicho, de resultados de los enfrentamientos por las competencias, cabe que los objetos implicados sufran grandes transformaciones; de manera que la lucha por la competencia pudiera llegar a privar de sustancia a los mismos objetos.

Las anteriores consideraciones sirven de acompañamiento a la introducción en los problemas competenciales de la evaluación de impacto ambiental, habida cuenta del grave riesgo de transformación del significado y alcance de la institución que comportan. Desde su gestación en el Derecho norteamericano (1970), la evaluación de impacto ambiental se ha acreditado como una excelente vía de transformación ambiental de los sectores que debían emplearla. Sin embargo, el sesgo que está adquiriendo la problemática competencial en nuestra experiencia amenaza con destruir la naturaleza misma de la técnica, modificando su carácter de obligación procedimental de los distintos sectores materiales de actuación pública, para convertirla en un mecanismo de control de las Administraciones autonómicas sobre el resto de Administraciones Públicas.

Sucede, en efecto, que la evaluación de impacto ambiental se ha caracterizado, desde su mismo diseño y aplicación en Estados Unidos, como una obligación procedimental en la toma de decisiones públicas de relevancia ambiental. La obligación básica consiste en la generación de información científica fiable, contrastada públicamente, sobre los efectos de una acción, de manera que la información pueda ser realmente tenida en cuenta en la toma de la correspondiente decisión. Se trata de una obligación horizontal y procedimental que afecta a todos los entes públicos, pero que no cambia el régimen de intervención administrativa en los diferentes sectores de actuación. Las competencias materiales resultan inalteradas, sin perjuicio de que las competencias jerárquicas puedan modificarse cuando los órganos sustantivo y ambiental de la misma Administración no se ponen de acuerdo. En definitiva, la autoridad afectada (integrada por dos niveles de decisión) no puede eludir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuando éste sea obligatorio; sin embargo, puede la misma autoridad adoptar decisiones que no sean las más favorables para el medio ambiente. Estamos ante una herramienta procedimental encaminada a mejorar las decisiones administrativas mediante la exigencia de que éstas sean «ambientalmente

responsables», aunque no precisamente las «ambientalmente más beneficiosas» (1).

La técnica evaluatoria conecta, así, con el carácter bifronte de la protección del medio ambiente. Por una parte, la tutela del medio ambiente constituye el objeto de una específica política pública, tan sectorial como las demás, la política ambiental, establecida por la legislación y la planificación ambientales y servida por la correspondiente organización ambiental. De otra parte, la protección del medio ambiente es un objetivo general para todas las políticas públicas, que no pierden por ello sustantividad. Este segundo sentido de la protección ambiental es asegurado mediante las denominadas técnicas horizontales, como la evaluación de impacto ambiental, que se configura, por tanto, como una importante vía de transformación de los sectores. Parece, en efecto, que solamente a través de la internalización de la problemática ambiental por los sectores cabrá lograr una efectiva protección general del medio ambiente. Planteamiento que ya fue subrayado por el gran maestro italiano M. S. GIANNINI, cuando tempranamente afirmó que toda disciplina del medio ambiente que quisiera ser efectiva no podría ser sino sectorial (2).

El anterior contenido conceptual de la evaluación de impacto ambiental experimenta grandes transformaciones, de sentido no precisamente beneficioso para el medio ambiente, si la técnica se emplea como vía para la ampliación de las competencias de una esfera de poder. Así, en la casuística patria relativa a este problema podemos encontrarnos con un supuesto tan sorprendente como la sanción impuesta por la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía (órgano autonómico) a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (ente estatal) por realizar «trabajos de dragado y limpieza de un cauce público, afectando a la vegetación de ribera», sin la tramitación previa del preceptivo informe ambiental, competencia de la Comisión Provincial de Medio Ambiente (órgano autonómico), según exige la Ley de Protección Ambiental de Andalucía (Ley 7/1994, de 18 mayo) (3). Sorprende, en verdad, el caso, porque la Comunidad Autónoma, que carece de competencia para la administración de la cuenca hidrográfica del río Guadalquivir por su carácter inter-

(1) Resumo aquí ideas de la magnífica tesis de Rosa COMELLA DORDA, *Régimen jurídico de las declaraciones de impacto ambiental en el Derecho estadounidense*, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, 1995, en especial págs. 215 y ss.

(2) Massimo Severo GIANNINI, *Ambiente; saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, en «Riv. trim. dir. pubblico», núm. 1 (1973), pág. 15.

(3) Dispongo de fotocopia de la Resolución de la Viceconsejera de Medio Ambiente de Andalucía, de 1 julio 2002, desestimando el recurso de alzada interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir contra la sanción de la Delegación Provincial de Medio Ambiente en Córdoba.

comunitario, pretende condicionar el ejercicio de tal competencia por el ente estatal que la tiene atribuida como propia —arts. 149.1.22.^a Constitución, 21.1.b) y 86 Ley de Aguas—. Emplea para ello la Comunidad Autónoma la técnica de la evaluación de impacto ambiental, cuyo régimen jurídico, incluida su misma denominación, está siendo objeto de importantes modificaciones en la legislación autonómica, por comparación con la legislación básica. La evaluación de impacto ambiental se transforma, así, en un mecanismo de control ambiental de la Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias del Estado. Lejos de contribuir al compromiso ambiental de la Administración del Agua, la posición autonómica, de consolidarse, determinará que la Consejería de Medio Ambiente disponga de más poder hidráulico y la Confederación Hidrográfica de menos responsabilidad ambiental.

No estamos, ni mucho menos, ante un supuesto anecdótico. Las modalidades de penetración autonómica en la evaluación de los proyectos estatales (4), como enseguida vamos a ver, son variadas. De una parte, la misma legislación básica del Estado parece haber reconocido explícitamente a las Comunidades Autónomas facultades para determinar ciertos supuestos de sujeción a evaluación de los proyectos estatales. De otra parte, la legislación autonómica se ha encargado de añadir nuevas vías de control en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia del Estado, bien mediante el establecimiento de obligaciones adicionales de evaluación por el Estado de sus proyectos, bien incluso mediante la autoatribución de la competencia para evaluar proyectos estatales.

Interesa examinar, bajo la óptica del sistema constitucional de distribución de competencias, esas modalidades de penetración autonómica en la evaluación de los proyectos estatales, previstas tanto en la legislación básica del Estado como en la legislación de las Comunidades Autónomas. Sabiendo que mediante el establecimiento del exacto perfil de las competencias estatales y autonómicas no sólo se contribuye a la depuración conceptual de la técnica denominada evaluación de impacto ambiental, sino también, en último extremo, a la mejor protección del medio ambiente que deriva del mantenimiento de su característica de obligación procedimental de muy variados sectores. Con arreglo a esa filosofía estudiaremos, primero, la competencia para la sujeción de proyectos estatales a evaluación de impacto ambiental —2—; después, la competencia para la declaración de impacto ambiental de proyectos estatales —3—, y, por fin,

(4) En la expresión proyecto estatal debe incluirse todo proyecto de obra, instalación o actividad atribuido a la competencia de autorización o realización del Estado.

las especialidades del régimen de la evaluación de impacto ambiental en espacios naturales protegidos —4—.

2. COMPETENCIA PARA LA SUJECCIÓN DE PROYECTOS ESTATALES A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La competencia de las Comunidades Autónomas para sujetar proyectos estatales a evaluación de impacto ambiental parece haberse ido afirmando en la normativa adicional autonómica y en la legislación básica estatal sin necesidad de grandes esfuerzos dialécticos, con notable facilidad incluso, como si fuera la consecuencia natural del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias (A). Sin embargo, una revisión cuidadosa de los fundamentos de esa competencia ha de poner de manifiesto, cabe adelantar ya, la endeblez de los mismos frente a la exclusividad competencial que reclaman las competencias materiales del Estado en entredicho (B). La consecuencia de ello debe ser la interpretación conforme a la Constitución de la legislación (C).

A) *Afirmación legislativa de las competencias autonómicas para someter proyectos estatales a evaluación*

La penetración de la legislación autonómica en los proyectos estatales, de cara a exigir la evaluación de impacto ambiental de los mismos, ha sido paulatina. No obstante, se trata de una actitud que no cabe considerar generalizada, aspecto que conviene poner de relieve.

En efecto, varias Comunidades Autónomas circunscriben expresamente el ámbito de sus previsiones normativas en materia de evaluación de impacto ambiental a los proyectos cuya autorización o realización corresponda a la propia Administración autonómica. En estos casos no hay, por tanto, proyectos estatales que deban someterse a evaluación ambiental por virtud de la normativa autonómica. Se trata de las Comunidades de Baleares (Decreto 4/1986), Extremadura (Decreto 45/1991), Aragón (Decreto 45/1994) y Castilla y León (Ley 5/1998).

Sin embargo, con toda normalidad, la mayor parte de la normativa autonómica de evaluación de impacto ambiental establece que el ámbito de aplicación de sus exigencias es el correspondiente territorio autonómico o, más crípticamente, el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma. Aunque no haya en esas fórmulas una ex-

presa referencia a los proyectos estatales, ningún dato de la normativa autonómica invita a pensar que éstos queden excluidos de la regla general. Así sucede, al menos, en las Comunidades de Valencia (art. 1.2 Ley 2/1989), Canarias (art. 3 Ley 11/1990), Madrid (art. 5 Ley 10/1991), Cantabria (art. 1 Decreto 50/1991), Andalucía (art. 3.1 Ley 7/1994), Murcia (art. 14 Ley 1/1995) y País Vasco (art. 41.1 Ley 3/1998).

Resultaría muy costoso, y probablemente de poca utilidad en el momento presente, tratar de identificar en la legislación autonómica los supuestos de sujeción a evaluación añadidos a las listas de la legislación básica. Bajo la vigencia de la primera redacción de la LEIA (1986), la operación aún podía tener interés, habida cuenta de la exigüidad de la lista estatal de proyectos sujetos a evaluación. Pero tras la incorporación de la Directiva 97/11/CE, llevada a cabo con la reforma de la LEIA (2000-2001), son más bien escasos los añadidos que pueden encontrarse en la legislación autonómica, pese a que ésta, en el momento de su aprobación, pudiera ser más exigente que la legislación básica. Otra cosa podrá, en cambio, suceder en el futuro, cuando las Comunidades Autónomas procedan a renovar su legislación de evaluación de impacto ambiental, adecuándola a la legislación básica. No parece aventurado imaginar un considerable incremento de los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental, al menos si la legislación básica no es reformada o adecuadamente interpretada, de manera que impida o limite la independiente adición autonómica de nuevos supuestos de proyectos estatales sujetos a evaluación.

Por ahora, ninguna reacción jurídica se ha producido por parte del Estado ante esas regulaciones autonómicas. Incluso cabe constatar que la legislación básica parece haber sido reformada para admitir las competencias autonómicas en cuestión.

La redacción originaria de la legislación básica de evaluación de impacto ambiental (LEIA, aprobada por RD Legislativo 1302/1986) no contenía ningún elemento que permitiera a las Comunidades Autónomas ni determinar nuevos supuestos de proyectos sujetos a evaluación ni incidir en la evaluación de los proyectos correspondientes a la competencia material del Estado. Así, por una parte, la legislación básica enumeraba los proyectos sujetos a evaluación sin decir nada sobre la posible ampliación de ese listado por parte de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, cada esfera de competencia territorial controlaba la evaluación de sus propios proyectos, sin perjuicio del planteamiento interno de discrepancias entre los órganos sustantivo y ambiental de una misma Administración, pues siempre se consideraba órgano ambiental «el que ejerza estas funciones en la

Administración Pública donde reside la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto» (art. 5 LEIA, 1986).

Sin embargo, las modificaciones de la legislación básica (LEIA, modificada por RD-Ley 9/2000, convertido en Ley 6/2001) han introducido variantes significativas en los anteriores planteamientos. En este epígrafe nos vamos a ocupar únicamente de los mecanismos de determinación de los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental. La notable ampliación de los mismos impuesta por la normativa de la Comunidad Europea (Directiva 97/11/CE) ha conducido a la configuración de mecanismos complejos para la determinación de los proyectos afectados. Así, junto a la sencilla fórmula empleada para los proyectos del anexo I LEIA, consistente en sujetarlos en todo caso a evaluación, la concreción de los proyectos del anexo II LEIA sometidos a evaluación puede llevarse a cabo por dos vías.

La primera posibilidad de sujeción a evaluación de los proyectos del anexo II consiste en que «así lo decida el órgano ambiental en cada caso», de manera «motivada y pública» y ajustándose «a los criterios establecidos en el anexo III» (art. 1.2, primer párrafo, LEIA, 2001). Ninguna penetración autonómica habría de producirse en este supuesto para los proyectos estatales, habida cuenta de que la propia legislación básica se ha cuidado de establecer que, en todo caso, «el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración del Estado» (art. 5.1 LEIA, 2001).

La segunda posibilidad de someter a evaluación los proyectos del anexo II parece quedar, en cambio, enteramente remitida por la legislación básica a la legislación autonómica. Se permite, en efecto, que la normativa de las Comunidades Autónomas exija en todo caso la evaluación de los proyectos del anexo II o que establezca umbrales, de acuerdo con los criterios del anexo III, para determinar los proyectos del anexo II que se sujetan a evaluación (art. 1.2, segundo párrafo, LEIA, 2001). En estos supuestos, por tanto, parece que la evaluación de los proyectos estatales se llevará a cabo por exigencia de la legislación autonómica, aunque siempre actuará el órgano ambiental del Estado, en aplicación de la regla anteriormente citada (art. 5.1 LEIA, 2001).

Si la legislación básica no limita específicamente el poder autonómico de sujeción a evaluación de proyectos estatales, los condicionantes para el ejercicio de las competencias autonómicas serían de tipo genérico. Cabe destacar un límite formal y otro de tipo material.

El primero nos llega por vía jurisprudencial. Se trata de la doctrina que rechaza la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental mediante reglamento in-

dependiente de la ley. En aplicación de la misma, habrá que rechazar el sometimiento a evaluación de cualquier proyecto cuando derive exclusivamente de una norma reglamentaria (5).

El segundo condicionante del ejercicio de la competencia autonómica parece podría derivar de la cláusula general que en la normativa comunitario-europea sirve para determinar el ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental. Los proyectos sujetos a evaluación se caracterizan como «proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente» (art. 1.1 Directiva 85/337/CEE, modificada por Directiva 97/11/CE) o como «proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización» (art. 2.1 de la misma Directiva). En consecuencia, la libertad autonómica para la sujeción de proyectos a evaluación de impacto ambiental habrá de contar siempre con el respeto a ese límite conceptual, pudiendo seleccionarse únicamente los proyectos de «efectos significativos en el medio ambiente» (6).

La valoración de los límites anteriores parece poner de relieve una amplia libertad reconocida en la legislación básica y ejercida en la normativa adicional para que las Comunidades Autónomas establezcan proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental. En la literalidad de las normas, esa libertad apenas parece tener límites, incluso cuando afecta a los proyectos de competencia del Estado. Conviene que, a continuación, nos planteemos si eso es posible bajo la perspectiva de las competencias exclusivas del Estado.

(5) La STS de 24 octubre 1996, estimatoria de recurso de casación contra STSJ Aragón de 24 junio 1991, declara (FJ 5.º): «A falta de norma específica, habrá que entender que la potestad reglamentaria alcanza a la materia organizativa (reglamentos organizativos) y a los necesarios complementos de las leyes (reglamentos de ejecución), y que, en consecuencia, no alcanza a otras materias como la definición del ámbito y limitaciones del derecho de propiedad ni al establecimiento de cargas y obligaciones para los administrados, como en el caso de autos, en que, sin ninguna norma con rango de ley que lo autorice, se pretende por vía meramente reglamentaria exigir estudio de impacto ambiental para cualquier transformación de la clasificación del suelo o para cualquier aprobación de planes parciales o especiales. Para imponer estas exigencias (que van más allá de lo dispuesto en el RD Legislativo 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental, que lo exige sólo para las actividades señaladas en el anejo) hubiera sido necesario que la Comunidad Autónoma de Aragón tramitara, aprobara y publicara la correspondiente ley, ya que la atribución de competencia exclusiva en la materia no exime a las Comunidades Autónomas de respetar la soberanía de la ley y de aceptar las limitaciones propias de las disposiciones reglamentarias.»

(6) Sin duda, la aplicación de ese concepto jurídico indeterminado conlleva grandes dificultades para la prueba y valoración del carácter significativo de los efectos ambientales que puedan producir los proyectos sujetos a evaluación por las Comunidades Autónomas. Sería conveniente, en tal sentido, ir estableciendo fórmulas sencillas, que permitieran controlar el cumplimiento de la exigencia normativa. Una pregunta elemental podría ser, simplemente, si en la selección de cada proyecto sujeto a evaluación la Comunidad Autónoma ha tenido en cuenta el requisito de que el proyecto tenga «efectos significativos en el medio ambiente», especificando las razones determinantes de la concurrencia del mismo.

B) *Reivindicación de la exclusividad competencial del Estado para determinar los proyectos de su competencia sujetos a evaluación*

La aparente claudicación de la legislación básica en esta materia resulta, ciertamente, llamativa. La decisión autonómica no sólo parece ofrecerse como alternativa a la determinación por el Ministerio de Medio Ambiente, «caso por caso», de los proyectos estatales del anexo II que se sujetan a evaluación (art. 1.2 LEIA, 2001); también parece legitimarse a las Comunidades Autónomas para ampliar libremente la lista de proyectos estatales sometidos a la observancia de la evaluación de impacto ambiental (art. 5.1 LEIA, 2001). Pues bien, ni uno ni otro efecto, al consistir ambos en una obligación procedimental del Estado establecida por las Comunidades Autónomas, resultan fácilmente admisibles. Las reglas de distribución constitucional de competencias, como vamos a ver, imponen el reconocimiento del monopolio del Estado para la determinación de los proyectos de su competencia sujetos a evaluación.

Hasta ahora, hemos venido admitiendo en la exposición que la evaluación de impacto ambiental es un elemento correspondiente a los títulos competenciales en materia de medio ambiente. No es así, sin embargo, o, al menos, no es así por entero.

Reflexionemos, primero, sobre el contenido de la técnica evaluatoria. A través de ella, se obliga a los titulares de variadas competencias materiales, que reciben la denominación de «órgano sustantivo» (también «técnico», «material» o «sectorial»), a seguir un procedimiento administrativo caracterizado por las exigencias técnicas o científicas (fase de elaboración del estudio de impacto ambiental), la colaboración administrativa (fase de consultas), la participación ciudadana (fase de información pública), la viabilidad del enfrentamiento entre intereses públicos (fase de discrepancias con el «órgano ambiental») y la coordinación final (fase de decisión por el titular del poder ejecutivo, si no hay acuerdo entre los órganos sustantivo y ambiental). A la vista está: los elementos procedimentales de la evaluación de impacto ambiental, con sus repercusiones financieras, organizativas y sustantivas, son de gran envergadura.

La evaluación de impacto ambiental es una técnica de tutela ambiental que debe ser integrada, pues, en el procedimiento administrativo. Su significado consiste en exigir que las autoridades, para tomar decisiones que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, conozcan las consecuencias de su acción. De ahí que se imponga la obligación de generar una información fiable de carácter público. Y es eso lo que garantiza el procedimiento de eva-

luación de impacto ambiental: que la decisión correspondiente no se va a adoptar sin conocimiento de sus consecuencias ambientales. No se asegura la adopción de las decisiones más favorables para el medio ambiente, aunque ello se fomente, mediante la información contrastada. El órgano sustantivo del que depende el proyecto puede mantener éste, en contra del criterio del órgano ambiental, correspondiendo la decisión última, si se mantienen las discrepancias, al supremo órgano colegiado de cada Administración Pública.

Estamos ante una institución que tiene por objeto garantizar la tutela del medio ambiente, sí, pero utilizando precisamente para ello el procedimiento administrativo, que se convierte en el protagonista de la misma institución. La exigencia de evaluación de impacto ambiental obliga, así, a introducir en el procedimiento administrativo de toma de decisión sobre determinados proyectos otro procedimiento administrativo, que formalmente cabría considerar de carácter incidental, con el objetivo de facilitar información fiable y contrastada sobre los efectos ambientales de los proyectos. Es, por tanto, una institución que no pretende cambiar la autoridad competente sobre el proyecto, sino ayudar a esta autoridad a tomar una decisión ambientalmente responsable.

En ese contexto, bajo la óptica competencial, parece necesario preguntarse si es suficiente con disponer de competencias ambientales para imponer el procedimiento de evaluación ambiental. La duda es común a distintas técnicas de lo que cabría denominar la parte general del Derecho Ambiental. En efecto, el mismo problema se nos planteará si queremos regular un tributo ambiental, un delito ecológico o la calificación ambiental en la contratación administrativa. ¿Bastará con disponer de competencias ambientales para la ordenación jurídica de esos elementos o será necesaria también la competencia para la correspondiente regulación tributaria, penal o contractual administrativa?

La evidencia de la respuesta a la anterior cuestión impone, en nuestro caso, concluir que la evaluación de impacto ambiental no es simplemente una técnica ambiental. Es también una técnica procedimental, un procedimiento administrativo que se aplica en muy variados sectores de actuación pública. De ahí que su empleo no pueda decidirse exclusivamente con arreglo a la distribución de competencias sobre medio ambiente, sin contar con las reglas relativas al reparto de competencias en materia de procedimiento administrativo.

Un correcto enfoque del problema planteado debería hacerse, por tanto, considerando que el establecimiento de la técnica de evaluación de impacto ambiental constituye una obligación procedimental encaminada a proteger el medio ambiente, cuyo régimen básico

debe ampararse tanto en la competencia del Estado sobre «el procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18.^a Constitución) como en la relativa a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23.^a Constitución). Las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas deben respetar ese marco constitucional, de manera que no cabrá considerar toda regulación autonómica sobre la evaluación de impacto ambiental como el simple ejercicio «de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23.^a Constitución). La vertiente procedimental de la institución exige que, al mismo tiempo, toda regulación autonómica de la evaluación de impacto ambiental se circunscriba a sus competencias en materia de procedimiento administrativo, esto es, al ámbito «de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.18.^a Constitución).

El entendimiento procedimental de la evaluación de impacto ambiental nos permite conectar con la doble consideración de la tutela ambiental: como un objetivo general del ordenamiento jurídico y como un sector específico de actuación pública. En cuanto objetivo general, la protección del medio ambiente constituye un bien jurídico a insertar en cualquier sector de actuación, con independencia del reparto de competencias relativo a las específicas actuaciones ambientales (que se orientan a establecer directamente los niveles de utilización racional de todos los recursos naturales) (7). No se puede negar a ninguno de los poderes públicos el derecho-deber de proteger el medio ambiente (art. 45.1 Constitución), con independencia del ente que resulte competente para desenvolver la política ambiental. De ahí que al Estado deba reconocérsele la competencia normativa para exigir, como parte del procedimiento administrativo común, que ni la Administración del mismo Estado ni ninguna otra Administración Pública adopten decisiones que pudieran tener consecuencias sobre el medio ambiente sin observar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En todo caso, ese entendimiento procedimental de la evaluación de impacto ambiental permite deducir que no pueden las Comunidades Autónomas utilizar genéricamente sus competencias ambienta-

(7) Sobre estos planteamientos, me permito remitir a Fernando LÓPEZ RAMÓN, *El Derecho ambiental como Derecho de la función pública de protección de los recursos naturales*, en «RDAMB.», núm. 13 (1994), concretamente págs. 40-41. Recuérdese, en todo caso, que la distinción entre objetivo general y función específica de protección del medio ambiente se encuentra recogida en el artículo 6 Tratado CEE, al establecerse, junto al título XIX, dedicado a la específica política ambiental (arts. 174-176), que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad... con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

les para obligar al Estado, en materias de la competencia de éste, a seguir determinados procedimientos administrativos. Así, los supuestos de la legislación autonómica de ampliación del ámbito de evaluación de impacto ambiental no deben, con carácter general, resultar vinculantes para el Estado, en relación con los proyectos o actividades atribuidos a la competencia del propio Estado.

C) *Propuesta de interpretación conforme a la Constitución de la legislación*

La conclusión del epígrafe anterior no tiene que ser la inconstitucionalidad y subsiguiente necesidad de reforma de la legislación básica sobre evaluación de impacto ambiental. Ciertamente, una reforma sería la manera más adecuada de solucionar el problema. Reclamando expresamente el amparo competencial del artículo 149.1.18.^a Constitución, el Estado podría sustituir las referencias normativas que en la LEIA parecen admitir la competencia autonómica para determinar la sujeción a evaluación de los proyectos estatales. Sin embargo, no es ésta la única vía posible, puesto que cabe también potenciar un entendimiento de la legislación básica que se ajuste al conocido principio de interpretación conforme a la Constitución del resto del ordenamiento jurídico (art. 5 LOPJ).

La literalidad de la legislación básica permite, en efecto, una interpretación diferente, más reducida, del alcance de las competencias autonómicas en la materia. Para razonar sobre tal posibilidad hermenéutica, interesa empezar por transcribir completamente el precepto (art. 1.2 LEIA, 2001):

«Los proyectos públicos o privados consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto Legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso. La decisión, que debe ser motivada y pública, se ajustará a los criterios establecidos en el anexo III.

Lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a aquellos proyectos para los que la normativa de las Comunidades Autónomas, *en el ámbito de sus competencias*, bien exija evaluación de impacto ambiental, en todo caso, bien haya fijado umbrales, de

acuerdo con los criterios del anexo III, para determinar cuándo dichos proyectos deben someterse a evaluación de impacto ambiental.»

Vemos, pues, que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas sujeten a evaluación proyectos del anexo II, en todo caso o por superar ciertos umbrales, es una posibilidad limitada al «ámbito de sus competencias». ¿Pero a qué competencias autonómicas se refiere la legislación básica, a las relativas a medio ambiente o a las correspondientes a las materias de los proyectos sujetos a evaluación? No resulta fácil responder a ese interrogante.

Sostienen FERNÁNDEZ SALMERÓN y SORO MATEO que el legislador básico se está refiriendo a las competencias autonómicas para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. Entienden, así, estos autores que sólo pueden establecer normativamente supuestos de sujeción a evaluación de impacto ambiental las Comunidades Autónomas que dispongan de dichas competencias sobre normas adicionales de protección ambiental, constitutivas del techo competencial autonómico en materia de medio ambiente según el artículo 149.1.23.^a Constitución (8).

Por su parte, partiendo de los mismos planteamientos que los anteriores autores, ROSA MORENO llega, en cambio, a mantener la inconstitucionalidad de la normativa autonómica que estableciera umbrales para la evaluación de proyectos del anexo II. Supone el autor que entonces se rebajaría el nivel de protección ambiental, por comparación con el sistema de decisión caso por caso de los proyectos

(8) Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN y Blanca SORO MATEO, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Barcelona, Atelier, 2001, pág. 147. Para comprender esta postura doctrinal, conviene tener en cuenta el proceso de asunción de competencias autonómicas en relación con la protección del medio ambiente, tal y como lo han descrito Isabel PONT CASTEJÓN y Lucía CASADO CASADO, «La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2000, tomo III, págs. 4058 y ss. En ese proceso destaca la transferencia a las Comunidades Autónomas ordinarias de la confusamente identificada como competencia de «desarrollo legislativo y ejecución» en la materia de «normas adicionales de protección del medio ambiente» —art. 3.c) Ley Orgánica 9/1992—. Dicha transferencia motivó la literal asunción por diversos Estatutos de Autonomía de la competencia de «desarrollo normativo en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente» (ej.: art. 36.6 del Estatuto de Aragón, tras la llamada «Reforma Corta», por Ley Orgánica 6/1994). La errónea expresión sólo fue corregida en algunos Estatutos con posterioridad, a raíz de la Ley Orgánica 5/1996, que contenía la llamada «Reforma Amplia» del Estatuto de Aragón, cuyo artículo 37.3 atribuye a la Comunidad Autónoma «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en protección del medio ambiente», diferenciando esa competencia de la correspondiente a «normas adicionales de protección del medio ambiente». El resultado de la evolución, sin embargo, es desigual, de manera que todavía algunos Estatutos de Autonomía no han asumido las competencias sobre normas adicionales de protección del medio ambiente y en otros casos tales competencias se han asumido en términos confusos.

sujetos a evaluación, y que, en consecuencia, esa normativa autonómica no podría recibir la cobertura competencial de norma adicional de protección del medio ambiente. La inconstitucionalidad alcanzaría al mismo precepto estatal que permite tal efecto, estableciendo una norma básica de alcance supletorio, salvo que se considerase tal supletoriedad justificada por tratarse del cumplimiento de la obligación comunitaria derivada de la Directiva 97/11/CE (9).

Combinando las anteriores posturas doctrinales, llegamos a consecuencias difíciles de asumir. Así, por un lado, resultaría que la sujeción por parte de las Comunidades Autónomas de proyectos estatales del anexo II LEIA a evaluación, únicamente sería admisible cuando dichas Comunidades Autónomas tuvieran atribuida la competencia sobre normas adicionales de protección del medio ambiente. Pero, por otro lado, la misma técnica de sujeción de proyectos estatales a evaluación se consideraría inconstitucional cuando se establecieran umbrales, por entender que, en realidad, dicha técnica no añade protección ambiental, sino que restringe la que derivaría de la identificación caso por caso por el Ministerio de Medio Ambiente de los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental.

La incongruencia que acabamos de poner de relieve deriva, en mi criterio, de la premisa inicial del razonamiento, esto es, de la consideración como norma adicional de protección ambiental de la norma autonómica que establece, en todo caso o por umbrales, los proyectos del anexo II LEIA sujetos a evaluación. Habida cuenta de que la legislación básica remite para establecer esa sujeción a la normativa de las Comunidades Autónomas, precisando tanto la lista de proyectos sujetos (anexo II) como los criterios determinantes, en su caso, de los umbrales de sujeción (anexo III), más bien parece que estaríamos ante simples competencias autonómicas de desarrollo legislativo de la legislación básica. Competencias éstas que requieren de un efectivo espacio de desenvolvimiento, no pudiendo considerarse suplantadas por las competencias autonómicas sobre normas adicionales de protección ambiental (10). Recuérdese, en tal sentido, la evolución experimentada en la jurisprudencia constitucional: la STC 149/1991 (*recurso contra la Ley de Costas*) permitía al legislador bási-

(9) Juan ROSA MORENO, «El ámbito de aplicación: los proyectos de obras, instalaciones y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental», en Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Madrid, Civitas, 2002, págs. 125-128.

(10) Así lo sostienen, con profusión de argumentos, FERNÁNDEZ SALMERÓN y SORO MATEO, *op. cit.*, págs. 77-83.

co llegar a la regulación de detalle en materia de medio ambiente, al limitar la competencia autonómica al establecimiento de normas adicionales de protección; en cambio, la STC 102/1995 (*recurso contra la Ley de Conservación de Espacios Naturales*) exigió que la legislación básica dejara un margen al desarrollo por la normativa autonómica, «aun siendo menor que en otros ámbitos». En nuestro caso, la legislación básica ha cumplido justamente con ese requisito de no agotar la regulación de la materia, al permitir a la normativa autonómica la determinación de los proyectos del anexo II sujetos a evaluación, en todo caso o por umbrales.

Ahora bien, llegados a este punto, parece que debería entenderse como algo inútil el que la legislación básica (art. 1.2.2.º LEIA, 2001) hubiera limitado la habilitación normativa, para establecer proyectos del anexo II sujetos a evaluación, a las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo de la legislación básica de medio ambiente. Inútil, en efecto, sería, puesto que todas las Comunidades Autónomas disponen de tal competencia (11). En consecuencia, habría de cobrar un sentido diferente la exigencia de la legislación básica de que la determinación de los proyectos del anexo II sujetos a evaluación, en todo caso o por umbrales, se lleve a cabo por las Comunidades Autónomas «en el ámbito de sus competencias». Ciertamente, si la referencia a las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas no permite deducir diferencias de régimen jurídico entre unas y otras, parece que habrá que llegar a una de las siguientes conclusiones: bien que la mención legislativa es innecesaria; bien que la referencia en cuestión se entiende hecha a las competencias materiales de las Comunidades Autónomas, de manera que éstas sólo podrían determinar la evaluación de proyectos del anexo II cuando se tratara de proyectos de su propia competencia material (12).

La última interpretación es la más lógica en el contexto del sistema del Estado autonómico. En efecto, la categoría que estamos manejando plantea un problema de falta de ajuste al modelo ordinario de relación entre el poder central y los poderes territoriales en los

(11) La única excepción parece ser la de Galicia, cuyo Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, únicamente atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23.ª Const.» (art. 27.30), sin ninguna referencia al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de medio ambiente. Sin embargo, quizá quepa interpretar que la asunción por la Comunidad Autónoma de la competencia ambiental de mayor envergadura (las normas adicionales) comprende las competencias de tipo inferior (desarrollo legislativo y ejecución).

(12) A los proyectos de competencia material autonómica deben asimilarse los proyectos estatales que incidan específicamente en las competencias materiales autonómicas. Tal sería el caso de las infraestructuras estatales que afectaran a un espacio natural protegido.

Estados descentralizados. EMBID ha calificado como supuesto «perturbador» en los Estados federales «que los Estados federados establezcan normas en materias cuya ejecución puede corresponder a la Federación» (13). Sin embargo, plantear el problema en términos de enfrentamiento de nuestra legislación básica a un modelo teórico tendría escasa trascendencia. El problema consiste, pues, en averiguar si nuestro sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente permite que las competencias ejecutivas del Estado puedan ser afectadas por la normativa ambiental de las Comunidades Autónomas. Posibilidad, en principio, extraña al sistema general de los Estados descentralizados, como acabamos de destacar, y que, sin embargo, es admitida con normalidad como un efecto del carácter horizontal de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, pese a las sorpresas que, como hemos visto, produce en algún autor.

La única voz discrepante en esta cuestión, en estrictos términos jurídicos y no simplemente valorativos, parece ser la de BERMÚDEZ SÁNCHEZ, quien sostiene que la evaluación ambiental de las obras públicas debe formar parte de las competencias correspondientes a las mismas obras públicas. No obstante, el autor cree verse obligado a constatar que en la literalidad de la legislación básica de evaluación de impacto ambiental se permite la determinación por las Comunidades Autónomas de los proyectos sujetos a evaluación con efecto vinculante para el Estado (14).

No ha de ser, sin embargo, necesariamente así, pues el artículo 1.2 LEIA (2001) permite otro entendimiento de la competencia autonómica, como acabamos de ver, ajustándose entonces al marco constitucional de distribución de competencias. La interpretación conforme a la Constitución consiste, en definitiva, en entender que las Comunidades Autónomas únicamente pueden exigir evaluación de impacto ambiental, en todo caso o por umbrales, para los proyectos correspondientes a las materias de su competencia. Tal criterio deja definitivamente fuera de la competencia autonómica la sujeción a evaluación de impacto ambiental de proyectos reservados a la competencia del Estado.

La misma interpretación conforme a la Constitución debe promoverse del artículo 5.1 LEIA, cuando constituye al Ministerio de Medio Ambiente como órgano ambiental de los proyectos estatales

(13) Antonio EMBID IRUJO, «El papel del Estado en el medio ambiente, ¿vigilante o gestor?», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2000, tomo III, págs. 3480.

(14) Javier BERMÚDEZ SÁNCHEZ, *Obra pública y medio ambiente. El Estado y la Administración ante el territorio*, Madrid, Pons, 2002, págs. 180-183.

«a efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, *en su caso*, en la legislación de las Comunidades Autónomas». Debiera entenderse que en el precepto no se reconoce una competencia autonómica general para determinar los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental, sino únicamente «en su caso», esto es, cuando la Comunidad Autónoma disponga de competencias materiales, tal y como hemos interpretado que se ha establecido antes en el artículo 1.2 LEIA.

Por fin, cabe destacar que la misma línea interpretativa ha de mantenerse para el último precepto relativo a la sujeción de proyectos estatales a evaluación de impacto ambiental que se podría identificar en la legislación básica. Se trata de la disp. adic. 3.^a, introducida en la LEIA por el RD-Ley 9/2000, cuya vigencia, además, resulta problemática (15). La norma permitía al Estado aprobar por vía reglamentaria un procedimiento abreviado para la evaluación de los proyectos de competencia estatal no sujetos a evaluación de impacto ambiental conforme a la propia LEIA y que, «sin embargo, deban someterse a la misma por indicarlo la legislación de la Comunidad Autónoma en donde deban ejecutarse». Aplicando el principio de interpretación conforme a la Constitución, habrá de entenderse, así, que la legislación básica sólo permite a las Comunidades Autónomas establecer supuestos de sujeción de proyectos estatales a evaluación de impacto ambiental, distintos de los derivados del juego de los anexos de la LEIA, cuando aquéllos se desenvuelvan en el ámbito de las competencias materiales de las Comunidades Autónomas (16). En un epígrafe posterior —4— estudiaremos el régimen de la evaluación

(15) La vigencia de la disp. adic. 3.^a LEIA resulta, en efecto, discutible, puesto que fue introducida por el RD-Ley 9/2000, habiendo desaparecido después, en la tramitación parlamentaria del mismo RD-Ley como proyecto de ley (conforme a la posibilidad que brinda el art. 86.3 Constitución), de manera que la Ley 6/2001 no recoge la norma en cuestión. Habida cuenta de que, en términos constitucionales, el contenido del RD-Ley 9/2000 consistía en «disposiciones legislativas provisionales» (art. 86.1 Constitución) y que ese mismo contenido fue tramitado como proyecto de ley (art. 86.3 Constitución), transformándose, así, en la Ley 6/2001, parecería lógico concluir que esta Ley produjo la derogación implícita del RD-Ley 9/2000, incluida la disp. adic. 3.^a que éste introdujo en la LEIA. No obstante, las colecciones legislativas al uso siguen dando como vigente la disp. adic. 3.^a LEIA, en la redacción establecida por el RD-Ley 9/2000.

(16) Debe admitirse, sin embargo, que muy probablemente el legislador básico consideraba adecuado reconocer amplias competencias autonómicas para sujetar a evaluación de impacto ambiental proyectos estatales. Cabe recordar en tal sentido que la desaparición de la disp. adic. 3.^a del proyecto de Ley 6/2001 fue debida a la aceptación de una enmienda del Grupo Catalán del Congreso de los Diputados, que iba aún más lejos que la redacción del RD-Ley 9/2000, pues consideraba perteneciente a la competencia autonómica incluso la aprobación de un procedimiento abreviado como el que postulaba la norma (enmienda núm. 49, «BOCD», serie A, núm. 19-5, de 30 noviembre 2000). No obstante, como es sobradamente conocido, la *voluntas legislatoris* no puede prevalecer frente a la interpretación objetiva de la *voluntas legis*, y menos cuando ésta se adapta al principio de interpretación conforme a la Constitución del resto del ordenamiento jurídico.

de impacto ambiental en los espacios naturales protegidos, que es uno de los supuestos que cabría incluir en el ámbito de las indicadas competencias materiales de las Comunidades Autónomas.

3. COMPETENCIA PARA LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS ESTATALES

La legislación autonómica no se ha limitado a establecer nuevos casos de sujeción de proyectos, incluidos los de competencia material del Estado, a evaluación de impacto ambiental. También ha pretendido atribuir a órganos autonómicos el cumplimiento de la obligación evaluatoria en los proyectos estatales. Se trata de una posibilidad frontalmente rechazada por la legislación básica y la jurisprudencia constitucional, aunque la normativa autonómica no ha dejado de buscar técnicas para excusar la aplicación de las reglas básicas. Analizaremos críticamente, a continuación, las diversas vías que se han seguido en la normativa adicional de las Comunidades Autónomas para sujetar proyectos estatales a evaluación autonómica. Tales vías de identificación de una autoridad autonómica como órgano ambiental se han intentado aplicar a todos los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental (A), a los proyectos estatales sujetos a evaluación por la normativa adicional autonómica (B) y a los proyectos estatales sujetos por la normativa adicional autonómica a nuevos procedimientos evaluatorios de impacto ambiental (C).

A) *Determinación del órgano ambiental en los proyectos estatales*

En la legislación autonómica es habitual ver reflejada la pretensión de que las propias Comunidades Autónomas lleven a cabo la evaluación de impacto ambiental de proyectos estatales. Tal efecto parece pretenderse implícitamente cuando se atribuye la consideración de órgano ambiental, para todo proyecto que se realice en el territorio de la Comunidad Autónoma, a un órgano autonómico. Da la impresión de que la consecuencia buscada es que el órgano ambiental autonómico resulte siempre competente para la declaración de impacto ambiental, incluso tratándose de proyectos atribuidos a la competencia de otras Administraciones o del mismo Estado. Por añadidura, la legislación autonómica en cuestión parece completar el proceso de apoderamiento competencial de la técnica evaluatoria, atribuyendo al Gobierno de la Comunidad Autónoma la resolución

de discrepancias del órgano autonómico ambiental con el órgano sustantivo, esto es, por lo que aquí interesa, con el órgano estatal competente por razón de la materia del proyecto (17).

En relación con las anteriores pretensiones, ninguna duda cabe de su rechazo en la legislación básica. En la literalidad del artículo 5.1 LEIA (2001), la cualidad de órgano ambiental de los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental corresponde siempre al Ministerio de Medio Ambiente, tanto si la sujeción deriva de la propia legislación básica como si se contuviera en la normativa autonómica:

«A efectos de lo establecido en este Real Decreto Legislativo y, en su caso, en la legislación de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado.»

Ese planteamiento de la legislación básica había merecido anticipadamente el beneplácito del TC, al resolver sobre la pretensión de alguna Comunidad Autónoma de asumir la competencia para la evaluación (y declaración) de impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal desarrollados en su territorio. La aprobación del REIA (1988) determinó, en efecto, el planteamiento de un conflicto positivo de competencias por el Gobierno vasco, resuelto a favor del Estado por la STC 13/1998.

El Gobierno vasco sostenía que la evaluación ambiental de los proyectos localizados en su territorio debía corresponder siempre a la propia Administración autonómica, aunque se tratara de proyectos atribuidos materialmente a la competencia del Estado. Entendía la Comunidad Autónoma que la técnica de evaluación de impacto ambiental debía considerarse como ejecución de la legislación en materia de medio ambiente, supuesto correspondiente a la propia competencia —art. 11.1.a) Estatuto vasco—, dado que al Estado únicamente se reservaba la legislación básica (art. 149.1.23.^a Constitución).

El TC (en ponencia de su Presidente, RODRÍGUEZ BEREIJO) estimó, en cambio, que el conflicto no podía ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente, dado que la evaluación de impacto ambiental «es una técnica transversal, que

(17) Artículo 28 Ley de Asturias 1/1987, artículo 5 Ley de Valencia 2/1989, artículos 2 y 28 Decreto de Cantabria 50/1991, artículo 19 Ley de Andalucía 7/1994, artículo 11 Ley de Galicia 1/1995, artículo 18 Ley de Murcia 1/1995 y artículo 44 Ley del País Vasco 3/1998.

condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente»; por consiguiente, «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente» (FJ 7.º). Establecida esa premisa argumental, el TC afirmaba que «la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental»; y ello es así porque «no está ejecutando la legislación básica del medio ambiente», legislación básica que «se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente» (FJ 8.º) (18).

B) *Evaluación de proyectos estatales sujetos por la normativa adicional*

La penetración autonómica en la evaluación de impacto ambiental de proyectos estatales presenta, además, otras variantes. Una de ellas ha consistido en atribuir competencia al órgano ambiental autonómico para la declaración de impacto ambiental en los proyectos que, aun correspondiendo a la competencia material del Estado, estén sujetos a evaluación por decisión exclusiva del legislador autonómico.

(18) El razonamiento de la STC 13/1998 no deja de manifestar puntos vulnerables, pues supone afirmar que la evaluación de impacto ambiental no es ejecución de la norma básica que impone su empleo. De acuerdo con la explicación del TC, el Estado, por virtud de su competencia sobre la legislación básica de medio ambiente, establece la obligación de evaluar el impacto ambiental en una serie de proyectos o actividades que corresponden a la competencia material del propio Estado o de las Comunidades Autónomas, según los casos. La secuencia entre norma básica estatal y ejecución autonómica queda así rota, pese a los esfuerzos del TC por encontrar alguna participación de la Comunidad Autónoma en relación con los proyectos cuya evaluación de impacto ambiental corresponda al Estado. El voto particular de GARCÍA MANZANO y cuatro magistrados más a la STC 13/1998 aprovecha hábilmente esta incongruencia argumental para concluir que, si la evaluación de impacto ambiental es una técnica de tutela ambiental, «una correcta inteligencia de la distribución competencial en la materia controvertida» debía conducir a que «las competencias ejecutivas que hayan de ejercerse en aplicación de la norma básica reguladora de la evaluación de impacto ambiental han de corresponder, como regla, a las Comunidades Autónomas».

Tal y como ya se ha desarrollado en el anterior epígrafe, una opción argumental que evitaría esas inconsecuencias, fortaleciendo la doctrina de la STC 13/1998, podría ser el considerar la evaluación de impacto ambiental como técnica incluida a la vez en las competencias sobre medio ambiente y sobre procedimiento administrativo. De esa manera, se justificaría la competencia del Estado, bajo la óptica de la legislación básica ambiental (art. 149.1.23.ª Constitución) y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.ª Constitución). Al propio tiempo, las Comunidades Autónomas, al tener limitadas las competencias en materia de procedimiento administrativo a las especialidades de su propia organización, no podrían pretender la evaluación de los proyectos estatales.

mico. Parece, así, entenderse que la consideración como órgano ambiental del Ministerio de Medio Ambiente se circunscribiría en la legislación básica a los proyectos estatales sujetos a evaluación de impacto ambiental por la propia legislación básica, y no por la sola previsión de la normativa adicional de protección ambiental de la Comunidad Autónoma (19).

Sin embargo, difícilmente se puede entender en tal sentido la legislación básica. Por una parte, como hemos visto, la interpretación de la misma conforme a la Constitución nos lleva a rechazar la sujeción a evaluación de proyectos estatales por exclusiva decisión del legislador autonómico, salvo que estuviera amparada en una específica competencia material de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, en cualquier caso, la legislación básica impone la necesaria consideración del Ministerio de Medio Ambiente como órgano ambiental, sin que exista, por añadidura, ninguna razón para excluir el supuesto del ámbito de aplicación de la STC 13/1998, cuya doctrina siempre otorga al Estado la competencia para evaluar el impacto ambiental de sus propios proyectos, según acabamos de ver.

C) *Evaluación de proyectos estatales sujetos a nuevos procedimientos de evaluación por la normativa adicional*

Otra vía de penetración autonómica en la evaluación de los proyectos estatales parece consistir sencillamente en la regulación de nuevas modalidades o procedimientos de evaluación. De esta manera, en vez de adicionar proyectos a los listados de la legislación básica de evaluación de impacto ambiental, se establecen, normalmente con carácter complementario, otras categorías evaluatorias con sus propias listas de proyectos sujetos (20).

Tampoco la anterior modalidad parece admisible, de conformidad con la doctrina de la STC 90/2000, que rechazó el recurso de inconstitucionalidad contra el establecimiento de diversas modalidades de evaluación de impacto ambiental en la Ley de Canarias 11/1990. El TC procedió a analizar y comparar los contenidos de las

(19) Artículo 20 Ley de Canarias 11/1990 y artículo 4 Ley de Castilla-La Mancha 5/1999.

(20) Así, se establecen modalidades de «evaluación» y «estimación» de impacto ambiental (Ley de Valencia 2/1989); evaluación «de impacto ambiental» y «del impacto ecológico», con subcategorías de evaluación «básica» y «detallada» (Ley de Canarias 11/1990); estudio de impacto ambiental «detallado» y «simplificado» (Decreto de Extremadura 45/1991); regímenes de evaluación «general» y «simplificado» (Ley de Castilla-La Mancha 5/1999), o evaluación «ordinaria» y «simplificada» (TR de Castilla y León 1/2000).

diferentes figuras entre las que advertía una esencial coincidencia, lo que le permitió rechazar la infracción de la legislación básica:

«En suma, si la Ley 11/1990 ha diversificado en tres niveles de evaluación un elemento de la protección medioambiental que en la legislación básica del Estado se presenta con carácter unitario, cabe estimar que tal desarrollo normativo, justificado a juicio del legislador canario tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos, es respetuoso con aquella legislación básica.»

Pues bien, a la vista de esa doctrina constitucional, cabe deducir que si el examen de similitud esencial ha servido al TC para excluir la infracción de la legislación básica por la normativa autonómica, de la misma manera habrá que llegar a la conclusión de que los procedimientos establecidos en la legislación autonómica que presenten esa similitud con la evaluación de impacto ambiental estarán sometidos a la legislación básica. En definitiva, en todas las modalidades de evaluación de impacto ambiental será aplicable la regla básica (art. 5.1 LEIA, 2001) que atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la consideración de órgano ambiental en la evaluación de los proyectos estatales.

4. RÉGIMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS ESTATALES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

El régimen expuesto de la evaluación de impacto ambiental no experimenta variaciones al aplicarse en espacios naturales protegidos (21).

(21) Considero espacios naturales protegidos los ámbitos territoriales objeto de medidas especiales de protección por parte de las organizaciones ambientales. Incluyo, por tanto, en esa denominación:

a) Los parques nacionales y demás figuras de protección reguladas en la legislación que suele emplear la específica denominación de espacios naturales protegidos (LCEN, aprobada por Ley 4/1989 y modificada por Leyes 40 y 41/1997, y legislación autonómica).

b) Las zonas periféricas de protección de espacios naturales protegidos, «destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior» (art. 18.1 LCEN).

c) Los ámbitos territoriales de los planes de ordenación de los recursos naturales, que deben incluir «las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso» —art. 4.4.c) LCEN—.

d) Los humedales protegidos conforme a lo dispuesto en el Convenio de Ramsar (1971).

Así lo vamos a comprobar en el Derecho positivo, donde el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos estatales que se desarrollen en espacios naturales protegidos se vincula precisamente a la autorización sustantiva estatal de tales proyectos (A). Sin embargo, el régimen de las actividades en los espacios naturales protegidos se complica, al incidir en ellos la potestad autorizatoria ambiental de las Comunidades Autónomas. Debemos, en consecuencia, distinguir la autorización ambiental autonómica de la autorización sustantiva estatal sujeta a evaluación de impacto ambiental (B). Ambas autorizaciones pueden expresar visiones legítimas y lícitas de la protección ambiental, lo que se plantea como especialmente problemático cuando contengan soluciones opuestas no susceptibles de converger. En tal sentido, la solución puede venir proporcionada por el principio constitucional de prevalencia del Derecho estatal (C).

A) *Vinculación del procedimiento de evaluación a la autorización sustantiva estatal*

En la legislación básica existen tres conjuntos de supuestos de exigencia de evaluación de impacto ambiental en relación con espacios naturales protegidos: en el anexo I LEIA, en el anexo II LEIA y en el artículo 6 RD 1997/1995. En realidad, puede sostenerse que todos los casos de la legislación básica se reconducen al artículo 6.3 RD 1997/1995, que somete a evaluación cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las zonas especiales de conservación. Ello es debido a que los listados de los anexos I y II LEIA, cualquiera que sea su entendimiento, no resultan de alcance tan general como el citado precepto del RD 1997/1995 y aunque literalmente se refieren a proyectos desarrollados en más lugares (humedales del Convenio de Ramsar y zonas de especial protección de aves de la Directiva 79/409/CEE, junto a las zonas especiales de conservación de la Directiva 92/43/CEE), en la práctica la categoría de las zonas especiales de conservación, esto es, la regulada en el RD 1997/1995, ha terminado o va a terminar por comprender también los espacios de las otras categorías (22).

e) Las zonas especiales de conservación (Directiva 92/43/CEE y RD 1997/1995), en las que cabe ya incluir las zonas especiales de protección de aves (Directiva 79/409/CEE y art. 3.2 RD 1997/1995).

(22) En la lista del anexo I LEIA, relativa a proyectos directamente sometidos a evaluación de impacto ambiental (art. 1.1 LEIA), figuran proyectos sujetos únicamente por desarrollarse en zonas especiales de conservación. La relación más general de tales proyectos

La interpretación del artículo 6.3 RD 1997/1995 plantea dificultades, al igual que el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, norma que fue incorporada prácticamente de forma literal al Derecho español. El precepto contiene medidas de conservación aplicables a las zonas especiales de conservación desde que figuran en la lista de lugares de importancia comunitaria, que corresponde aprobar a la Comisión Europea:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una *adecuada evaluación* de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo, las Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

GARCÍA URETA llevó a cabo un completo análisis del precepto, con referencia al texto de la Directiva que, como ya se ha indicado, coin-

se encuentra en las letras *b*) y *c*) del anexo I.9 LEIA. A esos supuestos hay que añadir las explotaciones mineras (anexo I.2.a.8.^a LEIA) y los dragados fluviales cuando el volumen extraído sea superior a 20.000 metros cúbicos por año (anexo I.2.c.1.^o LEIA).

En la lista del anexo II LEIA, como ya nos consta, se menciona una serie amplísima de proyectos cuyo sometimiento a evaluación de impacto ambiental depende bien de la decisión caso por caso del correspondiente órgano ambiental, bien del establecimiento en la normativa autonómica del sometimiento de esos proyectos a evaluación, en todo caso o por umbrales (art. 1.2 LEIA). Entre los supuestos de ese anexo II se incluye «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en los anexos I y II, ya autorizados, ejecutados o en proceso de ejecución... cuando produzca... afección a áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o a humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar» (anexo II.9.k.5.^a LEIA). Los criterios a observar para decidir la sujeción, caso por caso o por umbrales, figuran en el anexo III LEIA, incluyéndose entre los relacionados con la ubicación de los proyectos todo tipo de espacios naturales protegidos: «áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas; áreas de especial protección designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE» (anexo III.2.c.5.^a LEIA).

cide con el del RD 1997/1995. Entre los aspectos positivos de la regulación, en comparación con la contenida en la LEIA, destacaba el autor que la norma somete a evaluación no sólo proyectos, sino también planes e incluso, en el preámbulo de la Directiva 92/43/CEE, llegan a mencionarse los programas, de manera que se amplía considerablemente el ámbito de sujeción a evaluación. Subrayaba también el autor que los planes y programas sujetos a evaluación no se limitan a una lista ni tienen que referirse exclusivamente al lugar afectado, pudiendo someterse a evaluación incluso el resultado conjunto de varios planes o proyectos. Junto a esos aspectos positivos, señalaba el autor los problemas derivados de la indeterminación del régimen de la evaluación de impacto ambiental aplicable (23).

Efectivamente, la referencia a la «adecuada evaluación de sus repercusiones» produce cierta perplejidad, máxime cuando puede constatarse, como hace el autor citado, que la propuesta de Directiva 92/43/CEE remitía al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en la Directiva 85/337/CEE. A la vista de ello, no cabe sino llegar a la conclusión de que los Estados miembros de la UE son libres para elegir el procedimiento evaluatorio de planes y proyectos en zonas especiales de conservación. Esa libertad en España se ha ejercido mediante la incorporación de la Directiva 92/43/CEE por el RD 1997/1995, donde se resuelve el problema precisando que la evaluación en cuestión, como acabamos de ver en la transcripción de la norma, «se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas». A la vista de tal previsión de nuestra legislación básica, parece que la «adecuada evaluación» de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas especiales de conservación ha de someterse al régimen de la evaluación de impacto ambiental cuya legislación básica se contiene en la LEIA (1986-2001) (24). No existe otro régimen evaluatorio en la legislación básica y, además, conforme a la doctrina de la STC 90/2000, antes expuesta, ese régimen básico de la evaluación de im-

(23) Agustín GARCÍA URETA, *Protección de hábitats y de especies de flora y fauna en Derecho Comunitario Europeo. Directivas 79/409 y 92/43*, Bilbao, IVAP, 1997, págs. 278-283.

(24) Coincido aquí con las opiniones de Adolfo JIMÉNEZ JAÉN, *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Madrid, McGraw-Hill, 2000, pág. 95, y de Íñigo LAZCANO BROTONS, «Espacios naturales protegidos», en Iñaki LASAGABÁSTER (dir.), *Derecho Ambiental*, Oñati, IVAP, 2001, págs. 583-584. En cambio, GARCÍA URETA, *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, IVAP, 1999, pág. 547, se limita a sostener la aplicabilidad de la normativa general de evaluación de impacto ambiental a los proyectos sujetos conforme a esa normativa (anexos I y II LEIA), dejando sin resolver el problema del régimen jurídico aplicable a la «evaluación adecuada» de los restantes planes y proyectos que afecten a zonas especiales de conservación.

pacto ambiental es aplicable a las modalidades evaluatorias que con otras denominaciones han establecido algunas Comunidades Autónomas.

En definitiva, en relación con los proyectos o planes estatales que afecten a zonas especiales de conservación, la aplicación del completo sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la legislación básica significa, de conformidad con lo que hemos analizado anteriormente, que la evaluación se vinculará al procedimiento de la autorización o aprobación sustantiva del proyecto (art. 3.1 LEIA). La posición de órgano ambiental corresponderá, así, al Ministerio de Medio Ambiente (art. 5.1 LEIA) (25).

A primera vista, la literalidad del artículo 6.3 RD 1997/1995 no parece encajar, sin embargo, en el régimen básico de evaluación de impacto ambiental. El precepto no sólo remite a una «adecuada evaluación»; establece también que «a la vista de las conclusiones de la evaluación... las Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública». La redacción de la norma parece, pues, dar por descontado que la autorización y evaluación del proyecto serán siempre competencia de la Comunidad Autónoma, lo que, como ya sabemos, no se correspondería con el resto del Derecho positivo, tratándose de proyectos estatales.

En la búsqueda de la armonización normativa, cabe considerar que la intervención de las Comunidades Autónomas, para manifestar su conformidad con el plan o proyecto estatal, puede desarrollarse dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental tramitado por el Ministerio de Medio Ambiente. La legislación básica ordena, efectivamente, que en el procedimiento evaluatorio de los proyectos estatales sea «consultado preceptivamente el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto» (art. 5.3 LEIA). Esta consulta a la Comunidad Autónoma puede realizarse por el Ministerio de Medio Ambiente

(25) GARCÍA URETA, *Espacios naturales protegidos*, cit., págs. 551-553, no entiende que el órgano ambiental pertenezca a la misma Administración que el órgano sustantivo, pues le parece que lo deseable sería la separación entre ambos, para proporcionar mayor objetividad a la declaración de impacto ambiental. Tal postura, como ya nos consta, es incompatible con el Derecho positivo, que ubica al órgano sustantivo y al ambiental en la misma Administración Pública (arts. 3 a 5 LEIA). El autor se ratifica, no obstante, en su criterio, manteniendo adicionalmente (págs. 553-555) que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental debe corresponder a las competencias de gestión ambiental de las Comunidades Autónomas, en contra de la doctrina de la STC 13/1998, la defensa de cuyo sentido, en cambio, viene siendo uno de los hilos conductores de las tesis que se defienden en este estudio.

acompañando el estudio de impacto ambiental, para que «a la vista de las conclusiones de la evaluación», como se indica en el artículo 6.3 RD 1997/1995, la Comunidad Autónoma manifieste «su conformidad... tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión» (26). En el sucesivo desarrollo de nuestra tesis hemos de encontrar más fundamentos de esta interpretación.

B) *Distinción entre la autorización sustantiva estatal sujeta a evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental autonómica en espacios naturales protegidos*

En los espacios naturales protegidos la caracterización de la evaluación de impacto ambiental se complica, al incidir en los mismos, junto a la autorización sustantiva, la potestad autorizatoria ambiental. La dualidad de autorizaciones adquiere especial potencialidad conflictiva al vincularse su ejercicio a una dualidad de poderes territoriales. Conviene, así, que estudiemos la problemática no sólo desde la perspectiva de la integridad de las competencias materiales del Estado, sino también bajo la óptica de las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas.

El primer punto de vista nos ha llevado a considerar la evaluación de impacto ambiental como un procedimiento administrativo vinculado al principio general de protección del medio ambiente. La técnica evaluatoria, comprendida de esta manera, responde a la filosofía de extender la tutela ambiental a todos los sectores de actuación pública, haciéndoles asumir las responsabilidades correspondientes, pero sin modificar las competencias materiales que la Constitución ha atribuido al Estado. Siguiendo esa línea argumental, sucesivamente, hemos podido rechazar la competencia autonómica para ampliar los supuestos de sometimiento a evaluación de proyectos estatales o para evaluar incluso esos mismos proyectos (27). El

(26) Naturalmente, al evacuar la consulta sobre los proyectos estatales la Comunidad Autónoma no podría abrir información pública, entendiéndose, así, únicamente referida a los proyectos autonómicos la posibilidad de apertura de tal trámite prevista en el artículo 6.3 RD 1997/1995 («si procede»).

(27) La evaluación de impacto ambiental, en definitiva, no puede ser concebida como un elemento de ejecución de la legislación ambiental, incluida en tal concepto, lisa y llanamente, dentro de las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas. La evaluación de impacto ambiental se configura como obligación procedimental de la Administración Pública titular de la competencia sustantiva. Ello es así, según lo anteriormente expuesto, sea por la prevalente consideración de las competencias materiales, conforme a la postura examinada de la STC 13/1998, sea por el complemento adicional de la distribución de las competencias sobre procedimiento administrativo, según la tesis aquí defendi-

rechazo ha comprendido diferentes modalidades de penetración autonómica en la evaluación de proyectos estatales, hasta llegar al caso límite, la creación por la normativa adicional autonómica de nuevos procedimientos de evaluación de proyectos estatales bajo control autonómico, supuesto que también descartamos, considerándolo inviable con arreglo a la jurisprudencia constitucional, que aplica el régimen de la evaluación de impacto ambiental a procedimientos similares a ésta.

Ahora bien, llegados a esta etapa del discurso, es preciso, como se ha indicado, estudiar el problema desde el ángulo de las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas. Si hemos rechazado el establecimiento por éstas de nuevos procedimientos evaluatorios autonómicos que vincularan al Estado, ha sido porque en tal caso se modificaría la autoridad competente para realizar el proyecto, convirtiéndose la evaluación en una autorización. He aquí el problema último que, por tanto, se nos plantea: ¿podría una Comunidad Autónoma establecer, como norma adicional de protección del medio ambiente, el sometimiento de los proyectos estatales a autorización de la propia Comunidad Autónoma? Nos plantearemos el problema en general y en relación con espacios naturales protegidos.

a) *Rechazo de una competencia autonómica para la sujeción genérica de proyectos estatales a autorización ambiental.*

La pregunta que acaba de formularse constituye la piedra de toque de nuestra argumentación. Porque si las Comunidades Autónomas pudieran imponer una autorización ambiental al Estado, difícilmente cabría negar que la autorización cobrara la apariencia de una evaluación de impacto ambiental. Tendríamos que llegar a la solución opuesta a la mantenida en la STC 13/1998, conforme se sostuvo en el voto particular disidente, configurando el desarrollo y aplicación de la evaluación de impacto ambiental como competencia autonómica. Por tal camino, no cabe duda de que los listados autonómicos de sujeción a evaluación de impacto ambiental se sujetarían a constantes ampliaciones, hasta comprender supuestos que, por ahora, resultan inconcebibles.

Dos argumentos, sin embargo, pudieran servir para excluir tanto

da, que no pretende sustituir, sino apoyar y completar la postura del TC. La consecuencia, en todo caso, estriba en el reconocimiento general de que las competencias materiales del Estado que impliquen tareas ejecutivas comprenden las competencias para establecer la exigencia de evaluación de impacto ambiental y para realizar la declaración de impacto ambiental.

la indicada competencia autonómica como los peligros derivados de su ejercicio. El primero se refiere a la opción de la legislación básica por el procedimiento evaluatorio, frente al autorizatorio; el segundo, a los límites del concepto constitucional de medio ambiente. Desarrollémoslos.

1.º) La legislación básica, de conformidad con el Derecho derivado de la Comunidad Europea, ha optado por establecer el procedimiento de evaluación de impacto ambiental como medio general de garantizar la presencia del interés ambiental en la toma de decisiones públicas. Ciertamente, el procedimiento de evaluación se vincula a un procedimiento autorizatorio que, en los términos de la normativa comunitaria europea, tanto pudiera corresponder a un órgano ambiental como a un órgano sustantivo (art. 2 Directiva 85/337/CEE). Sin embargo, está claro que el legislador básico estatal ha tomado la decisión de respetar los procedimientos sectoriales de autorización o aprobación de los proyectos (art. 3.1 LEIA, 1986-2001). De ahí el establecimiento de una fase de posibles discrepancias entre los órganos ambiental y sustantivo del mismo poder territorial, cuya resolución última, si no se llega a un acuerdo entre ambos órganos, se confía nada menos que al Gobierno, estatal o autonómico, según a quien corresponda la competencia material en ejercicio (art. 4 LEIA) (28).

Pues bien, esa opción, como hemos destacado ya, responde al criterio de implicar a los sectores materiales de actuación, responsabilizándolos en el respeto del medio ambiente. Se pretende que en la misma gestación de los proyectos el interés ambiental esté presente, de manera que los empresarios admitan entre sus costes de producción los atribuibles al uso de los elementos ambientales, los profesionales se encuentren preparados para comprender y valorar la variante ambiental en la elaboración de los proyectos, los funcionarios incluyan con normalidad en los presupuestos de los proyectos el mayor coste derivado de su consideración ambiental y los responsables de las decisiones públicas estimen que el componente ambiental debe estar presente en la adopción de las mismas. Estamos dentro

(28) Obsérvese que la solución de la legislación básica se encuentra en la línea de la filosofía tempranamente hecha valer por la STC 64/1982, que, al referirse al sentido del principio constitucional de protección del medio ambiente (art. 45 Constitución), constataba la existencia paralela de un deber constitucional de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130 Constitución). El examen de esos contenidos constitucionales llevaba al TC a afirmar «la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico». Esto es lo que llamamos sintéticamente el desarrollo sostenible.

del principio general de protección del medio ambiente, vinculante para todos los poderes y órganos públicos, no en el dominio de un determinado sector u organización administrativa sobre los demás.

En ese contexto, debe concluirse, en definitiva, que el establecimiento de una autorización ambiental genérica, por parte de las Comunidades Autónomas, conlleva la anulación práctica de la técnica y de los efectos de la evaluación de impacto ambiental establecidos en la legislación básica.

2.º) Los límites del concepto constitucional de medio ambiente, en lo referido al reparto constitucional de competencias, también pueden servir para excluir la constitucionalidad del establecimiento de una autorización ambiental general por las Comunidades Autónomas. Recordemos, primero, la doctrina constitucional, para tratar, después, de aplicarla a nuestro problema.

Como es sabido, fue mérito, sobradamente reconocido en la doctrina, de la STC 102/1995 (*recurso contra la Ley de Conservación de Espacios Naturales*) haber deslindado con claridad las dos vertientes del medio ambiente en nuestra Constitución, como ámbito general de protección y como título competencial. En el primer sentido, el medio ambiente se identifica con el conjunto de los recursos naturales, no «la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física», sino más bien «el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente». En cambio, en el segundo sentido, al advertirse la incidencia transversal de la protección del medio ambiente sobre otros títulos competenciales, es preciso limitar la *vis expansiva* del medio ambiente, «ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación y mejora».

Aplicando estos planteamientos a la autorización ambiental autonómica que estamos imaginando, podemos deducir que su ámbito habría de estar limitado a la directa protección de los recursos naturales. Esto es, la autorización sólo resultaría lícita dentro de la estricta política ambiental de cada Comunidad Autónoma, como un elemento de ejecución de la normativa de tutela de los recursos y espacios naturales (29).

(29) La determinación del ámbito de la política ambiental es un problema que suele plantearse en relación, frecuentemente conflictiva, con los distintos sectores de intervención afectados: urbanismo, agricultura, caza, pesca, aguas y obras hidráulicas, montes, etc. Es preciso deslindar los sectores que presentan cuestiones ambientales de las cuestiones ambientales que quieren destacarse específicamente para formar el propio sector ambien-

b) *Admisión de la competencia autonómica de sujeción de proyectos estatales a autorización ambiental en espacios naturales protegidos*

En este epígrafe vamos a estudiar la sujeción de proyectos estatales a la potestad autorizatoria ambiental de las Comunidades Autónomas en los espacios naturales protegidos. Bajo la perspectiva de la distribución de competencias, no existen dudas sobre la inclusión de los indicados espacios entre las competencias de ejecución que, en materia de medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas (30). Comprobaremos que esas competencias autonómicas para la protección de ciertos lugares comprenden en la legislación vigente las competencias relativas a la autorización ambiental de los proyectos estatales que se desarrollen en los mismos. Sin embargo, como ya hemos visto, de ahí no deriva la supresión de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos estatales por parte del mismo Estado. En definitiva, según expondremos en el epígrafe siguiente, se configura un supuesto de concurrencia competencial perfecta, al poder enfrentarse las soluciones dadas a un mismo proyecto por la Comunidad Autónoma, que resuelve sobre la autorización ambiental, y por el Estado, que decide sobre la autorización sustantiva, previo el correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando procediere.

tal. De nuevo, la distinción entre objetivo general del ordenamiento y específica política pública es la que, con respecto al medio ambiente, parece permitirnos llegar a adecuadas convenciones conceptuales para solucionar los indicados problemas de delimitación de objetos y de contenidos. La protección del medio ambiente es, por una parte, un objetivo general del ordenamiento, que debe acogerse por todas las políticas públicas, de educación, sanidad, vivienda, urbanismo, agricultura, industria, minería, pesca, etc. Pero, al mismo tiempo, la protección del medio ambiente se construye como una específica política pública, mediante la detracción de ámbitos de intervención que anteriormente eran asumidos por otras políticas públicas y, también, mediante la configuración de nuevos ámbitos y técnicas de intervención ambientales.

(30) La doctrina de la STC 102/1995 (*recurso contra la Ley de Conservación de Espacios Naturales*) supuso la definitiva configuración de un ámbito de competencias materialmente compartidas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de espacios naturales protegidos. En efecto, una vez que se produjo la igualación competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia (Ley Orgánica 9/1992), al atribuirse a todas ellas competencias sobre «normas adicionales de protección del medio ambiente», el TC ha podido declarar que la competencia exclusiva del Estado en la gestión de los parques nacionales «desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente». En 1997, la LCEN hubo de ser modificada al objeto de adaptar su contenido a las exigencias del indicado sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas, junto a masivas declaraciones de espacios naturales protegidos, han aprobado leyes para vertebrar sus políticas conservacionistas: Cataluña (Ley 12/1985), Andalucía (Ley 2/1989), Baleares (Ley 1/1991), Asturias (Ley 5/1991), Castilla y León (Ley 8/1991), País Vasco (Ley 16/1994), Valencia (Ley 11/1994), Navarra (Ley 9/1996), Aragón (Ley 6/1998), Extremadura (Ley 8/1998), Castilla-La Mancha (Ley 9/1999), Canarias (D. Legislativo 1/2000), Galicia (Ley 9/2001).

La realización de cualquier obra, instalación o actividad en los espacios naturales protegidos está sometida típicamente a dos autorizaciones, que podríamos denominar autorización sustantiva y autorización ambiental. La autorización o aprobación sustantiva del proyecto correspondiente estará regulada en la normativa sectorial aplicable por razón de la materia. La autorización ambiental es un añadido de la legislación de espacios naturales protegidos, que cabe encontrar en la normativa internacional, en la legislación básica y en la normativa de las Comunidades Autónomas.

Así, la asunción normativa de fines de conservación en los espacios naturales protegidos es una constante del Derecho aplicable. El Derecho de los tratados internacionales y el Derecho derivado de la Unión Europea establecen obligaciones para los Estados implicados, de manera que «cada parte contratante favorecerá la conservación de los humedales» (art. 4 Convención de Ramsar, 1971) y «en las zonas especiales de conservación los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias» (art. 6 Directiva 92/43/CEE, incorporado por el art. 6 RD 1997/1995). El Derecho estatal repite insistentemente, a lo largo del tiempo, esas finalidades de conservación, desde el artículo 2 de la pionera Ley de Parques Nacionales (1916), cuya finalidad era «respetar y hacer que se respete [la declaración de parque nacional]... evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre», hasta la vigente LCEN (1989-1997), que persigue «el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales» (art. 1.1 LCEN), conforme a ideas que se reiteran bajo las denominaciones de «objetivos» (arts. 1 y 4.3 LCEN) «principios inspiradores» (art. 2 LCEN), «finalidades» (arts. 3 y 10.2 LCEN), «fines» (art. 9) o «valores merecedores de protección» (art. 12 LCEN). Hay un cierto barroquismo en las expresiones normativas de la legislación básica, que no impide constatar la claridad de la idea central: se interviene sobre los espacios naturales, ante todo, para conservarlos.

Como consecuencia de los fines de conservación, parece claro que el punto de partida del régimen de las obras, instalaciones y actividades, y por tanto de cualquier proyecto, en los espacios naturales protegidos debe ser la identificación de un principio general que prohíbe alterar el carácter del espacio. El principio no resuelve todos los problemas de gestión de los espacios, pero sirve para vertebrar la aplicación de los instrumentos que regulan las diferentes actividades y para resolver las posibles lagunas de los mismos.

Tradicionalmente, el régimen de las actividades se establecía en un reglamento con carácter uniforme para todo el espacio natural

protegido, lo cual resultaba excesivamente rígido. En la actualidad, para los grandes espacios naturales protegidos, el instrumento adecuado parece responder al tipo del plan rector de uso y gestión, introducido en la experiencia española por la Ley del Parque Nacional de Doñana (1978) y exigido para los parques en la legislación básica (art. 19 LCEN). Como concreción o desarrollo del plan rector, para programar las obras y actividades administrativas, suelen preverse planes anuales de trabajos a realizar. El plan rector debe contener la zonificación del espacio, con regímenes diferenciados, a fin de racionalizar todas las decisiones relativas al uso y gestión del espacio. A la misma idea responden los planes de gestión de las zonas especiales de conservación (art. 6.1 RD 1997/1995) o los planes de ordenación de los recursos naturales, entre cuyos objetivos figura «determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación de que se trate» —art. 4.3.b) LCEN—. En todo caso, el lógico corolario, tanto de la reglamentación uniforme como de las diversas modalidades de la planificación de estos espacios, son las potestades de la autoridad de los espacios naturales protegidos para autorizar cualquier obra, instalación o actividad en los mismos.

No se encuentra en la legislación básica de espacios naturales protegidos ninguna excepción del sistema que acaba de resumirse en relación con los proyectos estatales. Por tanto, éstos deberán ser sometidos a la autorización ambiental del órgano autonómico que tenga atribuida la gestión del espacio correspondiente. En el caso de los parques nacionales, la competencia corresponde a la Comisión Mixta de Gestión, compuesta en términos paritarios por representantes estatales y autonómicos (art. 23 LCEN). La autorización ambiental ha de sumarse a la autorización sustantiva, como hemos señalado al principio de este epígrafe. De manera que, en resumen, los proyectos estatales en todo tipo de espacios naturales protegidos deberán contar normalmente con la autorización (o aprobación) sustantiva estatal y la autorización ambiental autonómica.

En relación con las zonas especiales de conservación, cabría entender que en el artículo 6.3 RD 1997/1995 se reconoce la competencia autonómica de autorización ambiental, como es normal en todo tipo de espacios naturales protegidos. No obstante, la compleja redacción del precepto introduce inseguridad en su interpretación. Según ya hemos visto, se establece allí la necesidad de que las Comunidades Autónomas manifiesten «su conformidad» con el plan o proyecto «a la vista de las conclusiones de la evaluación», regla que parecería vincular la evaluación de impacto ambiental al procedimiento autorizador ambiental autonómico. No puede, sin embargo, ser así, según hemos expuesto, debido a la superioridad de la legisla-

ción básica que incluye la evaluación en el procedimiento autorizatorio sustantivo (art. 3.1 LEIA), lo que nos ha llevado a propugnar el encaje de la intervención autonómica dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos estatales (art. 5.3 LEIA). Pues bien, quizá cabría completar tal postura indicando que esa consulta a la Comunidad Autónoma impuesta por la legislación básica, tratándose de proyectos estatales en zonas especiales de conservación, puede ser también vía de expresión de la competencia autonómica de autorización ambiental. De manera que al evacuar la consulta en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (art. 5.3 LEIA) la Comunidad Autónoma podría denegar la autorización ambiental de su competencia (31).

Existe también la posibilidad de que la legislación autonómica haya establecido la sujeción a evaluación de impacto ambiental de proyectos estatales desarrollados en espacios naturales protegidos (32). Estaríamos entonces en el ámbito de las competencias materiales autonómicas, donde, como hemos visto, el sistema constitucional permite y la legislación básica reconoce la potestad autonómica de sujetar proyectos estatales a evaluación de impacto ambiental (arts. 1.2 y 5.1 LEIA). Aunque siempre la declaración de impacto ambiental de los proyectos estatales corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente, como hemos visto también que se establece en la legislación básica (art. 5.1 LEIA).

C) *Concurrencia entre autorización sustantiva estatal y autorización ambiental autonómica*

Tal y como ya adelantamos, puede suceder que, pese a haberse producido, de conformidad con la declaración de impacto ambiental

(31) BERMÚDEZ SÁNCHEZ, *Obra pública y medio ambiente*, cit., pág. 286, en nota, considera erróneo entender que el artículo 6.3 RD 1997/1995 establece la necesidad de autorización autonómica para los proyectos estatales, aunque sostiene que cabría atribuir a la competencia de la Comunidad Autónoma la declaración de impacto ambiental, pero sin carácter vinculante para el Estado. Frente a esa postura cabe señalar, por una parte, como ya hemos visto, que los fundamentos competenciales de la autorización ambiental autonómica son sólidos y, por otra parte, que sin autorización autonómica a la que vincularse, en ningún caso podría desarrollarse un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la Comunidad Autónoma. No obstante, la conclusión del presente estudio no va a diferir mucho de la solución que propugna el autor citado, aunque por otros fundamentos.

(32) En la legislación autonómica se identifican algunos supuestos de exigencia de evaluación de impacto ambiental de ciertos proyectos cuando se desarrollan en espacios naturales protegidos (art. 36.2 Ley 8/1991 de Castilla y León y anexo II Ley de Canarias 11/1990). Por otra parte, en la legislación básica se permite que los planes de ordenación de los recursos naturales, habitualmente aprobados por la Comunidad Autónoma, concreten los supuestos de aplicación del régimen de la evaluación de impacto ambiental —art. 4.4.e) LCEN—.

(estatal), la autorización sustantiva (estatal) del proyecto estatal, la Comunidad Autónoma deniegue la autorización ambiental de su competencia en un espacio natural protegido. Para entender y tratar de resolver adecuadamente la problemática planteada, debemos tener en cuenta los dos niveles de poder territorial de nuestro Estado compuesto. Esos dos poderes territoriales pueden estar enfrentados a propósito de la viabilidad, las condiciones de realización o las medidas compensatorias de un proyecto de competencia del Estado en una zona especial de conservación (o, en general, en un espacio natural protegido). El enfrentamiento debemos entenderlo legítimo, apoyado el Estado, por una parte, en su autorización o aprobación sustantiva, de conformidad con la declaración de impacto ambiental, y sosteniendo la tesis contraria la Comunidad Autónoma, mediante la denegación o el condicionamiento de la autorización ambiental de su competencia, postura ésta expresada al evacuar la consulta en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (art. 6.3 RD 1997/1995). Ambas instancias de poder ejercen competencias que suponemos ajustadas a Derecho, aunque este dato es, en realidad, secundario para nuestra argumentación, pues estamos tratando de determinar la competencia prevalente, sin perjuicio de que, una vez hallada ésta, su ejercicio pudiera resultar contrario al ordenamiento jurídico, posibilitándose, así, la correspondiente anulación en vía de recurso.

Podemos, ciertamente, auspiciar las fórmulas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la solución de todo tipo de conflictos competenciales. Pero un correcto enfoque jurídico del problema de la concurrencia competencial sólo puede hacerse en términos de enfrentamiento entre los dos poderes públicos. El reclamo de la cooperación, de la colaboración o incluso de la coordinación en esos casos, como única vía adecuada para la resolución de los conflictos, encierra una cierta dosis de ingenuidad, cuando no de desconocimiento o enmascaramiento del verdadero alcance de las respectivas competencias. En tal sentido, sin negar la conveniencia y aun la necesidad práctica de obtener un consenso de las instancias de poder implicadas en las decisiones públicas, es importante recordar el conocido principio de la irrenunciabilidad de la competencia, recogido, para el ámbito ejecutivo, en el artículo 12.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Ese principio se justifica en todos los ámbitos de actuación de los poderes públicos, sean cuales sean sus formas de manifestación (leyes, reglamentos, actos), por la existencia de una decisión normativa superior que atribuye el ejercicio de la competencia a un determinado poder. El principio de irrenunciabilidad de la competencia será, así, consecuencia del princi-

pio de legalidad de cara a las actuaciones administrativas y efecto del principio de superioridad jerárquica de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, según los casos, de cara a las actuaciones legislativas.

En definitiva, el establecimiento de la instancia de poder competente para adoptar la decisión última en una materia constituye presupuesto ineludible en el intento de clarificar jurídicamente las relaciones con otras instancias de poder. Sin que de ahí derive, ni mucho menos, una eliminación de las fórmulas de cooperación, que incluso pueden constituir un condicionante procedimental para el lícito ejercicio de la propia competencia.

Pues bien, como hemos visto, la competencia ambiental de las Comunidades Autónomas puede ser concurrente con las competencias materiales del Estado, en el caso de planes o proyectos correspondientes a la competencia material de éste que afecten a una zona especial de conservación (o, en general, a un espacio natural protegido). No siempre la concurrencia ideal de los títulos competenciales dará lugar a enfrentamientos reales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que pueden estar completamente de acuerdo en el tratamiento ambiental de un proyecto estatal. Ahora bien, para el supuesto de que la discrepancia se produzca, la solución establecida consiste en la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 Constitución).

La regla de prevalencia es una norma de conflicto, para solucionar los concretos problemas derivados de la existencia de zonas comunes a las competencias estatal y autonómica. En el caso de que decisiones válidas de ambas esferas, apoyadas en títulos competenciales diversos, conlleven soluciones discrepantes, la Constitución decide el conflicto por la prevalencia de la competencia del Estado. La regla de prevalencia va, así, dirigida al aplicador del Derecho, sin negar la validez de la decisión autonómica preterida (33). No obstante, su aplicación requeriría, como ya destacó DE LA QUADRA-SALCEDO, un previo intento de compatibilización: «sólo cuando esa compatibilización no sea posible, o cuando sea razonable una opción radical por una u otra, deberá operar el criterio puro de prevalencia» (34).

(33) Véase, en ese sentido, Luciano PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional (El art. 149.3 de la Constitución)*, Madrid, CEC, 1981. En contra, manteniendo la invalidez del Derecho de la Comunidad Autónoma como presupuesto de aplicación de la regla de prevalencia, ligada a la supletoriedad del Derecho estatal, véase Ignacio de OTTO Y PARDO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, en «Rev. Esp. D.º Const.», núm. 2 (1981), págs. 57 y ss.

(34) Tomás de LA QUADRA-SALCEDO, *Los conflictos de competencias*, en «Ciudad y Territorio», núm. 80-2 (1989), pág. 11. De esta manera, la aplicación de la cláusula de prevalencia requeriría una llamada a colaborar por parte del Estado, un ejercicio razonable de su competencia y una consideración expresa de los intereses tutelados por la competencia autonómica.

Por tanto, la voluntad del Estado prevalece cuando la Comunidad Autónoma deniegue la autorización ambiental de su competencia para realizar un proyecto estatal en un espacio natural protegido; o, lo que sería lo mismo, cuando la Comunidad Autónoma emita informe desfavorable en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto estatal en una zona especial de conservación. Pero esa prevalencia de la voluntad estatal requiere un análisis detenido de las objeciones planteadas por la Comunidad Autónoma, considerando específicamente el alcance del interés público de protección del medio ambiente y, en su caso, las razones determinantes de la eventual preferencia de otro interés público.

En tal sentido, el RD 1997/1995, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, admite la realización de planes o proyectos en las zonas especiales de conservación, «a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación... por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica», aunque imponiendo la adopción de «cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida» (art. 6.4.1.º RD 1997/1995). No obstante, en las zonas de mayor protección sólo admite la realización de planes o proyectos evaluados negativamente, previa consulta a la Comisión Europea, por «razones imperiosas de interés público de primer orden», como pudieran ser las «relacionadas con la salud humana y la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente» (art. 6.4.2.º RD 1997/1995) (35).

(35) Sobre el régimen de excepciones del artículo 6.4 Directiva 92/43, que coincide con el artículo 6.4 RD 1997/1995, véase especialmente GARCÍA URETA, *Protección de hábitats y de especies*, cit., págs. 287-297.