La evaluación de impacto ambiental. Intervención de los entes locales

Juan Rosa Moreno
Profesor titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alicante

1. Introducción.
2. Marco normativo de referencia.
2.1. La Directiva 85/337/CEE y su transposición. 2.2. La Directiva 97/11/CE. 2.3. Las leyes autonómicas de prevención ambiental.
3. Caracterización de la evaluación de impacto ambiental.
3.1. Técnica preventiva. 3.2. Tutela integral del ambiente. 3.3. Carácter discrecional. 3.4. El objeto de la evaluación. 3.5. Pretendida indiferencia del carácter público o privado de los proyectos. 3.6. Ámbito material de aplicación.
4. El estudio de impacto ambiental.
4.1. Contenido del estudio de impacto ambiental. 4.2. El autor de los estudios.
5. Procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental.
6. La declaración de impacto ambiental.
7. Reparto de papeles entre las administraciones publicas.
8. Perfil municipal de la evaluación de impacto.
8.1. Consideración genérica del papel municipal. 8.2. El papel municipal en los modelos autonómicos de prevención ambiental. 8.2.1. Los primeros modelos autonómicos: las evaluaciones menores y la coordinación con la licencia de actividad. 8.2.2. La autorización ambiental integrada y los nuevos modelos autonómicos. 8.3. La intervención municipal en la evaluación ambiental de los instrumentos urbanísticos. 8.4. Función municipal de control.
9. El papel de otras entidades locales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
ISBN: 84-609-8956-9

1. Introducción

Ya es sabido que la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio (Directiva EIA, en adelante), relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, puso en marcha la institucionalización del instrumento jurídico de tutela integral del ambiente más importante;[1] directiva que ha tenido notables problemas de correcta aplicación y que evidenció la necesidad tanto de su reforma como de aprobar nuevos instrumentos normativos para la correcta articulación de la racionalidad ambiental en los procesos públicos de toma de decisión, lo que ya se puso de manifiesto en el Informe sobre la aplicación de dicha directiva aprobado por la Comisión en abril de 1993.

Por ello, por un lado, se aprobó la Directiva 97/11/CE, por la que se modificaba la Directiva EIA y, por otro lado, se aprobó la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva EAE, en adelante).

Con estas dos líneas de reforma normativa se intenta solucionar, entre otros, dos de los graves problemas de la operatividad de la técnica de evaluación, uno relativo a la definitiva configuración de su ámbito de aplicación, eliminando cualquier resquicio de inseguridad jurídica, y otro referido al objeto de las evaluaciones, incorporando la programación y la planificación.

Nos encontramos ante una normativa europea que ha ocasionado numerosas denuncias sobre su incorrecta aplicación, calificada, incluso, como la directiva cuya puesta en práctica ha causado mayores problemas; estas denuncias se refieren a varios aspectos, algunos de ellos de relevante importancia, como la calidad de los estudios de impacto, la escasa toma en consideración de las recomendaciones que se derivan de la evaluación, la incorrecta aplicación del anexo II, o la defectuosa normativa en caso de efectos transfronterizos.[2]

2. Marco normativo de referencia

2.1. La Directiva 85/337/CEE y su transposición

Con la entrada en las Comunidades Europeas, el legislador español se vio en la obligación de incorporar las directrices y objetivos que emanan de la política ambiental de los órganos supranacionales y, concretamente, la Directiva 85/337/CEE, de 27

1. Sobre la aplicación en nuestro país de la técnica de evaluación puede consultarse la excelente obra, con una aportación exhaustiva de jurisprudencia, de José Antonio RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

2. El Tribunal de Justicia Europeo ya condenó a España por su incompleta adaptación al Derecho interno mediante la Sentencia de 13 de junio de 2002, asunto C-474/99. Asimismo, otras condenas a España por incumplimientos de la Directiva EIA han recaído por sentencias de 16 de septiembre de 2004, asunto C-227/01 y de 8 de septiembre de 2005, asunto C-121/03. La última demanda contra España interpuesta por la Comisión motiva la modificación de la LEIA mediante el proyecto de ley que se encuentra en tramitación y que incorpora a nuestro ordenamiento la evaluación de planes y programas (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Seria A: proyectos de ley, núm. 38-1,de 13 de mayo de 2005).

ISBN: 84-609-8956-9

de junio. Ello se realizó, en virtud de la delegación efectuada por la Ley 47/1985, a través del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio (LEIA en adelante). Completó el marco jurídico estatal el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre; a estas disposiciones se adicionó la diversa normativa autonómica de desarrollo, así como alguna legislación estatal sectorial que ampliaba el ámbito de aplicación.

A partir de ahí, fueron varias las comunidades autónomas que legislaron en materia de impacto ambiental, bien específicamente o bien a través de leyes generales de medio ambiente: Valencia en 1989, Canarias en 1990, Madrid en 1991 (derogada por la Ley 2/2002, de 19 de junio), Andalucía y Castilla y León en 1994 (tras varias modificaciones en la actualidad la norma legal vigente es el Decreto legislativo 1/2000, de 18 de mayo), Murcia y Galicia en 1995, País Vasco en 1998, y Castilla-La Mancha en 1999. De igual modo y de manera sectorial, también se han sometido a evaluación ambiental concretas actividades, esencialmente proyectos de infraestructuras.

Algunas comunidades autónomas –como Cantabria– desarrollaron la normativa básica a través de reglamentos, adicionando un importante campo de aplicación a las evaluaciones de impacto o, simplemente, desarrollando especificaciones orgánicas o procedimentales –como Cataluña–. En este punto mencionar que fue la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la que aprobó la primera norma que, en nuestro país, regula la EIA: el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación del impacto ambiental; esta pionera norma, por muchos motivos, lleva años rogando una actualización que aún no ha llegado.[3]

Se debe subrayar, también, que en materia de espacios protegidos el nivel de exigibilidad es mayor y ello conduce a la posibilidad de incrementar el número y cualidad de las actuaciones sometidas a evaluación de impacto, tanto en virtud de la posibilidad legal que tienen los diversos planes de ordenación de los recursos naturales como a través de normativa específica reguladora de estudios ambientales en estos espacios.

2.2. La Directiva 97/11/CE

El 14 de marzo de 1997 se publicó la ya citada Directiva del Consejo 97/11/CE, de 3 de marzo, por la que se modifica la Directiva EIA. Desde el informe sobre la aplicación de la Directiva 85/337, aprobado por la Comisión el 2 de abril de 1993, se puso en marcha el aparato europeo hacia su necesaria modificación; este informe puso de manifiesto que era preciso "clarificar, completar y mejorar" la directiva de 1985.

Pues bien, en la directiva de 1997 se modificaron algunos extremos importantes del mecanismo de evaluación ambiental; así, entre otros aspectos, se reguló con más detalle los impactos transfronterizos, se posibilitó la coherencia procedimental con el permiso ambiental regulado en la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación, se facilitó un mayor flujo de información y, esencialmente, se amplió el anexo I y se configuró –siguiendo el criterio de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia– la obligatoriedad del anexo II.

3. Hay que lamentar que no se aprobara el Proyecto de ley de evaluaciones para la protección del medio ambiente en las Islas Baleares (BOPIB de 6 de septiembre de 2002), en el que se intentaba regular una moderna y actualizada evaluación de impacto ambiental.

ISBN: 84-609-8956-9

La directiva otorgó a los estados miembros un plazo de tres años para adoptar las disposiciones normativas necesarias para incorporar sus requerimientos a los respectivos ordenamientos nacionales; por ello, el 15 de septiembre de 2000 se presentó contra España una nueva demanda por la no-transposición de esta directiva, lo que motivó la publicación del Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación de la LEIA, real decreto ley que las Cortes acordaron tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (Resolución de 19 de octubre de 2000), y que ha dado lugar a la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del la normativa básica.

Muchas de las comunidades autónomas que desarrollaron la Directiva EIA aún no han modificado su legislación para adecuarla tanto a la directiva de 1997 como a la LEIA, lo que dificulta la efectiva aplicación de la técnica de evaluación y ocasiona un nada cierto caos normativo. Puede salvarse la Ley 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental de Castilla-La Mancha, y, evidentemente, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid, que adapta e incorpora a su ordenamiento la normativa europea y la básica del Estado.

2.3. Las leyes autonómicas de prevención ambiental

Desde la aplicación, en nuestro ordenamiento, de las evaluaciones de impacto ambiental, las comunidades autónomas fueron diseñando sistemas de prevención configurados con la EIA, con otras técnicas de evaluación simplificada y, en ocasiones, con la licencia de actividades clasificadas; sistemas que, en algunos modelos autonómicos, introducían criterios de simplificación administrativa y de coordinación de procedimientos.[4]

Estos sistemas se vieron afectados por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC en adelante), que incorporó al ordenamiento español de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, y que regula la llamada autorización ambiental integrada. Por ello, la normativa autonómica, tanto por el margen que otorga la LPCIC como por la afectación de esta ley a sus sistemas vigentes sobre prevención ambiental, ha abordado la integración o coordinación de sus sistemas de prevención con la autorización integrada, operando, asimismo, con la técnica de evaluación de impacto ambiental.

En este sentido, debe mencionarse, en primer término, la Ley 3/1998, de 27 de febrero (modificada por la Ley 13/2001), de la Generalidad de Cataluña, así como la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León. En un nivel distinto, también puede citarse la general Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Recientemente se aprobó la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental de Navarra, que viene a incorporarse a este bloque normativo autonómico que, de la mano del control integrado, están diseñando nuevos modelos de prevención ambiental.

4. Por ejemplo, los sistemas de prevención ambiental de Andalucía o de la Región de Murcia.

ISBN: 84-609-8956-9

3. Caracterización de la evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental se configura en nuestro ordenamiento como una potestad administrativa, de naturaleza discrecional, en virtud de la que se identifican y estiman los impactos que la ejecución de una determinada acción causa sobre el ambiente y se adoptan las medidas adecuadas a su protección. De este concepto se derivan una serie de notas.

3.1. Técnica preventiva

Como principal fundamento de la técnica de evaluación opera el principio de prevención (o de acción preventiva). Ello se deduce claramente de los considerandos de la Directiva EIA y de la configuración que recibe el instrumento de evaluación en su artículo 2.[5]

Es más dudosa, no obstante, de la operatividad del principio de precaución (o principio de cautela). La Comunicación de la Comisión "sobre el principio de precaución"[6] señala que este principio "abarca los casos específicos en los que los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegidos". Esta Comunicación viene a expresar la línea jurisprudencial marcada, aunque no definida, por el TJCE en varios pronunciamientos.[7]

En este punto, merecen destacarse varios pronunciamientos del Tribunal de Primera Instancia (TPI). En efecto, la Sentencia del TPI de 11 de septiembre de 2002 (Sentencia Virginiamicina) ha perfilado aspectos básicos del principio de precaución, pronunciándose, incluso, sobre el alcance y efectos de la Comunicación de la Comisión[8] y también en la reciente Sentencia del TPI de 26 de noviembre de 2002[9] se ha establecido el régimen probatorio de dicho principio, calificándolo de "principio autónomo" y definiéndolo como "un principio general del Derecho comunitario que impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar las medidas apropiadas con vistas a prevenir ciertos riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, otorgando a las exigencias ligadas a la protección de estos intereses primacía sobre los intereses económicos".[10] Afirma el

5. Véase Agustín García Ureta, *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Bilbao, IVAP, 1994, pág. 60.

6. De 2 de febrero de 2000. Documento COM (2000) 1 final.

7. Véase el excelente comentario de Francisco Javier Sanz Larruga, "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 1, 2002, pág. 117 y ss.; asimismo, Luis González Vaqué, "El principio de precaución en la jurisprudencia del TJCE: La Sentencia Greenpeace France", en *Comunidad Europea Aranzadi*, núm. 2, 2001, pág. 34 y ss.

8. Asunto T-13/99. Véase el comentario a la misma de Luis González Vaqué, "El principio de precaución en la jurisprudencia comunitaria: la Sentencia Virginiamicina", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13, 2002, pág. 925 y ss.

9. Asunto T-74/00 y otros acumulados (Sentencia Artegodan y otros/Comisión).

10. Fundamento 184.

ISBN: 84-609-8956-9

Tribunal que "cuando la evaluación científica no permita determinar con suficiente grado de certeza si existe riesgo, el hecho de que se aplique o no el principio de cautela dependerá, con carácter general, del nivel de protección por el que haya optado la autoridad competente en el ejercicio de sus facultades discrecionales",[11] decisión que siempre ha de tener en consideración el principio de primacía antes apuntado.

Pues bien, tal como se está configurando este principio parece que puede servir de apoyo a la Directiva EIA, por cuanto que conlleva, asimismo, una evaluación científica que se presenta, en ocasiones, con un alto grado de incertidumbre operando la potestad discrecional de la Administración, tal como ya ha sido expuesto.[12]

3.2. Tutela integral del ambiente

De los considerandos de la Directiva EIA, así como de la exposición de motivos y articulado de la LEIA, se deduce que su finalidad es la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, y ello mediante una evaluación de los efectos que puedan producir determinadas actividades; evaluación que ha de establecer las medidas necesarias para la protección de la salud humana y de todos los elementos ambientales que, previsiblemente, puedan resultar afectados. Se utiliza una noción amplia de ambiente; se hace referencia a la noción de medio ambiente humano, en el que opera el principio de universalidad en cuanto a la tipología de sus componentes ambientales; en la evaluación de impacto "nada es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente",[13] englobando no sólo la preocupación por elementos ambientales, sino que también tiene en consideración elementos materiales (como el patrimonio histórico, cultural y artístico) y, lo que es más importante, la interacción entre todos estos factores. Sin duda, la EIA es una sobresaliente técnica de prevención de perjuicios al medio desde una perspectiva integradora.[14]

Subrayar este enfoque integrador de la técnica evaluadora no es baladí respecto al papel de las entidades locales, esencialmente municipales, por cuanto que no sólo el medio natural, sino también el denominado medio ambiente urbano, forma parte integrante e inseparable de dicho concepto; en efecto, en realidad las ciudades constituyen las fuentes principales de contaminación, por lo que toda intervención dirigida a mejorar dicho medio ambiente urbano tendrá una inmediata repercusión en el medio ambiente general;[15] la problemática sobre el medio ambiente urbano entra de lleno en las competencias locales, por lo que será pre-

11. Fundamento 186.

12. Sin embargo, la operatividad de este principio en la evaluación ambiental estratégica es nítida.

13. Esta afirmación es ya antigua. Véase Fernando MOLA DE ESTEBAN, *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1972, pág. 56. Véase, asimismo, la nítida y amplia noción del artículo 3 según la redacción de la Directiva 97/11/CE.

14. "Mecanismo integrador por excelencia" la denomina Tomás QUINTANA LÓPEZ, "La evaluación de impacto ambiental", en la obra colectiva dirigida por el mismo autor *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Madrid, Civitas, 2002, pág. 58.

15. En este sentido se expresa Ripa DI Meana en el prefacio al *Libro verde sobre el medio ambiente urbano*, de la Comisión de las Comunidades Europeas.

ISBN: 84-609-8956-9

ceptivo una participación de éstas en la gestión de los instrumentos dirigidos a la tutela del citado medio.

En conclusión, la evaluación de impacto es un instrumento de tutela integral del ambiente, en el que se positiviza un tratamiento jurídico unificado de la materia ambiental.[16]

3.3. Carácter discrecional

La potestad de evaluación ambiental tiene por finalidad introducir la preocupación y condicionantes ambientales en los procesos de toma de decisiones públicas, y conduce a la elección de la mejor solución ambiental entre las alternativas viables, tanto técnica como económicamente. Por ello, esta potestad se configura como discrecional; en la EIA la discrecionalidad en el obrar de la Administración es tan inevitable como su control judicial.

Reside, aquí, uno de los principales problemas apuntado desde hace tiempo por la doctrina: la influencia de la incertidumbre científica en la solución de los conflictos ambientales;[17] en efecto, aunque existan criterios que sirvan para reducir el margen de discrecionalidad (y el procedimiento de evaluación nos suministra algunos) y aunque existan principios generales del Derecho que puedan operar en la ponderación,[18] lo cierto es que nos encontramos en un ámbito, el de los riesgos ambientales,[19] en el que los problemas a dilucidar "al ser complejos, novedosos y variables", "no son siempre bien comprendidos". "La ciencia no siempre puede proporcionar teorías basadas en experimentos para explicarlos y predecirlos y frecuentemente en el mejor de los casos sólo logrará modelos matemáticos y simulaciones computacionales"; "en consecuencia, como la ciencia no puede proceder sobre la base de predicciones fácticas, apelará tan sólo a pronósticos políticos".[20] La inevitable incertidumbre, pues, nos llevará en determinadas ocasiones a la ponderación en términos políticos o de oportunidad en cuanto a la viabilidad de un proyecto.

Las administraciones públicas que ejercen esta potestad han de ser conscientes de este hecho y responsables en su gestión, incorporando adecuadamente elementos participativos en estas decisiones; no se pretende ahora introducir debate alguno sobre la participación ciudadana, sólo se quiere, una vez más, poner el acento en la necesidad de adoptar decisiones, en estos ámbitos, consensuadas, eliminando en lo posible las tradicionales actuaciones unilaterales de la Administración.

16. Postiglioni, "Ambiente: suo significato giuridico unitario", RTDP, núm. 1, 1985, pág. 58.

17. Véanse las reflexiones de Alfonso Pérez Moreno, "La primacía de la protección del medio ambiente en la ordenación de las obras públicas", comunicación presentada al Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona-Girona, septiembre 1996, pág. 2 y ss.

18. Como advierte la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 1995, que habla del principio de "proporcionalidad del sacrificio ambiental que implica la obra" (fundamento de derecho segundo).

19. Respecto a la presencia de los riesgos en el Derecho ambiental, véase la obra de José Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999.

20. Todas estas frases entrecomilladas se extraen de Funtowicz y R. Ravetz, *Epistemología política. Ciencia con la gente* (versión castellana de Cecilia Hidalgo), Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993, págs. 18 y 19.

ISBN: 84-609-8956-9

3.4. El objeto de la evaluación

El objeto de la EIA queda circunscrito, en la normativa comunitaria y en la básica estatal, a proyectos concretos de obras y actividades; se somete, por tanto, a EIA exclusivamente la última fase en el proceso de toma de decisión. La noción de proyecto viene definida en el punto 2 del artículo 1 de la Directiva EIA, entendiendo por tal "la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones y obras", así como "otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo". Se trata de una definición amplia del término "proyecto", según la STJCE de 21 de septiembre de 1999.

No obstante, sin esperar mandato comunitario alguno, fueron varias las comunidades autónomas que sometieron instrumentos de planificación a evaluación de impacto ambiental; eso sí, algunas cometiendo un mayúsculo error al aplicar a los instrumentos de planificación la técnica de evaluación de impacto tal como ha sido configurada en la normativa europea y en la legislación básica, y otras comunidades elaborando, con acierto, una específica técnica evaluadora para planes y programas (tal como se expondrá después).

3.5. Pretendida indiferencia del carácter público o privado de los proyectos

Es ésta una circunstancia especialmente significativa en cuanto a la intervención de los entes locales en el procedimiento de evaluación de impacto. En efecto, la obligación de sujetarse a evaluación ambiental alcanza por igual a los proyectos públicos y a los privados. Por tanto, para el régimen jurídico diseñado por la normativa de evaluación de impacto es absolutamente indiferente la titularidad pública o privada de la concreta actividad sujeta al citado instrumento; sin embargo, ello no es así en términos absolutos, por cuanto que existen importantes diferencias de régimen jurídico que separan los proyectos públicos de los privados; ello se hace manifiesto en la faceta de control y vigilancia, aspecto en el que es básico el papel de la Administración municipal. Así, la suspensión de actividades, el régimen sancionador y la ejecución subsidiaria, entre otras cuestiones, operan perfectamente cuanto la actividad es privada, pero no cuando es desarrollada por una administración pública.[21]

3.6. Ámbito material de aplicación

El productor normativo comunitario optó, en 1985, por la utilización de un sistema de delimitación que ofreciera un alto nivel de seguridad jurídica, de cara a facilitar la puesta en marcha de esta nueva técnica; por ello, de entre los diversos sistemas posibles a directiva optó por el sistema de lista positiva.

Partir de unos anexos, por tanto, en los que se enumeran las actividades que se sujetan a impacto ambiental, utilizar, pues, listas positivas para identificar el campo de aplicabilidad constituye el proceder menos racional, desde la perspectiva

21. En este sentido, Martín BASSOLS COMA, "Las evaluaciones de impacto ambiental: La contribución de la legislación canaria a la definición de su régimen jurídico", en *Libro conmemorativo del bicentenario de la Universidad de la Laguna*, 1993, pág. 74.

ISBN: 84-609-8956-9

ambiental, de acometer la confección de una técnica de protección del medio, puesto que es la norma la que, *a priori*, señala con su proposición las actuaciones que previsiblemente ocasionarán perjuicios ambientales. El resto de acciones no reflejadas se entienden inocuas, con independencia de su localización. No hace falta decir más para exteriorizar la escasa racionalidad ambiental que se sitúa en la propia configuración material de la técnica de evaluación.

Por el contrario, la utilización del sistema de lista positiva ofrece un alto nivel de seguridad jurídica, de cara a facilitar la puesta en marcha de estas técnicas. Los únicos problemas que pueden plantearse serán, por tanto, los relativos a la interpretación de los anexos.[22]

En sus líneas básicas, este sistema que sigue operando en la modificación de marzo de 1997 pero, sin embargo, se introdujo la articulación de un importante criterio ecológico, criterio que, esencialmente, se recoge en su anexo III y que afecta, de modo principal, a las actividades enunciadas en su anexo II. Sistema que instaura la posibilidad de establecer para dichas actividades un examen ambiental previo, caso a caso, que determine la inclusión o no de un concreto proyecto en el procedimiento de evaluación de impacto. Este examen ambiental previo ha sido recogido por la LEIA, también para las actividades de su anexo II, y por la legislación autonómica que se ha adaptado a los nuevos condicionantes básicos –todavía escasa– como la Ley 2/2002, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid.

4. El estudio de impacto ambiental

La pieza fundamental de los procesos de evaluación es el estudio de impacto ambiental, y ello por cuanto que se trata de la pieza documental clave del expediente de evaluación para la motivación de la decisión, esto es, de la declaración de impacto ambiental.[23] La responsabilidad de la realización de este estudio se atribuye al titular del proyecto o actividad sujeta; dicho titular puede contratar con cualquier equipo de especialistas para que éstos elaboren el mencionado estudio; es sumamente importante retener este dato por lo que se refiere a la labor de los entes locales en este ámbito, por cuanto que, como ha quedado constatado, los titulares de proyectos sujetos a evaluación ambiental pueden ser entes públicos y, por ello, también los entes locales.

Dos son las cuestiones genéricas que se plantean, primero su contenido, segundo su autoría.

4.1. Contenido del estudio de impacto ambiental

El contenido exacto del estudio dependerá de la acción de que se trate, pero sea cual fuere esta actividad la finalidad del estudio es realizar una predicción sobre los efectos ambientales que el proyecto, de realizarse tal como se propone en la alternativa retenida, puede producir, así como una valoración de los mismos. El

22. Véase Tomás Quintana López, "La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia", en RAP, núm. 153, 2000, pág. 421 y ss.

23. Así la cataloga el Tribunal Supremo, Sentencia de 23 de diciembre de 2003.

ISBN: 84-609-8956-9

contenido mínimo que el estudio ha de comprender, así como las informaciones que el titular del proyecto debe suministrar a la Administración, se encuentran establecidas tanto en la LEIA como en la Directiva EIA.[24] Siguiendo estos parámetros básicos, el contenido de los estudios de impacto puede dividirse en las siguientes partes.

–Un estudio descriptivo.

En esta parte se ha de suministrar información, en primer término, realizando una descripción de la actuación que se quiere llevar a cabo (descripción del proyecto y sus acciones). Se trata de un primer apartado en el que su objetivo es detallar la localización espacial del proyecto, las acciones susceptibles de producir impacto ambiental que implica (tanto en la fase de ejecución del proyecto, como en la fase de funcionamiento de la instalación y abandono, en su caso), los materiales a utilizar, los recursos naturales afectados, las emisiones, vertidos, residuos y ruidos que su realización y funcionamiento provoca.

En segundo término, se ha de realizar un inventario ambiental describiendo las condiciones ambientales preoperacionales, es decir, la descripción del llamado "punto cero". Este aspecto del estudio es esencial por cuanto que las informaciones ambientales suministradas influirán decisivamente en las propuestas que, a la postre, realice el estudio y, posteriormente, se adopten por la declaración de impacto. Por ello la Directiva EIA obliga asimismo a exponer las dificultades (lagunas técnicas o falta de conocimientos) que se hayan presentado a la hora de recoger las informaciones requeridas.

–Un estudio comparativo.

Debe realizarse un examen de las alternativas planteadas, así como una justificación de la opción propuesta, teniendo en consideración los efectos ambientales, incluyendo la alternativa cero, es decir, el estudio de la evolución del medio sin la ejecución del proyecto planteado. Se trata de un aspecto nuclear del estudio de impacto por cuanto que, en definitiva, el objetivo de la evaluación ambiental es suministrar los elementos de juicio necesarios introduciendo la racionalidad ambiental en el proceso de toma de decisión y, de este modo, adoptar la opción ambientalmente más adecuada.

–Un estudio analítico.

Se trata de la identificación y valoración de impactos. De la información suministrada se debe desprender una identificación de los efectos que la actividad produce sobre los elementos ambientales. Una vez determinados esos efectos se realiza la valoración de los mismos, cualitativa y cuantitativa. En dicha evaluación se distinguirán "los efectos directos y, eventualmente, los efectos indirectos secundarios, acumulativos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos del proyecto".[25]

Es en este apartado en el que se deben aplicar las metodologías de identificación y valoración de impactos. No existen metodologías oficiales y, en nuestro sistema, ni siquiera existe un suficiente elenco de orientaciones metodológicas. Las administraciones públicas competentes demuestran, en este sentido, una considerable inactividad que, por ende, en nada contribuye a mejorar la calidad de los estudios de impacto.

24. Véase el anexo IV de esta directiva.
25. Anexo IV de la Directiva EIA.

ISBN: 84-609-8956-9

–Propuestas.

Propuesta de medidas protectoras y correctoras: se detallarán las medidas previstas para reducir o eliminar los efectos ambientales negativos y, en su defecto, aquellas medidas destinadas a compensarlos. La relevancia jurídica de esta parte del estudio es absoluta por cuanto que, tras su recepción por la declaración de impacto, constituirán el condicionado ambiental del proyecto, que ha de unirse al resto del condicionado técnico, económico y administrativo.

Programa de vigilancia ambiental: se trata de una exigencia no establecida por la Directiva EIA, pero adicionada por la legislación básica. El estudio deberá contener un programa de vigilancia y control respecto del cumplimiento de las medidas propuestas, así como respecto del nivel de eficacia de las mismas. Para ello deberá establecerse un plan de seguimiento mediante la recolección de datos y su interpretación.

–Documento de síntesis.

Para facilitar la comprensión del estudio se deberá acompañar un resumen no técnico de las distintas partes del estudio de impacto, documento que deberá ser redactado con un lenguaje asequible, eliminando en lo posible términos de naturaleza científica o técnica.

Todas estas partes que han sido expuestas constituyen, de acuerdo con la Directiva EIA y la normativa básica, un mínimo obligatorio del contenido del estudio, la ausencia de alguna de ellas implicaría, *ipso iure*, un vicio invalidante del mismo. Sin embargo, tras esta afirmación se debe, asimismo, afirmar que no existe aún en nuestra jurisprudencia una consagración o consolidación de principios relativos al contenido de los estudios de impacto. Únicamente existe algún pronunciamiento jurisprudencial que apunta el camino, al exigir, en todo caso, "la necesidad de una justificación rigurosa y estricta" en el proceso de evaluación.[26] Por el contrario y lamentablemente, existe también algún otro pronunciamiento jurisprudencial que no otorga el mismo valor al contenido obligatorio antes expuesto, calificando a la ausencia del programa de vigilancia como un defecto formal no invalidante.[27]

4.2. El autor de los estudios

La responsabilidad de la realización del estudio se atribuye al titular del proyecto; este hecho unido a la existencia de estudios de impacto de calidad discutible hace que, en muchas ocasiones, los estudios de impacto no sean más que una justificación ambiental de una alternativa técnica previamente adoptada. Independientemente de otras medidas,[28] las exigencias en cuanto al equipo redactor del estu-

26. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1999.

27. Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2000. Esta sentencia indica expresamente que: "La falta de este programa constituye un mero defecto de forma del estudio de impacto ambiental, defecto que no puede ocasionar su invalidez, dado que sí contiene 'las medidas previstas para reducir, eliminar o comparar los efectos ambientales negativos significativos', completadas con las que más tarde puso de manifiesto la Agencia del Medio Ambiente, lo que constituye en verdad la esencia del estudio de impacto ambiental, constituyendo el programa un apartado accesorio de lo principal."

28. Sobre la calidad del proceso EIA, como aspecto fundamental para la eficacia de la directiva, la Comisión Europea ha realizado una serie de recomendaciones a los estados miembros, puede verse en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación y eficacia de la Directiva de EIA, COM (2003) 334 final, 23 de junio de 2003.

ISBN: 84-609-8956-9

dio de impacto pueden adicionar al sistema algún grado de objetividad. Ésta no es sólo una aspiración para alcanzar óptimos resultados evaluadores sino que también constituye condición indispensable para la utilidad social del instrumento, en cuanto que todo lo que contribuya a garantizar la calidad de la evaluación aumenta la credibilidad del modelo.

Nada sobre estos requerimientos indica la norma comunitaria, vacío que no es, en modo alguno, solventado por las disposiciones estatales. Por su parte, la normativa autonómica ha definido algún tipo de presupuesto objetivo en orden al equipo redactor, intentos éstos que se quedan en eso, ya que sus proposiciones se limitan a incorporar las típicas exigencias derredor de la noción de "técnico competente" o conceptos análogos, así como, en ocasiones, exigir la necesidad de que sea un equipo quien necesariamente elabore el estudio.

Sólo en un supuesto la legislación autonómica sobre evaluación de impacto se ha detenido en añadir algún requisito adicional para poder elaborar estudios de impacto e, igualmente, regular la indispensable especificación de responsabilidad del redactor del estudio de impacto, separando la responsabilidad del promotor del proyecto técnico y del autor del estudio ambiental. Así es, la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Castilla y León, creó un control público previo sobre la capacidad técnica de los equipos redactores de los estudios de impacto. Aunque fuera un poco desdibujado reglamentariamente, este control consiste en la obligatoriedad de registro, al que se accede en base a un baremo establecido normativamente. Las personas acreditadas han de constituir equipos que han de homologarse. Únicamente estos equipos homologados podrán elaborar estudios de impacto. Este mínimo control público no es panacea alguna de los males que acechan a la calidad de los estudios de impacto, aunque es un paso más no desdeñable. De igual modo, la ley citada perfila el alcance de la responsabilidad de los redactores del estudio separándola respecto de la del equipo redactor del proyecto técnico y de la del promotor, al señalar que "los equipos y empresas redactores de los estudios de impacto son responsables del contenido y fiabilidad de los datos del mismo, excepto de los parámetros relativos al proyecto, de la información recibida del promotor de la actuación y de la recibida de la Administración de manera fehaciente. El promotor de la actividad evaluada es responsable subsidiario del redactor del estudio de impacto ambiental y del autor del proyecto sobre la información incluida en los estudios de impacto ambiental".[29]

5. Procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental

La única exigencia de la Directiva EIA en cuanto a la concreta relevancia jurídico-formal de los condicionantes ambientales es que éstos deberán ser tomados en consideración en el marco del procedimiento de autorización o aprobación, eso sí, con carácter previo a la resolución del mismo. El margen que le queda, pues, a los legisladores nacionales es aquí amplio.

29. Artículo 5.1, todo ello recogido en el vigente texto refundido.

ISBN: 84-609-8956-9

Teniendo en consideración las pautas básicas del procedimiento de evaluación de nuestro sistema, puede afirmarse que, formalmente, la evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento administrativo, no especial, que se desenvuelve paralelamente al procedimiento de autorización o aprobación de la actividad y culmina con carácter previo al mismo, con el que participa en determinadas fases del procedimiento y con el que guarda el principio de unidad de expediente.

Previamente a la descripción de las fases procedimentales conviene aclarar lo que se entiende por órgano ambiental competente y por órgano con competencia sustantiva, por cuanto que ambos tipos de órganos intervienen de una u otra forma en el procedimiento de evaluación de impacto. De manera simple, puede afirmarse que:

a) Se entiende por órgano con competencia sustantiva aquel que tenga atribuida la función de autorizar o aprobar la actividad o el proyecto de que se trate.

b) Se entiende por órgano ambiental competente aquel que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia para la autorización del proyecto.

Interesa subrayar que esta dicotomía de órganos se ubica dentro de la misma Administración, por cuanto que será la competencia para la aprobación o autorización del proyecto la que determinará la Administración pública competente para efectuar la evaluación ambiental –lo que se explicitará más adelante–, lo que trae no pocas consecuencias en orden al concreto papel de las corporaciones locales en materia de impacto ambiental.

De acuerdo con el nuevo ámbito de aplicación que introdujo la modificación de la LEIA, cuando se trate de una actividad comprendida en el anexo II de la normativa básica se deberán poner en marcha una evaluación preliminar y previa, es decir, con carácter previo al procedimiento de evaluación.[30] De esta forma, los titulares de proyectos comprendidos en el anexo II deberán presentar ante el órgano ambiental una documentación acreditativa de los extremos que figuran en el anexo III de la misma norma básica –que se corresponde con el anexo III de la Directiva EIA–, es decir, deberán acreditarse las características, la ubicación y el potencial impacto del proyecto. Tras el examen de esta documentación, el órgano ambiental decidirá, de manera motivada en virtud de los criterios del anexo III, si el proyecto se somete o no al procedimiento de evaluación ambiental. Esta decisión se ha de publicitar y, obviamente, podrá ser recurrida.

Este examen previo derivado del anexo II de la LEIA no se aplicará cuando la normativa autonómica haya sometido dicha concreta actividad a evaluación de impacto, bien en todo caso, bien estableciendo umbrales. En estos supuestos, no se aplicará el examen previo establecido por la normativa básica y se procederá de acuerdo con lo previsto por la legislación autonómica.[31]

Por último, en el procedimiento de evaluación, de acuerdo con el esquema procedimental básico, pueden observarse las siguientes actuaciones:

–Consulta previa.

30. Contemplada en los artículos 1.2 y 2.3 de la LEIA.

31. Segundo párrafo del apartado 2 del artículo 1 de la LEIA, párrafo que merecería un análisis detenido pero que, por el objeto de este trabajo, prescindo ahora de realizarlo.

ISBN: 84-609-8956-9

La persona que pretenda realizar un proyecto de los que se encuentran sujetos a evaluación de impacto podrá comunicárselo al órgano ambiental, acompañando la documentación que acredite las características más significativas del proyecto, y solicitar del mismo su opinión "en cuanto al alcance específico" del estudio de impacto.[32] El órgano ambiental competente, después de recibida la referida documentación,[33] deberá abrir un periodo de consultas a las personas, administraciones e instituciones que puedan verse afectadas por la realización de la actividad sujeta a evaluación o con competencias o cualificación técnica en la materia de que se trate.[34] Este punto es importante para las corporaciones locales afectadas por la concreta actividad, por cuanto que, derivado de la propia Directiva EIA, preceptivamente se ha de consultar a las mismas en esta fase.

Recibidas las contestaciones de las consultas realizadas, el órgano ambiental competente remitirá al promotor un dictamen previo, en el que figurarán los aspectos e indicaciones que se estimen beneficiosos para una mayor protección del medio, delimitando, y esto es lo importante, el alcance mínimo del estudio de impacto ambiental.

–La presentación del estudio.

Se deberá aportar el estudio de impacto, como pieza documental independiente, junto con la documentación necesaria para la concesión de la autorización o aprobación del proyecto. El estudio de impacto conjuntamente con el proyecto deberá presentarse al órgano competente para la aprobación o autorización del mismo.

–Información pública.

Se configura como uno de los elementos básicos del procedimiento de evaluación. El estudio de impacto deberá someterse a información pública junto con el resto de las piezas documentales del expediente, coincidiendo con la fase de información del procedimiento de autorización o aprobación; si este trámite no está previsto en dicho procedimiento, será obligación del órgano ambiental la apertura de la fase de información pública.

Se trata de una fase de información pública sin peculiaridad ninguna, es decir, su apertura, desarrollo, culminación y efectos son los establecidos con carácter general. En este sentido, el 25 de junio de 2003 se publicó la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, que trata de incorporar algunos condicionantes del Convenio de Aarhus al ordenamiento europeo. Esta directiva establece unos requisitos mínimos y necesarios para una participación ciudadana efectiva, modificando, para ello, algunos preceptos de la Directiva EIA y estableciendo un plazo de incorporación que venció el 25 de junio de 2005.

–Remisión del expediente al órgano ambiental competente.

Previamente a la adopción de la oportuna resolución del procedimiento de autorización o aprobación del proyecto, el órgano competente remitirá el expediente al órgano ambiental. El expediente contendrá el documento técnico del proyecto, el estudio de impacto y el resultado de la fase de información pública.

32. Artículo 2.2 de la LEIA.

33. Que en la normativa estatal se denomina Memoria-resumen.

34. Periodo de consultas obligatorio, en virtud de la Directiva EIA, para aquellas autoridades "en razón de sus específicas responsabilidades medioambientales"; artículos 5.2 y 6.1 de la citada directiva.

ISBN: 84-609-8956-9

Una vez recibido el expediente, el órgano ambiental formulará la declaración de impacto, que determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse y las medidas correctoras que deben aplicarse, así como el programa de seguimiento a realizar.

–Resolución del procedimiento de autorización o aprobación y resolución de discrepancias.

El órgano ambiental deberá remitir la declaración de impacto al órgano con competencia para resolver el procedimiento de autorización o aprobación para que incorpore la declaración de impacto ambiental. Si entre el órgano con competencias para la autorización o aprobación y el órgano con competencia ambiental existe discrepancia en cuanto al concreto contenido de la resolución del procedimiento se producirá un acto administrativo de calidad jerárquica superior (Gobierno o Consejo de Gobierno autonómico) que pondrá fin de forma normal al procedimiento.

–La declaración de impacto ambiental ha de notificarse a los interesados y publicarse en el correspondiente boletín oficial, aunque en la norma básica nada se dice respecto a las obligaciones de publicidad y de puesta a disposición pública de las decisiones que se adopten respecto a la concesión o denegación de los proyectos sujetos a evaluación.[35]

6. La declaración de impacto ambiental

El procedimiento de evaluación culmina, de manera normal, con la declaración de impacto ambiental; se trata, pues, del ejercicio de la potestad de evaluación, de una autorización previa e instrumental del procedimiento de autorización o aprobación, de naturaleza discrecional y, por tanto, ha de ser debidamente motivada. El Tribunal Supremo la ha calificado como declaración de juicio prospectivo, técnico y jurídico.[36]

Ya ha sido apuntado que la declaración de impacto ambiental determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto y, en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse, las medidas correctoras que deben aplicarse e incluirá las prescripciones pertinentes sobre el periódico seguimiento de su adecuada puesta en práctica. Uniendo esta idea a la ya expuesta de que el procedimiento de impacto corre paralelo a un procedimiento de autorización o aprobación de la actividad, resulta que, en definitiva, puede conceptuarse la declaración de impacto como una *autorización previa*, en la que se pretende coherencia procedimental con las demás autorizaciones con

35. El artículo 9 de la Directiva EIA establece unas obligaciones de publicidad, una vez adoptada la decisión de conceder o denegar la autorización o aprobación del proyecto, obligaciones que alcanzan al contenido de la decisión y las condiciones que lleve aparejadas, a las principales razones y consideraciones en las que se ha basado su decisión y a una descripción, cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, compensar los principales efectos negativos. Este es uno de los aspectos que se pretende modificar en la LEIA a través del proyecto de ley que incorpora a nuestro ordenamiento la evaluación de planes y programas (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Seria A: proyectos de ley, núm. 38-1,de 13 de mayo de 2005).

36. Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2003.

ISBN: 84-609-8956-9

las que concurre. Es importante subrayar esta noción, por cuanto el ordenamiento español hasta la fecha se dedicaba a establecer procedimientos de autorización o aprobación independientes, bien simultánea o bien sucesivamente, para el visto bueno del ejercicio de una actividad o de la ejecución de un proyecto.

Esta circunstancia descrita hace que una de las cuestiones a resolver sea la indispensable conexión entre la declaración de impacto y la resolución del procedimiento sustantivo; en este sentido, el condicionado de la declaración ambiental formará un todo coherente con las prescripciones técnicas impuestas por la autorización del proyecto, formando así un acto compuesto en el que concurren dos voluntades de otros tantos órganos, sobre asuntos de su propia y respectiva competencia.[37] Se establece, pues, una equiparación de relevancia jurídica entre el condicionado ambiental y el resto del condicionado, técnico o estrictamente administrativo, de la autorización.

Esta relación plantea la esencial cuestión de la naturaleza jurídica de la declaración como acto administrativo. En este sentido, la declaración de impacto fue calificada por la doctrina de varias formas. Así, las tesis se apuntaban tanto a la consideración de acto de trámite como a la de acto definitivo;[38] por su parte la jurisprudencia vino estableciendo la naturaleza de acto definitivo de la declaración, hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, en la que se calificó la declaración como acto de trámite. En esta sentencia el Tribunal, aun reconociendo la esencialidad de la declaración o los diversos trámites ordenados procedimentalmente que hay que seguir hasta su emisión, afirma que la declaración de impacto "participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin", "su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permite conceptuarla como una resolución definitiva, directamente impugnable en sede jurisdiccional".[39]

Ahora bien, la identificación de la declaración como acto de trámite deja sobre el tapete una segunda cuestión, esto es, su consideración de acto de trámite cualificado o simplemente como un acto de mero trámite en el que no concurren las circunstancias previstas por el artículo 107.2 de la Ley 30/1992 o por el artículo 25 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, el Tribunal Supremo parece decantarse por la segunda opción, es decir, por considerar la declaración como un acto en el que no concurren las circunstancias legales que permiten su impugnabilidad autónoma. Así se desprende de la Sentencia del citado Tribunal de 21 de enero de 2004. No obstante, existen argumentos sólidos

37. Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, fundamento jurídico 7, A.

38. Véanse, entre otros, los estudios de MORILLO-VELARDE PÉREZ, "Declaración de impacto ambiental y comunidades autónomas"; PÉREZ GUERRERO, "Sobre la calificación jurídica de la declaración de impacto ambiental"; UTRERA CARO, "La impugnabilidad de la declaración de impacto ambiental tras las recientes novedades legislativas y jurisprudenciales", todos ellos en el *Libro homenaje al profesor Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. Asimismo puede verse el número 2 de la *Revista de Gestión Ambiental*, La Ley, 1999.

39. Criterio que ha sido consolidado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Véanse las sentencias de 13 y 25 de noviembre de 2002, 11 de diciembre de 2002, 13 de octubre de 2003 y 21 de enero de 2004.

ISBN: 84-609-8956-9

para defender la postura contraria, esencialmente si tenemos en consideración que la declaración, desde las competencias ambientales, decide directamente el fondo del asunto, tal como argumenta el voto particular de la citada sentencia.[40]

7. Reparto de papeles entre las administraciones publicas

Dado el amplio ámbito material de aplicación de la evaluación de impacto es lógico que concurran diversos apoderamientos competenciales; no obstante, no es éste el lugar para preocuparnos de la distribución competencial en materia de tutela del ambiente, aunque sí advertir que tanto el Estado como las comunidades autónomas asumen competencias normativas en materia de protección ambiental y, por tanto, podrán normativizar, a nivel básico y adicional respectivamente, la potestad de evaluación de impacto; por el contrario, lo que aquí interesa es, descendiendo, indicar cómo se halla distribuido el papel de las distintas administraciones públicas en cuanto al ejercicio de la potestad de evaluación.

En principio debe subrayarse que los niveles territoriales que concurren en el procedimiento de evaluación son el estatal y el autonómico. Se deja, pues, al margen a las administraciones locales; esto es lo que resalta de la normativa sobre evaluación de impacto y ésta es una afirmación que trae no pocas consecuencias en orden al papel de las administraciones locales en materia de impacto ambiental.

En efecto, sabido es que, por un lado, las competencias de ejecución en materia ambiental corresponden a las comunidades autónomas, por otro, que el Estado también puede, de manera puntual, ejercer dichas competencias, esencialmente en virtud de dos criterios: la supraterritorialidad y el interés general; esto llevó al Tribunal Constitucional a consagrar una *vis atractiva* de las competencias materiales del Estado sobre las ambientales de las comunidades autónomas, que condujo a considerar a los apoderamientos ambientales de ejecución como residuales, lo que ocasionó el planteamiento de algunos conflictos competenciales.

Pero, en materia de evaluación, esta controversia fue zanjada de un plumazo por la normativa básica al disponer su artículo 5 que "se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto". De acuerdo con este precepto básico, para determinar la Administración competente en los procedimientos de evaluación de impacto no hay que utilizar los apoderamientos del bloque de constitucionalidad sobre protección ambiental, sólo hay que operar con los relativos al sector correspondiente al proyecto de que se trate. Sistema de reparto competencial que el Tribunal Constitucional respaldó en su Sentencia 13/1998, de 22 de enero, aunque estableciendo la obligatoriedad de poner en marcha mecanismos de cooperación interadministrativa.

Por ello, la Ley 6/2001 modifica el artículo 5. Este precepto, después de repetir, aunque con otra literalidad, el criterio del antiguo artículo 5, señala en su punto tercero que "cuando corresponda a la Administración General del Estado formu-

40. Formulado por el magistrado Excmo. Sr. Don Jesús Ernesto Peces Morate.

ISBN: 84-609-8956-9

lar la declaración de impacto ambiental será consultado preceptivamente el órgano ambiental de la comunidad autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto".

Ahora bien, si ello es cierto, no lo es menos que el procedimiento de evaluación de impacto se encuentra en su aplicabilidad con un importante conjunto de procedimientos que perfilan diversas verificaciones administrativas, unas técnicas y otras ambientales, sobre las actividades sujetas a evaluación, procedimientos en los que la Administración municipal tiene un papel de primer orden, esencialmente en uno concreto: el de actividades clasificadas.

En este último sentido, la normativa básica no introdujo mecanismos de coordinación, y el reglamento estatal de 1988 sólo destinó su disposición adicional; el Estado, pues, omitió cualquier participación de las administraciones locales en el ejercicio de esta potestad, cuestión que se deja a la concreta legislación autonómica. En efecto, el legislador autonómico asume la obligación de reservar el preceptivo espacio a la Administración municipal, por cuanto que es la normativa sectorial de las comunidades autónomas la que, "al contrario que la del Estado, recae habitualmente sobre materias en las que los entes locales ejercen también funciones administrativas";[41] pues bien, esta legislación autonómica suministró una respuesta en modo alguno uniforme a este crucial problema. Unas, como Madrid o Andalucía, intentaron coordinar los diversos niveles administrativos implicados –también el municipal–, así como las diversas licencias ambientales; otras, como Valencia, ignoraron dicha circunstancia y, por tanto, añadieron una inútil complejidad al sistema; y otras, como Cataluña, regulando exclusivamente la competencia autonómica y remitiendo a una futura regulación la problemática intervención de los entes locales en este procedimiento.[42]

Antes, pues, de entrar en la identificación de los exactos perfiles de la intervención local en materia de impacto ambiental hay que subrayar la conclusión que se deduce de lo apuntado, es decir, el Estado omitió cualquier participación de las administraciones locales en el ejercicio de esta potestad, cuestión que se deja a la concreta legislación autonómica, legislación que ha suministrado una respuesta en modo alguno uniforme, sino más bien todo lo contrario. La existencia o no de comunicación entre las dos técnicas de prevención ambiental –esto es, entre los dos mecanismos que con carácter integrador tienen por finalidad la tutela del medio–[43] servirá, en definitiva, para calibrar el papel de los entes locales en este sector ordinamental. Este planteamiento normativo sigue siendo válido en aquellos sistemas autonómicos que no han diseñado nuevos modelos de prevención ambiental de la mano del control integrado de la contaminación. Así lo han realizado Cataluña, Castilla y León y Navarra, esencialmente (cuestión ésta que se tratará más adelante).

41. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, 1988, pág. 165.

42. Así el preámbulo del Decreto 114/1988 señala que su ámbito de aplicación "no se extiende, pues, en este momento, a los proyectos de competencia de las administraciones locales de Cataluña, que por sus peculiaridades podrán ser objeto de una normativa ulterior".

43. La ya clásica licencia de actividades clasificadas y la declaración de impacto ambiental.

ISBN: 84-609-8956-9

8. Perfil municipal de la evaluación de impacto

8.1. Consideración genérica del papel municipal

Siguiendo con nuestro *iter* expositivo, no es este el lugar para comentar, ni siquiera citar, las importantes competencias que los municipios tienen asumidas en materia de protección ambiental; lo único que aquí interesa es, una vez enunciadas las líneas generales de intervención de las distintas administraciones, explicitar, lo que no es poco, la intervención municipal en el ejercicio de la potestad de evaluación.

Se acaba de exponer que la legislación estatal no dedica espacio alguno a la Administración municipal en el ejercicio de la potestad de evaluación; es ciertamente difícil saber si se ha producido algún "olvido del legislador"[44] en cuanto a la necesaria reserva del preceptivo espacio municipal, y ello por la simple razón de que si ya cuando se habla genéricamente de la determinación de las competencias locales el perfil del criterio del "interés respectivo", parámetro competencial delimitador como es sabido, es más etéreo e impreciso que cuando se trata de las relaciones Estado-comunidades autónomas.[45] Si además el sector es la tutela del ambiente, se hace bastante más difícil operar en exclusiva con el interés local,[46] e incluso a veces implica un importante óbice a la finalidad misma de protección del medio el minifundismo administrativo que conlleva.[47]

Con independencia de su potestad normativa, en materia de impacto ambiental las competencias propias municipales comprometidas son realmente las ejecutivas, constituyendo lindero de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas.[48]

Las corporaciones municipales pueden verse afectadas por la normativa sobre evaluación de impacto ambiental desde dos diversos planos: como titular de proyecto sujeto a evaluación, o como Administración competente para la autorización o aprobación del proyecto.

El primer aspecto es obvio y no ofrece problema a reseñar, dado que el procedimiento de evaluación ambiental alcanza también a las personas jurídicas públicas. La corporación local que sea titular de un proyecto sujeto a evaluación de impacto tendrá que elaborar un estudio de impacto con los contenidos indicados y someterse a la verificación del órgano ambiental competente.

Es en la segunda de las vertientes citadas en la que se incardina la intervención municipal en su faceta de Administración pública competente y la que suscita un

44. Rafael Gómez-Ferrer, "Relaciones entre leyes: Competencia, jerarquía y función constitucional", RAP, núm. 113, 1987, pág. 32

45. Ramón Martín Mateo, "Administración local y Constitución", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, volumen I, IEF, Madrid, 1985, pág. 42.

46. En la actualidad ni siquiera puede decirse, como hacía De la Cuétara en 1980, que el humo sea un fenómeno claramente local. Juan-Miguel De la Cuétara Martínez, "Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas", en REVL, núm. 207, 1980, pág. 428.

47. *Id.*, pág. 430, y Manuel Álvarez Rico, "La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente", en DA, núm. 149, 1972, pág. 115.

48. Martín Bassols Coma, "Las competencias ejecutivas de las organizaciones administrativas", en el volumen colectivo *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría,* tomo IV, Civitas, Madrid, 1991, pág. 3410.

ISBN: 84-609-8956-9

interesante elenco de cuestiones. Por su configuración, la distribución de papeles efectuada no es, en modo alguno, innovadora. Si en un determinado sector el criterio del respectivo interés no ha sido adecuadamente perfilado, tampoco lo estará en el ámbito ambiental. Este aspecto es, precisamente, el que puede dar apoyo a una pretendida fundamentación del desvío de la normativa básica en materia de impacto en el ejercicio de su función constitucional, por cuanto que para nada se ha tenido en consideración la peculiaridad de los respectivos intereses ambientales. Dicho de otro modo, la determinación del juego de los intereses municipales en la evaluación de impacto ha sido diferido, de manera absoluta, por la normativa básica a la legislación autonómica.

En este sentido, existe una proposición en la normativa básica que posibilita realizar dicho planteamiento. En efecto, su artículo 4.2, a la hora de diseñar el mecanismo orgánico de resolución de discrepancias, hace referencia al Consejo de Ministros o al órgano de gobierno autonómico, o, en su caso, el que dicha comunidad haya determinado "según la Administración que haya tramitado el expediente", lo que posibilita la entrada de los órganos de gobierno locales si así lo estima la normativa autonómica.

Esta remisión a las competencias autonómicas puede resultar perfecta si se tiene en cuenta que el Estado no es el titular, en bloque, de la materia ejecutiva sobre protección ambiental, por lo que mal podía proceder a la atribución de competencias municipales en orden a emitir la correspondiente declaración de impacto. Tampoco se trata de una ley general sobre protección ambiental, por lo que sólo forzadamente podía establecer específicas obligaciones normativas o de planeamiento a las entidades locales,[49] o explicitar, con más minuciosidad, las facultades de vigilancia y control que se reservan al ámbito local,[49] e incluso establecer alguna obligación de contenido del servicio municipal sobre protección ambiental.[51]

Es la legislación autonómica, por tanto, la que debe tener presente, con carácter general, el criterio constitucional del "interés respectivo" en relación con la participación de los entes locales en el procedimiento de evaluación, es decir, la adecuada interpretación de la autonomía local, consagrada constitucionalmente, debe hacer que el legislador autonómico establezca, al menos, la vías oportunas de participación de las entidades municipales en los procedimientos de evaluación ambiental.

Por último, no deben olvidarse las posibilidades existentes en orden a la delegación del ejercicio de competencias, figura que es utilizada normalmente en las relaciones comunidad autónoma-municipio, y que la fisonomía de la evaluación permite perfectamente, es obvio que dependiendo de las posibilidades técnicas municipales.

8.2. El papel municipal en los modelos autonómicos de prevención ambiental

Con carácter general, constituyen notas características de la normativa autonómica de evaluación ambiental tanto la ausencia de tratamiento singularizado de las

49. Como lo realizó la Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español (artículo 20.1).
50. Al estilo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (artículo 42).
51. Como lo hace en la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios (artículo 41.1).

ISBN: 84-609-8956-9

competencias atribuidas al nivel municipal, como la exclusiva definición del órgano ambiental autonómico, es decir, sea el modelo que fuere los diversos sistemas autonómicos de prevención ambiental no atribuyen al municipio la competencia para dictar las declaraciones de impacto ambiental. Apuntado este dato básico, existen varios modelos autonómicos dependiendo, esencialmente, de que hayan operado o no con las autorizaciones ambientales integradas.

Debe tenerse en cuenta que aún hoy existen comunidades autónomas que carecen de modelo, es decir, que simplemente van acumulando, bien por la legislación básica, bien, incluso, por su propia legislación, las distintas técnicas de control y prevención ambiental, cada una con su regulación y cada regulación obviando la existencia de las demás (como la Comunidad Valenciana, Extremadura, Cantabria o Asturias). Es urgente que estas comunidades adopten un modelo, por cuanto que es indispensable una integración tanto desde la perspectiva de los ámbitos materiales de aplicación como de los aspectos procedimentales, unificando y evitando repetitivos y superfluos expedientes administrativos, de los distintos controles ambientales preventivos: licencia de actividad, evaluación de impacto y autorización ambiental integrada. Sin dicho modelo únicamente podemos recurrir a los mínimos, y en ocasiones confusos, resortes de coordinación que la legislación estatal ofrece, bien la relativa a la evaluación de impacto,[52] bien la reguladora de la prevención y control integrados de la contaminación.

8.2.1. Los primeros modelos autonómicos: las evaluaciones menores y la coordinación con la licencia de actividad

Ya desde las primeras leyes autonómicas que contemplaban la evaluación de impacto se pueden identificar modelos autonómicos en los que el legislador se preocupa de configurar el concreto perfil municipal, como son los casos de Madrid y Andalucía, a los que siguieron otras comunidades como Galicia. En estos modelos, los municipios tienen su espacio propio, su propia esfera competencial, y ello se realizó en base a un modelo que coordinaba, esencialmente, la licencia de actividad con la evaluación de impacto y que establecía técnicas menores de evaluación ambiental.

La legislación madrileña fue la primera en exteriorizar un especial y significativo esfuerzo de coordinación competencial entre los distintos niveles administrativos implicados, realizando una integración procedimental y competencial entre la evaluación de impacto y la que denominaba calificación ambiental; no atribuía competencias de decisión en el procedimiento de evaluación de impacto a las corporaciones municipales, sino que reservaba la competencia municipal a las actividades que son objeto de calificación ambiental. La Ley 2/2002, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid, sigue operando con los mismos criterios básicos. De este modo, otorga competencia municipal, desde la perspectiva

52. Así, de acuerdo con la disposición adicional –apartado d)– del Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, en materia de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el proyecto técnico y la memoria descriptiva a que se refiere el artículo 29 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contendrá preceptivamente el estudio de impacto ambiental, que se someterá al procedimiento administrativo de evaluación establecido en el citado real decreto de forma previa a la expedición de la licencia municipal.

ISBN: 84-609-8956-9

ambiental, sólo en los procedimientos que denomina evaluación ambiental de actividades y cuyo ámbito material de aplicación recoge en su anexo V, mientras que en los procedimientos de evaluación la declaración ambiental sigue siendo competencia de la Administración autonómica.

La Comunidad de Andalucía también legisló en la misma dirección; así, la exposición de motivos de la Ley 7/1994 señala que dicha ley "potencia la gestión ambiental de las corporaciones locales y constituye en ese sentido un adecuado instrumento para la mejora del medio ambiente urbano, facultando a las corporaciones locales para una acción más actualizada y eficaz en defensa del medio ambiente". En efecto, la ley andaluza actualiza el sistema normativo de protección ambiental, estratificando y dotando de coherencia el escalón de la prevención ambiental, prevención que articula a través de tres distintas medidas y a la vez complementarias, medidas: la evaluación de impacto ambiental, el informe ambiental y la calificación ambiental, definiendo esta última como el pronunciamiento de los ayuntamientos sobre la adecuación de determinadas actividades[53] a la normativa ambiental en vigor.[54]

Ahora bien, ni siquiera en la normativa autonómica que acaba de mencionarse se atribuye como competencia propia municipal la aprobación de la declaración de impacto; ésta o bien es un acto estatal o bien lo es de la Administración autonómica, pero, en ningún caso, municipal; el interés local detectado aquí por los legisladores no ha sido suficiente para atribuir la gestión ni, en ocasiones, tampoco la simple participación en la toma de decisiones ambientales,[55] extremo éste que no se halla justificado por la existencia de evidentes intereses supralocales, puesto que de igual forma se hace palmario el respectivo interés local y que, además, supone un incumplimiento grave de la Directiva EIA de cuya literalidad y principios claramente se desprende la necesidad de, al menos, consultar a las entidades locales afectadas por la concreta actividad.

8.2.2. La autorización ambiental integrada y los nuevos modelos autonómicos

La Ley 16/2002, de 1 de junio, de prevención y control integrado de la contaminación (LPCIC, en adelante), ha previsto la intervención municipal en tres supuestos. Dos de ellos dentro del procedimiento de autorización ambiental integrada, el informe urbanístico previo y el informe municipal sobre sus competencias ambientales.[56]

El tercero de los supuestos hace referencia a la intervención municipal a través de la licencia de actividad, licencia a la que, en principio, no afecta,[57] aunque sólo deja a salvo su otorgamiento por parte de los municipios para que ejerzan sus competencias, por cuanto que la LPCIC establece en su artículo 29 un mecanismo

53. Las que refleja en su anexo tercero.

54. Puede verse, Jesús JORDANO FRAGA, "La Ley de protección ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 31, 1997.

55. Sólo se da esta participación cuando así esta prevista por otra vía procedimental, como sucede con la doble intervención municipal que el procedimiento de actividades clasificadas prevé. Véase en este sentido, Diego José MARTÍNEZ MARTÍN, "Corporaciones locales y medio ambiente", en la obra colectiva *Derecho y medio ambiente*, MOPU, 1981, pág. 113.

56. Artículo 15 y artículo 18 respectivamente.

57. Artículo 11.2.b).

ISBN: 84-609-8956-9

de coordinación entre la autorización ambiental integrada y la licencia de actividad parecido al que determinó la disposición adicional –apartado d)– del reglamento estatal sobre EIA, es decir, sustituir la clásica calificación de actividades por la autorización integrada, otorgándole a ésta los mismos efectos del informe de calificación al que sustituye.[58]

Como se observa, la LPCIC es más respetuosa con la competencia municipal que la LEIA, aunque se sigue operando con la licencia de actividad sin ofrecer un modelo definitivo y dejando en manos del legislador autonómico su existencia y configuración.

En los artículos 28 y 29 de la LPCIC se establecen mecanismos de coordinación de la licencia de actividad y la EIA con la autorización integrada. De esta forma, la LPCIC integra tanto la EIA como la autorización ambiental integrada en el procedimiento de licencia de actividad, eso sí, sólo cuando es competencia autonómica la EIA y sin perjuicio de la normativa autonómica de aplicación; cuando la EIA es competencia de la Administración estatal, ésta tramita la EIA junto con el correspondiente procedimiento de autorización y sólo la autorización ambiental se debe integrar en el procedimiento de licencia de actividad, sin perjuicio, de nuevo, de la normativa autonómica correspondiente.

Antes de la LPICIC, el legislador catalán, ya había diseñado, estimo que con mayor acierto, un sistema mejor coordinado y coherente, integrándose, y esto es lo relevante, la evaluación de impacto en los procedimientos de autorización que dicha legislación prevé. En ella se establecen varios niveles de intervención: la autorización ambiental, la licencia ambiental y la comunicación. Las dos últimas técnicas son de competencia municipal, mientras que la primera es de competencia autonómica, articulándose la intervención municipal a través de la técnica de informe vinculante en las materias de su competencia pero eliminando otros controles municipales (esto es, la licencia de actividad).[59] Un esquema análogo, aunque con matizaciones respecto de la vigencia de la licencia de actividad ha sido trasladado a las otras comunidades con reciente normativa reguladora de la intervención ambiental.

De la mano, por tanto, de la autorización ambiental integrada se ha instaurado dicho procedimiento ambiental como el procedimiento matriz de la evaluación de impacto, articulándose dentro de él la participación de las entidades municipales. En todo caso, sigue sin atribuirse la competencia a los entes municipales para la emisión de las declaraciones de impacto.

58. Señala el apartado 1 del citado artículo 29: "A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras [...]."

59. No se pretende entrar en el problema que, respecto a la autonomía local, causó la aprobación de la ley catalana. En este sentido puede consultarse Germán Valencia Martín, "La legislación catalana sobre intervención integral de la Administración ambiental", en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000, pág. 255 y ss. En este punto, véase también Joan Perdigó Solà, "La Ley estatal de transposición de la Directiva IPPC, sus efectos sobre la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental, y sobre las competencias municipales", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, 2002, págs. 84 y 85.

ISBN: 84-609-8956-9

8.3. La intervención municipal en la evaluación ambiental de los instrumentos urbanísticos

La resolución administrativa con la que culmina todo proceso de toma de decisión no es más que una declaración del órgano competente mediante la que se adopta una alternativa de las varias planteadas; la alternativa se convierte en el centro de todo el proceso y de cada una de sus etapas, hasta desembocar en la elección de la mejor solución posible; es fácil advertir que ello constituye el núcleo del proceso de evaluación de impacto ambiental, de ahí que su adecuada ubicación en el oportuno momento del proceso de decisión se convierte en una cuestión en absoluto baladí, sino trascendental para la satisfacción de la misma finalidad que se persigue, esto es, la tutela ambiental.

De lo expuesto se deduce una clara conclusión: someter a evaluación ambiental exclusivamente a concretos proyectos de obras o instalaciones supone un perjuicio de difícil cuantificación en lo relativo al análisis de las diferentes alternativas a examinar, siendo indispensable extender los estudios de impacto a los planes y programas;[60] por ello, si se quieren evitar tales perjuicios y asumir una perspectiva global para instrumentalizar una verdadera política ambiental, para introducir una completa racionalidad ambiental en los procesos de toma de decisión, se han de ubicar los condicionantes ambientales en las fases anteriores del proceso de toma de decisión y, esencialmente, el planeamiento territorial; no es éste el lugar destinado a analizar la indudable problemática que la planificación ambiental conlleva, únicamente se cita dicha cuestión por dos motivos; el primero por cuanto que es el instrumento de las evaluaciones de impacto el que, normativamente, se ubicó en el planeamiento territorial y urbanístico, y segundo por cuanto que ello origina en el procedimiento de evaluación una importante intervención de los entes locales.

En efecto, desde las instancias europeas la preocupación sobre la evaluación ambiental de la planificación territorial es ya antigua;[61] también desde la normativa autonómica los instrumentos de ordenación territorial y urbanística han sido sometidos al procedimiento de evaluación.

Tomando como punto de referencia las comunidades autónomas que han legislado en materia de impacto ambiental, debe, en este sentido, realizarse una doble categoría. En primer término, existe normativa autonómica que, simplemente, amplía el ámbito de aplicación de las evaluaciones de impacto a los instrumentos de ordenación territorial; en estas comunidades autónomas –como la Comunidad Valenciana o Baleares– los instrumentos urbanísticos son objeto de un estudio de impacto ambiental con las mismas características que el referido a concretos proyectos de obras, lo que representa un importante inconveniente, por cuanto que no se trata simplemente de agregar las categorías de planes y programas a los existentes listados de actividades sujetas a evaluación de impacto.

60. Michel PRIEUR, "Les études d'impact et l'évaluation de l'état de l'environnement", en la reunión mundial de las *Associations de Droit de l'Environnement*, Limoges, noviembre de 1990.

61. Ya desde el Primer Programa de Acción de la Comunidad Europea, de 1973, se afirmaba la necesidad de tener en cuenta lo más pronto posible la incidencia de los procesos de planificación y de decisión sobre el medio ambiente.

ISBN: 84-609-8956-9

En efecto, no deben desconocerse los inconvenientes que puede conllevar la sujeción a evaluaciones ambientales de los instrumentos urbanísticos, inconvenientes tales como la elaboración de varios estudios de impacto en un mismo proceso de decisión, con el recargo innecesario de los procedimientos administrativos; por ello, y para evitar estos riesgos, han de articularse las evaluaciones ambientales mediante una diversificación jerárquica de los estudios de impacto, esencialmente en lo relativo a la exigencias de contenido de los mismos, ubicándose. De este modo, nos encontramos con la segunda categoría, es decir, aquella normativa autonómica que regula una técnica específica de evaluación para los planes y programas.

En este ámbito, fue la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Castilla y León, la primera en diseñar lo que denomina *evaluaciones estratégicas previas de planes y programas*, por cuanto que las reviste de un contenido específico, distinto del de las evaluaciones para proyectos; la última legislación autónoma que configuró una específica de planes y programas fue la Ley 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental de Castilla-La Mancha. No obstante, la configuración definitiva de estas evaluaciones estratégicas ha sido establecida por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva EAE).[62]

Esta norma comunitaria impone una adaptación de la diversa normativa autonómica, así como, de su incorporación al ordenamiento estatal y básico,[63] con la salvedad –salvo condicionantes básicos en su caso– de la legislación madrileña. En efecto, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid, regula lo que denomina el *análisis ambiental de planes y programas* incorporando a su sistema la Directiva EAE. En este mismo sentido, la Comunidad de Castilla-La Mancha, sin modificar su legislación, ha incorporado la Directiva EAE a través de la modificación reglamentaria mediante el Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, por el se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 5/1999 y se adaptan sus anexos.

En cualquier caso, y en lo que concierne a este estudio, si bien es cierto que la participación municipal es relevante en estos procesos, por cuanto que relevantes son el papel y competencias municipales sobre ordenación urbanística, también lo es que se sigue con idéntico criterio al señalado hasta ahora, en ningún caso se atribuye por la normativa autonómica la competencia al municipio para decidir ambientalmente. Así, por ejemplo, la citada legislación madrileña atribuye al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid la competencia para la tramitación y resolución del procedimiento de análisis ambiental de planes y programas –incluyendo los planes locales.

62. Sobre dicha directiva, véanse los diversos comentarios que se realizan en Tomás Quintana López (director), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, 2002.

63. En estos momento se encuentra en tramitación el Proyecto de ley que incorpora a nuestro ordenamiento la evaluación de planes y programas (Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Seria A: proyectos de ley, núm. 38-1, de 13 de mayo de 2005).

ISBN: 84-609-8956-9

8.4. Función municipal de control

La policía ambiental como función municipal en el procedimiento de evaluación ambiental alcanza a la inspección de las diferentes actividades afectadas.

En efecto, conforme a la normativa básica corresponde a los órganos competentes por razón de la materia el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto; la mayoría de las comunidades autónomas que han legislado en esta materia, siguiendo el criterio básico, han señalado la concurrencia de competencias municipales y autonómicas en orden al seguimiento de la actividad sujeta a evaluación de impacto; este es el criterio que hay que seguir, esencialmente desde una perspectiva garantista de las competencias municipales en orden a la disciplina ambiental

La vigilancia y seguimiento de las evaluaciones ambientales es el aspecto más revolucionario desde una perspectiva teórica; en efecto, en este ámbito se otorga una significativa *potestas variandi* a la Administración, haciendo operar la denominada *cláusula de progreso*; aunque lo realmente singular es la creación del programa de vigilancia, instrumento a través del que, de manera concluyente, los poderes públicos pueden realizar un seguimiento de los resultados obtenidos en la evaluación y una retroalimentación de las medidas impuestas originariamente por la misma; pero si esto es cierto, no lo es menos que nos encontramos ante el aspecto más débil desde una perspectiva práctica; sin duda, el control *a posteriori* sigue siendo la gran asignatura pendiente de la práctica de las evaluaciones ambientales, en la superación de esta asignatura tienen las corporaciones municipales mucho que decir.

9. El papel de otras entidades locales

La competencia ambiental es una materia en la que la descentralización territorial en la capacidad de toma de decisiones debe modularse; no en vano otros ordenamientos más descentralizadores que el nuestro han tenido que introducir reformas institucionales que permitan inevitables concentraciones de poderes;[64] es ya sabido que la contaminación no conoce barreras políticas ni administrativas; "son precisos algunos criterios unitarios para la actuación en materia del medio ambiente que sólo del poder central pueden partir";[65] trasladando estas afirmaciones, realizadas en orden a la dicotomía Estado-autonomías al ámbito local, parece nítido afirmar que si pensamos en la inmensa mayoría de municipios la carencia de medios técnicos es lo primero que salta notoriamente, como consecuencia también se hace palmario afirmar que la capacidad de estos entes locales se encuentra bajo mínimos en orden a asumir la gestión de la tutela ambiental.

En este sentido, hay que reseñar que en esta esfera tienen un enorme juego dos de los parámetros enunciados por el artículo 2 de la Ley 7/1985: la naturaleza de la actividad y la capacidad de gestión de la entidad local. El primero por cuanto que requiere un alto nivel de especialización derivado de la compleja interdisciplina-

64. Esta opinión la expresa Ramón MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid, 1991, pág. 260.
65. Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas,* vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 557.

ISBN: 84-609-8956-9

riedad que aquí domina y, por ende, el segundo por cuanto que se requiere aquí la disponibilidad de suficientes recursos humanos que conlleva la verificación administrativa sobre los estudios de impacto. Todo ello tiende a moderar la intervención municipal en el campo de la protección ambiental y suministra un notable apoyo para ver, en la competencia municipal sobre tutela del medio,[66] un ámbito disponible por el legislador sectorial en mayor grado que en aquellos otros en los que únicamente intervienen intereses locales, disponibilidad del legislador ordinario que llega a incidir sobre el alcance del servicio obligatorio de protección ambiental exigible a determinados municipios.

Una de las consecuencias a la que nos conducen las afirmaciones que anteceden es considerar a los espacios administrativos territoriales superiores como un escalón que puede resultar oportuno para la asunción de competencias ambientales y, por tanto, para asumir una participación en el procedimiento de evaluación ambiental de determinadas actividades.

Como conclusión, ha de afirmarse que sea cual fuere la entidad local que, de acuerdo con la legislación autonómica, intervenga en el procedimiento de evaluación, la intervención local ha de ser, en todo caso, coordinada; la tutela ambiental es, sin duda, una materia en la que las fórmulas de coordinación y cooperación interadministrativa han de tener un importante juego, dada la complejidad de los controles a realizar así como la concurrencia de intereses y de competencias de distintos niveles territoriales; la coordinación de las administraciones locales con el resto de las administraciones públicas se presenta, pues, como un inevitable imperativo lógico que debe impregnar la legislación, así como un imperativo legal, por cuanto que fácilmente se desprende de la normativa y jurisprudencia comunitaria la obligada participación local en los procesos de evaluación ambiental que les afecten.

66. Artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985.

ISBN: 84-609-8956-9

ISBN: 84-609-8956-9