

## Competencias administrativas en medio ambiente

Dimitry Berberoff Ayuda  
*Magistrado especialista de la Sala de lo  
Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior  
de Justicia de Cataluña*

1. La distribución competencial del medio ambiente, desde la perspectiva constitucional.
2. Las competencias locales medioambientales.
  - 2.1. Una aproximación general.
  - 2.2. Potestades normativas.
  - 2.3. La irrenunciabilidad de las competencias locales.
3. ¿Modelos competenciales armónicos?
  - 3.1. La intervención integral de la Administración ambiental.
  - 3.2. Grandes infraestructuras y medio ambiente.
4. Algunas patologías competenciales.
5. Análisis de las competencias en materia de estudio de impacto ambiental.
6. La recepción del Derecho comunitario medioambiental y los problemas que plantea en el régimen interno de distribución de competencias.
7. La sentencia del TJCE de 16 de marzo de 2006: Asunto C 332/04.

## 1. La distribución competencial del medio ambiente, desde la perspectiva constitucional

El presente trabajo no pretende sino mostrar a grandes rasgos lo que constituye el núcleo de los principales conflictos que en la actualidad suelen plantearse en la tensión entre los conceptos “medio ambiente” y “desarrollo”, a la vista de que aquéllos suelen focalizarse en la siempre compleja arquitectura de distribución de competencias.

Ya sabemos, con todos los problemas de interpretación que ello comporta, dada la indefinición del texto positivo plasmado en la Constitución, que, al Estado, a tenor del artículo 149.1.23 le corresponde la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección y de la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9).

Pero no interesa centrarnos ahora exclusivamente en dichos títulos competenciales, al entender que lo que ha de constituir el objeto de esta disertación ha de ubicarse quizás en un ámbito más movedizo, o si se prefiere más tangencial al medio ambiente, pues sin duda alguna es aquí donde surgen los auténticos problemas competenciales.

Así, intentaremos descubrir títulos competenciales tan heterogéneos como por ejemplo el de “ordenación del territorio” (artículo 148.3 de la CE), “obras públicas de interés general” (artículo 149.1.24 de la CE), obras públicas distinguiendo aquellas cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.24 de la CE), de aquellas otras que sean de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio (artículo 148.4 de la CE), o, por ejemplo, “ferrocarriles y carreteras” (artículos 149.1 y 148.5 de la CE) o puertos y aeropuertos (artículos 149.1.20 y 148.6 de la CE)... Sin olvidar obviamente las implicaciones medioambientales del urbanismo, respecto de las cuales el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se ha pronunciado recientemente en una sentencia de un valor e importancia extraordinarios.

Es aquí donde se suscitan problemas cuya clarificación exige del intérprete jurídico el esfuerzo de analizar la dispersa normativa existente, bajo la perspectiva de la no siempre clara hermenéutica proporcionada por la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional.

No obstante, siguiendo a Rafael Fernández Montalvo (“Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental”, *Cuadernos de Derecho Local*, 1, febrero de 2003) sintetizaremos la cuestión poniendo de manifiesto que al Estado le corresponde una ordenación de mínimos, que deben ser respetados en cualquier caso, a la vez que han de permitir la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan niveles de protección más elevados.

Al respecto, parece oportuno manifestar que se utiliza

con cierto automatismo el binomio (definición de lo básico por parte del Estado-ejecución de las normas básicas por parte de las comunidades autónomas), formulación legítima a partir de la lectura constitucional, que sin embargo no debe excluir la posibilidad de que el Estado tenga también competencias de ejecución con relación a dichas normas básicas cuando ello sea indispensable para la protección de los intereses generales que corresponde como titular al Estado o cuando la ejecución tenga un ámbito interterritorial o supraterritorial.

Una precisión que tradicionalmente viene haciéndose al abordar la espinosa cuestión de la distribución competencial en materia medioambiental, es la relativa a que por mucho que queramos restringir el concepto jurídico indeterminado de “medio ambiente”, difícilmente se nos presentará el ejercicio de competencias sectoriales medioambientales de manera pura, por cuanto, incluso manejando conceptos de medio ambiente restrictivos, siempre se incidirá sobre competencias anejas, de la misma Administración o de otra distinta, y que, como con acierto señala la doctrina, dichas competencias adquirirán connotaciones ambientales por ósmosis, dada la superposición de elementos comunes y la compatibilidad de su destino principal con los fines de tutela ambiental.

López Menudo (“Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración pública”, *Estudios de Derecho Judicial*, 56, CGPJ, Junta de Andalucía), ante la existencia de sectores que aunque comprendidos en el “medio ambiente” desde un punto de vista material tienen sin embargo un tratamiento constitucional individualizado que los deslinda formalmente de dicha materia, sostiene que el concepto de “medio ambiente” pierde sustancia como presunto título omnicompreensivo de todos estos sectores, quedando convertido en una competencia “residual”, operando a modo de competencia complementaria o de cierre con relación a aquellos aspectos que no tienen un tratamiento concreto más específico o preciso.

Y así, partiendo de las competencias medioambientales nucleares o propias (atmósfera, ruidos, vibraciones, residuos y vertidos), y tras una segunda categoría de materias afines o conexas, como por ejemplo aguas continentales, caza, minas..., aparece con nitidez un tercer sector, que López Menudo denomina de “competencias periféricas”, que si bien tienen un objeto propio, adquieren una relevancia ambiental extraordinaria, al tratarse de materias aledañas que pueden incidir en ámbitos específicamente medioambientales.

## 2. Las competencias locales medioambientales

### 2.1. Una aproximación general

A estas alturas no debería sorprender a nadie la afirmación de que los tres grandes principios ligados a la exis-

tencia propia de las entidades locales, democracia, autonomía y subsidiariedad, no han alcanzado en España un pleno y decidido desarrollo normativo y jurisprudencial.

No se trata aquí de dar cuenta de un panorama apocalíptico, pues ni es ésta mi intención, ni cabe mantener el mismo con un mínimo de rigor jurídico; no obstante, la virtualidad que el principio de la autonomía local está llamado a jugar quizás no se encuentre lo suficientemente explorada, máxime en un régimen constitucional como el nuestro en el que no son los propios titulares de autonomía local los que disfrutan de legitimación para determinar la esfera de sus intereses propios a gestionar, sino que, tal como se infiere de la STS 214/1989, la integración última de sus competencias queda en manos del legislador con el límite que resulta de la garantía institucional de la autonomía local plasmada en el artículo 137 de la Constitución.

No obstante, ha de reconocerse que la cláusula de garantía institucional de la autonomía local formulada por la doctrina alemana y proclamada ya en la STC 32/1981, de 28 de junio, ha recorrido un largo y fructífero (a veces) camino, que se ha visto jalonado por hitos de extraordinaria importancia, como su propio reconocimiento en la Constitución de 1978 o en la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada por España por el Instrumento de 20 de enero de 1988, y cuya proyección se ha hecho efectiva a través de disposiciones como la Ley 11/1999, de 21 de abril, o la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que modifican ambas la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Hasta aquí hemos visto lo que en líneas anteriores hemos calificado como hitos normativos (y jurisprudenciales) con relación a la garantía institucional de la autonomía local. No obstante, la euforia se desvanece si tenemos en cuenta la otra cara de la moneda, que viene representada por lo que con insistencia se ha dado en llamar por no pocos autores (Fernández Ramos, Pomed Sánchez o Fernández Montalvo) el *proceso de desapoderamiento* competencial de las entidades locales, que se materializa sobre todo en el ámbito medioambiental, intentado justificarse mediante criterios de gestión, técnicos o económicos, en algunos casos de dudosa razonabilidad (complejidad técnica de la materia, o mayor fortaleza de las administraciones superiores para hacer efectivas las medidas protectoras, etcétera).

Sin embargo, si bien ciertamente los problemas ambientales poseen una proyección supranacional, postulándose incluso que se trata de una cuestión universal, como indica Martín Mateo en su *Tratado de Derecho ambiental* (Trivium, Madrid, 1991), las soluciones parecen más bien locales, en la medida que de una u otra forma las mismas caen en la órbita de los municipios, sobre todo los urbanos, en cuyo ámbito se generan buena parte de los problemas ambientales, justifi-

cando de esta manera el lema ecológico de “pensar globalmente y actuar localmente”.

Ante este contexto de desapoderamiento, incluso para algunos autores (Esteve Pardo, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, 2005) el difuso convencimiento de que una protección del territorio y de sus valores naturales sólo puede alcanzarse por intervención de la Administración superior, constituye un equívoco bastante extendido.

Sin duda alguna, los municipios, a través de la figura de las reservas naturales, por un lado, o de los instrumentos urbanísticos tales como los planes especiales, por otro, tienen mucho que decir con relación a la protección del paisaje o de los valores naturales, protagonismo que incluso puede extenderse a nivel supramunicipal, mediante fórmulas de cooperación, aunque partiendo siempre de que la primordial función de *ordenación del territorio* corresponde en su base al municipio.

Finalmente, el principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en cuya virtud el ejercicio de las competencias públicas, preferentemente y de manera general, ha de corresponder a las autoridades más próximas a los ciudadanos, haría descansar de modo natural, en las entidades locales, las competencias de ejecución y gestión de la normativa medioambiental, lo cual obviamente en la práctica no es así.

## 2.2. Potestades normativas

La potestad reglamentaria, propia de toda Administración territorial, se encuentra reconocida a las entidades locales en el artículo 4.1.a) de la LRBRL, en el ámbito de sus competencias, entre las que destaca “la protección del medio ambiente” [artículo 25.2.f) de la LRBRL].

Con carácter general en cuanto a la potestad reglamentaria de los municipios se refiere, la jurisprudencia del Tribunal Supremo resulta acreedora de ser considerada como auténtico vector hermenéutico para la elaboración y comprensión última de la garantía institucional de autonomía local; y así, merecen destacarse las STS de 29 de septiembre de 2003 y de 25 de mayo de 2004, que dan respuesta a la problemática que se suscita cuando la entidad local se encuentra huérfana de apoyatura legal, estatal o autonómica, para tipificar y sancionar como infracciones determinadas conductas que vulneran el círculo de sus propios intereses, al incidir sobre materias de típica competencia municipal, dando lugar a dudas más que razonables sobre la posible vulneración de los principios de tipicidad y reserva de ley en materia sancionadora.

Este tema requiere, obviamente, una reflexión más profunda, pero al respecto cabe considerar que la jurisprudencia, mediante la invocación del principio de

autonomía local, parece seguir la senda de una vinculación negativa de la Administración local, y en concreto de sus ordenanzas con relación a la ley, de lo que podría derivarse que la norma local, dictada en desarrollo de un poder propio, no tiene necesariamente que limitarse al mero desarrollo de la ley sino que puede responder a las directivas propias (competencias propias o nucleares) del ente que las dicta, siempre, claro está, que no contradiga el contenido sustantivo de la ley, por lo que, ya como última consecuencia (quizás extrema), podría postularse que la ley no opera como fundamento previo y necesario de la potestad normativa local, sino como mero límite o marco de actuación.

En definitiva, a partir de las expresadas sentencias, cabe mantener que las ordenanzas locales tienen abierta la posibilidad de tipificar infracciones y sanciones aunque no por supuesto de forma genérica e indiscriminada y siempre, obviamente, sin que puedan aprobarse preceptos contrarios a las leyes, posibilidad ésta que por lo demás aparece ya reconocida en el título XI de la Ley 7/1985, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, de forma tal que de acuerdo con el artículo 139 de aquélla “para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”.

La importancia de la reforma no puede minimizarse aduciendo que en realidad no existe tensión entre los principios de legalidad y de autonomía local, desde el momento que el artículo 139 transcrito no opera como norma legal habilitante de la infracción y consiguiente sanción, pues no parece que dicho precepto sea una cláusula general de cobertura desde el momento que a través de ella no se tipifica infracción alguna, sino que se habilita al ente local a establecer infracciones e imponer sanciones, precisamente en defecto de normativa sectorial específica, régimen excepcional éste que por otra parte se ve corroborado por la reforma operada por la misma Ley 57/2003, en el artículo 127.1 de la LRJAPyPAC, dado que si la potestad sancionadora de las administraciones públicas debe ejercerse cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de ley, cuando se trate de entidades locales ha de estar a lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Pues bien, aun trascendiendo del ámbito específicamente sancionador, parte de la doctrina (Montero

Chiner, *Residuos sólidos. Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas, 1996, reflexión recogida en el trabajo de Fernández Ramos “Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario”, *Revista de Derecho Ambiental*, 22) postula que los municipios, dada su legitimación democrática directa y el reconocimiento de su autonomía, cuentan con un poder normativo autónomo con fundamento directo en la Constitución, que habilita su ejercicio más allá del ámbito estricto tradicional de la ordenación de los servicios públicos locales, operando en definitiva la ley frente a la ordenanza municipal como mero límite negativo que condiciona su ejercicio y delimita su propio ámbito.

Aun ubicando el concepto de servicios públicos locales *extramuros* de la cuestión que nos ocupa, a los efectos de fundamentar la competencia local, no está de más recordar que entre los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 de la LRBRL, existen varios de evidente vocación medioambiental, que para todos los municipios son la recogida de residuos, la limpieza viaria o el alcantarillado, para aquellos que cuentan con una población superior a 5.000 habitantes el tratamiento de residuos, y para aquellos con una población superior a 50.000 habitantes ni más ni menos que el concepto jurídico indeterminado de “la protección del medio ambiente”.

En consecuencia, si la Administración local tiene potestad reglamentaria para el ejercicio de sus propias competencias, sin perjuicio del título competencial recogido en el artículo 25.2.f) de la LRBRL, ninguna duda se suscitara de considerar que los servicios mínimos obligatorios apuntados en dicho precepto constituyen en realidad atribuciones competenciales directas en favor de los municipios, tesis ésta en modo alguno desdeñable desde el momento que la propia Ley 7/1985 ubica el artículo 26 en el capítulo 3 del título 2, cuyo enunciado precisamente es el de “Competencias”, lo que permitiría justificar en aras de su consecución la explicación de la potestad reglamentaria siempre y cuando fuese necesaria para garantizar la efectividad de los referidos servicios.

Baste finalmente destacar que en el borrador del Libro blanco para la reforma del gobierno local en España, aprobado el 10 enero de 2005, se establece la necesidad de que los ayuntamientos tengan competencia para formular y aplicar una política municipal para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la comunidad, para someter a un control preventivo municipal todas las actividades que se desarrollen en su término municipal y puedan afectar al medio ambiente, pudiendo finalmente elaborar y aprobar ordenanzas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible con las que concretarán y desarrollarán en su ámbito las normas más generales, y en

las que también podrán adoptar medidas adicionales de protección ambiental a las vigentes con carácter general.

Obviamente, en esta tesitura, limitar o debilitar la competencia normativa medioambiental de las entidades locales parece un contrasentido...

### 2.3. La irrenunciabilidad de las competencias locales

Y si de competencias hablamos, recordaremos que, en términos jurídicos, la atribución de una competencia no implica que ella constituya un derecho de la entidad local, en la medida que en la gestión del interés público no cabe hablar de *derechos* de la Administración, sino de *obligaciones* de la misma, y que el ámbito específico de la protección del medio ambiente, tal como se infiere de la STS de 25 de abril de 1989, es correlativa con el derecho del ciudadano a exigir dicha protección.

En otras palabras, el municipio, como cualquier otra Administración pública, no tiene derecho a una u otra competencia, sino que al desarrollar potestades lo que le incumbe es la obligación de ejercitar las que le confiera el ordenamiento jurídico, a los efectos de la consecución del interés general que justificó precisamente la atribución de la potestad.

Al hilo de lo que se viene comentando, es hora ya de indicar que en el ámbito urbanístico y específicamente con relación a los procedimientos de formación y aprobación del planeamiento, han recaído dos pronunciamientos del Tribunal Supremo (desestimando sendos recursos de casación contra sentencias de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) que pese a su importancia (por los matices que introducen en el principio de autonomía local), no han tenido la repercusión que cabría esperar: nos estamos refiriendo a las sentencias de la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2005 (ponente Excmo. Sr. Segundo Menéndez) y de 30 de diciembre de 2005 (ponente Excmo. Sr. Peces Morate), las cuales dan cuenta de que las competencias de las entidades locales por designio de la garantía institucional de la autonomía local en modo alguno son renunciables.

En efecto, la cuestión analizada se ubica en el ámbito urbanístico, pero es exportable al ejercicio de cualquier competencia administrativa por parte de la entidad local, incluidas las ambientales, lo que en mi opinión confiere a dichas sentencias una importancia extraordinaria.

Para ubicar la cuestión tratada en ambas, apuntaremos que es conocido que en el ámbito del procedimientos de formación y aprobación de los planes urbanísticos los intereses municipales constituyen un límite para la intervención autonómica, postulando la STC 159/2001, de 5 de julio, que la autonomía local quedaría salva-

guardada con el manteniendo de las competencias municipales con relación a la formulación del planeamiento, y con la garantía de su participación en el procedimiento de elaboración del mismo.

Por otro lado, debe desterrarse cualquier atisbo de control de la entidad local por parte de la comunidad autónoma basado en principios de mera oportunidad o genéricos de legalidad, debiéndose en definitiva postular un específico control de legalidad y únicamente con relación al juego de un interés supralocal: en definitiva, cuando el órgano competente de la Administración autonómica acuerde la denegación de la aprobación definitiva, adopte una decisión tendente a la suspensión de la misma o proponga en dicha aprobación definitiva la modificación de lo aprobado inicial o provisionalmente por el ayuntamiento, deberá realizarlo únicamente de acuerdo a criterios específicos de legalidad, y además, al resultar afectado por el planeamiento "propuesto" por la entidad local, algún interés supralocal.

Limitando la exposición de los presupuestos de hecho enjuiciados, a aquellos aspectos que presenten importancia con relación a la autonomía local, nos referimos a continuación a las dos sentencias del Tribunal Supremo *ut supra* reseñadas.

*Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 2005 (recurso de casación 5446/2002)*

*Los hechos:*

El Ayuntamiento de Camarles acordó la aprobación inicial y la provisional de una modificación puntual de sus Normas Subsidiarias, en la que, entre otros extremos, se autorizaba para la Zona 1, Núcleo Urbano, que los edificios a levantar en calles de anchura igual o inferior a ocho metros contaran con planta baja más dos plantas-piso, determinación urbanística, ésta, que no fue aceptada por la Comisión de Urbanismo de Tarragona (comunidad autónoma), que, al adoptar el acuerdo de aprobación definitiva, redujo a una sola la previsión de dos plantas-piso, lo que se mantuvo por la Consejería de Obras Públicas al resolver el recurso de alzada que había interpuesto la corporación municipal.

*La argumentación jurídica:*

Con relación a la modificación introducida por la Administración autonómica en las Normas Subsidiarias aprobadas provisionalmente por el Ayuntamiento de Camarles, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sentencia de 24 de mayo de 2002, recurso contencioso-administrativo número 2312/93) concluye que la misma vulnera el principio de autonomía local en razón a afectar a un interés puramente local, toda vez que la introducción directa de modificaciones en el planeamiento ha incidido plenamente en la opción tomada por la corporación municipal, ya que la altura de las edificaciones en el centro de una población en modo alguno puede decirse que constituya una competencia



supralocal, ni aun argumentando una mayor calidad de vida para los ciudadanos en los núcleos antiguos, lo que constituye un concepto social indeterminado cuya hermenéutica debe realizarse con elementos cuya justificación ni siquiera ha intentado la Administración autonómica.

La Generalitat de Cataluña alegó en casación que la propia corporación local afectada no ha considerado lesionada su autonomía por la introducción por la Administración autonómica de las modificaciones discutidas, lo que le lleva a mantener que no cabe apreciar la existencia de intromisión alguna en dicha autonomía, al entender que la falta de impugnación judicial por parte del Ayuntamiento de la resolución que recayó en el recurso de alzada sólo puede tener un significado aquiescente a la decisión autonómica, de manera que es también un ejercicio de su autonomía en materia urbanística que pone de manifiesto, simplemente, el cambio de criterio de la corporación en un aspecto discrecional de las Normas Subsidiarias.

El Tribunal Supremo no comparte dicho criterio, toda vez que resalta la circunstancia de que el Ayuntamiento se opuso a través del recurso de alzada a la modificación directamente introducida por la Comisión de Urbanismo de Tarragona, expresando en ese recurso, entre otras cosas, que ese ayuntamiento considera que debería ser la propia corporación municipal la competente para decidir la altura en el casco antiguo, ya que se trata de casos muy puntuales y aislados y no de orden general.

Por otra parte, si bien el Ayuntamiento no se personó en el recurso contencioso-administrativo y no defendió por tanto explícitamente aquella modificación introducida en el trámite de aprobación definitiva, entiende el Tribunal Supremo que una cosa es que esa omisión o pasividad convierta a la resolución desestimatoria de la alzada en un acto consentido para quien no lo recurrió en tiempo y forma, y otra que el consentimiento así surgido equivalga a un cambio de criterio en el contenido de la opción planificadora expresada en el acuerdo de aprobación provisional.

En suma, concluye la sentencia que hubo vulneración de la autonomía municipal con el acto de aprobación definitiva, sin que sea posible afirmar que el municipio hubiese asumido o hecho suya la modificación introducida por aquella comisión de urbanismo, por lo que siendo así las cosas no cabe negar a quien es uno de sus vecinos la defensa de la autonomía municipal cuando la vulneración de ésta es la causa de la lesión de sus derechos e intereses legítimos.

*Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2005 (recurso de casación 7922/2002)*

*Los hechos:*

La Comisión de Urbanismo de Girona aprobó la revisión de las Normas Subsidiarias del planeamiento del municipio de Vilallonga de Ter introduciendo modifica-

ciones con relación a la aprobación provisional por parte del Ayuntamiento, entre otros aspectos, convirtiendo una zona plurifamiliar con edificación en hilera "zona 3" en plurifamiliar aislada "zona 2.a", reduciendo la densidad máxima a 25 habitantes por hectárea, estableciendo diversas regulaciones de la edificación en la zona 4.A (unifamiliar aislada), suprimiendo una de las viviendas propuestas en la zona 1.b (casco antiguo) y finalmente eliminando un ámbito del núcleo rural (clave 11) de suelo no urbanizable compensándolo con la ampliación de la zona 1.c anexa.

*La argumentación jurídica:*

La sentencia de 21 de septiembre de 2002 (recurso contencioso-administrativo 1129/97) de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña consideró que dichas modificaciones introducidas en el planeamiento afectan de forma clara y evidente a intereses exclusivamente locales, sobre los cuales está vedado a la comunidad autónoma acometer modificación alguna, siempre, claro está, que no se produzca vulneración de la legalidad vigente, circunstancia esta que no había quedado acreditada en la aprobación provisional por parte del Ayuntamiento, sin que la mera aquiescencia del municipio frente a dichas modificaciones pueda operar como causa de justificación de las mismas.

A diferencia de lo que ocurría en el caso resuelto por la sentencia anteriormente comentada, en el presente caso, la sala de instancia habló expresamente de aquiescencia municipal, máxime teniendo en consideración no sólo que la corporación municipal se limitó de buen grado a admitir las modificaciones introducidas por la Administración autonómica, mediante la redacción y aprobación del Texto refundido, sino que incluso compareció en sede jurisdiccional contestando la demanda como parte codemandada, defendiendo dichas modificaciones introducidas por la Administración autonómica, en contra de la pretensión formulada por el recurrente, ciudadano del municipio.

La Administración de la Generalitat, al interponer un recurso de casación, apunta que la aquiescencia municipal no tiene efecto jurídico sobre el planeamiento aprobado, al hacer suyas el Ayuntamiento las prescripciones introducidas por la Comisión de Urbanismo, considerando que en el concepto de autonomía local, y por tanto en la formación de la voluntad municipal, puede encajar perfectamente la aceptación por parte del Ayuntamiento de criterios de carácter técnico, de legalidad o de pura oportunidad, referidos a intereses locales, que aun introducidos por la Administración autonómica puedan ofrecer una mejor salvaguarda de los intereses públicos, siempre que, como acaece en el presente caso, la Administración local no considere que se vulneran sus competencias o no se oponga formalmente ello.

A la vista del anterior planteamiento, el Tribunal Supremo da un paso cualitativo con relación a la doctrina mantenida en la sentencia de 5 de octubre de 2005, toda vez que en la situación enjuiciada por ésta lo que hubo fue una “pasividad” del Ayuntamiento (ni se interpuso recurso de alzada, ni se compareció en la vía contencioso-administrativa) a diferencia de lo que ocurre con la sentencia de 30 de diciembre de 2005, en la que el Tribunal Supremo se enfrenta a un auténtico “activismo” municipal dirigido precisamente a defender las modificaciones introducidas por la Administración autonómica en la aprobación provisional que del planeamiento realizó la corporación municipal.

Y es aquí cuando la sentencia del Tribunal Supremo apela al carácter irrenunciable de las competencias municipales, de modo que aunque el Ayuntamiento comparezca como demandado en defensa de la legalidad de la modificación introducida por la comunidad autónoma, lo cierto es que si tal modificación afecta de forma clara y evidente a intereses exclusivamente locales, como acontecía en el caso analizado, dicha modificación constituye una intromisión en la autonomía municipal, en cuya defensa puede alzarse cualquier interesado, aunque el Ayuntamiento haya hecho dejación de su competencia hasta el extremo de comparecer en juicio en apoyo de la legalidad del cambio introducido por la comunidad autónoma.

La Administración autonómica, sustentadora de los recursos de casación, apelaba en ambos a la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1994 (recurso de apelación 600/1992), respecto de la cual la STS de 30 de diciembre de 2005 reconoce que la misma parece contrariar la ahora mantenida, dado que de aquella sentencia parece inferirse la inexistencia de vulneración del principio de autonomía local cuando el Ayuntamiento se persona en sede jurisdiccional defendiendo el acuerdo de aprobación definitiva en sus propios términos, al implicar ello una conformidad municipal con la decisión de la comunidad autónoma (fundamento de derecho 6 de la STS de 23 de junio de 1994).

Y a la vista de esta posible contradicción, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de diciembre de 1995, declara expresamente, que se aparta del criterio mantenido en la de 23 de junio de 1994, por entender que el acuerdo municipal adoptado conforme al procedimiento legalmente establecido no puede considerarse revisado por el hecho de no haber impugnado el Ayuntamiento la aprobación definitiva de la revisión de las Normas Subsidiarias de planeamiento y haber comparecido en juicio sosteniendo la conformidad a derecho de tal aprobación definitiva, pues no cabe hablar de revisión válida cuando las determinaciones de la aprobación provisional (posteriormente modificada) afectan exclusivamente a intereses locales y no conculcan la legali-

dad, en la medida que la autonomía local precisamente quedó plasmada en aquel acuerdo (de aprobación provisional) del Ayuntamiento, que debe ser respetado al aprobar definitivamente el planeamiento.

Se encarga de aclarar la sentencia comentada que si el Ayuntamiento ha cambiado de criterio, puede promover por sus debidos trámites una modificación o revisión del planeamiento municipal acorde con esos cambios introducidos por la Administración de la comunidad autónoma en la aprobación definitiva, con desconocimiento de la autonomía municipal.

Sin duda alguna se compartirá que esta línea jurisprudencial, estructurada sobre el carácter irrenunciable de las competencias locales, abre nuevas vías de reflexión respecto de la garantía institucional de la autonomía local, implícitamente engarzables en aspectos más generales que planean sobre la base de los principios de seguridad jurídica y de legalidad y que de buen seguro coadyuvará a un mejor y racional entendimiento del principio examinado.

### 3. ¿Modelos competenciales armónicos?

#### 3.1. La intervención integral de la Administración ambiental

La complejidad jurídica y técnica de la materia medio ambiente, así como de los mecanismos tendentes a su garantía, encontraron cierto alivio en la Directiva europea sobre prevención y control integrado de la contaminación, de 1996, transpuesta en Cataluña por la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental, y por el legislador estatal, a través de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación.

El nuevo régimen de intervención integral posee unos destacados caracteres frente a la regulación anterior representada por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, pues a diferencia de lo que ocurría con éste, la Directiva de 1996, al introducir el régimen intervención integral, procura más bien actuar en el origen de la contaminación, reduciendo la misma en su fuente, haciendo consecuentemente más enérgica la intervención de la Administración pública y especialmente la de la Administración local.

Como pone de manifiesto Esteve Pardo (*Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, 2005), uno de los rasgos más característicos del modelo de intervención integral instaurado por la Directiva es precisamente el carácter integrado y unívoco de la intervención administrativa, con la pretensión de superar y racionalizar el cúmulo de intervenciones parciales y sectoriales que venían acumulándose, sin que pueda hablarse de eliminación de trámites, aunque sí de su concentración e integración en un único expediente o procedimiento.

Por lo tanto, lo que hasta ese momento eran autorizaciones independientes de la principal, esto es, de la autorización ambiental, en el momento presente se garantiza la intervención de las distintas administraciones públicas a través del correspondiente informe, como por ejemplo acontece con relación a los municipios en cuyo territorio deba ubicarse la correspondiente instalación, en la medida que emitirán un informe urbanístico, así como un informe sobre la adecuación de la instalación, a todos aquellos aspectos que sean de su competencia, por lo que claramente se constata que la intervención municipal quedaría garantizada en aquellos casos en que no le corresponda la decisión ambiental de fondo.

Resulta por lo demás destacable que en la Ley 3/1998, transcurrido el plazo máximo de resolución, el legislador catalán opta por el silencio positivo, a diferencia de lo que acontece en la Ley 16/2002, la que en esta tesitura entiende desestimada la solicitud (salvo cuando se trate de renovación).

Obviamente las dudas surgen por doquier... O bien la Directiva nada regula... o bien una u otra ley contradice a aquélla.

Se pregunta Esteve Pardo si la Ley 3/1998 pretendía trasponer la Directiva de 1996... ¿Por qué opta por el silencio positivo, cuando aquélla parece mantener la vía del silencio negativo?

Desde luego, la exposición de motivos de la Ley 16/2002 es contundente: "El plazo máximo para resolver las solicitudes de estas autorizaciones será de diez meses, pasado el cual sin haberse notificado resolución expresa se entenderán desestimadas, debido a que en el artículo 8 de la Directiva 96/61/CE se exige de forma expresa que este tipo de instalaciones cuenten con un permiso escrito en el que se incluya el condicionado ambiental de su funcionamiento, lo que impide la aplicación del silencio positivo."

Por otro lado, no cabe olvidar que la Ley 16/2002 tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución, por lo que si la solución medioambiental debe ser la misma, aparece sin embargo una distorsión, pues de aplicar una ley u otra, e incluso conociendo eventualmente la misma Administración pública, la solución sería diferente, por la propia institución del silencio administrativo.

Finalmente, no puede dejarse de destacar que en el ámbito de la intervención integral es precisamente donde más profundamente se evidencia la necesidad de someter a revisión el concepto de competencia administrativa, entendida ésta como núcleo de decisión de la propia Administración, desde el momento en que la complejidad no sólo jurídica, sino tecnológica, remitirá en no pocas ocasiones la solución que deba darse en cada caso a pronunciamientos técnicos y científicos, lo que quizás

explica la imposibilidad de concretar determinadas cuestiones como en principio sería deseable a través del acto autorizatorio ambiental, imposibilidad que se pone de manifiesto como consecuencia de cláusulas tan utilizadas actualmente como *remisión a la mejor tecnología disponible, valores límites de emisión o controles temporales o periódicos*.

En este sentido, la STSJC, Sección Tercera, de 5 de septiembre de 2005, con relación a la licencia ambiental por actividades de una cementera (fabricación de hormigón) refleja la cuestión que viene siendo comentada, pues frente a la sentencia de instancia que ordenó la retroacción del expediente de concesión de licencia ambiental para que en la misma constasen los límites de emisión e inmisión de contaminantes atmosféricos, exigiendo que el Ayuntamiento adoptase las medidas necesarias para que no se superen los límites permitidos, la Sala entiende que no deja de sorprender que se trate de individualizar en una concreta licencia unos elementos o límites de emisión de contaminantes atmosféricos, de conformidad con un régimen temporal, que con posterioridad va a resultar obsoleto o desfasado en su ambición y técnica y que para alterarlos o modificarlos, al contarse con el correspondiente título jurídico, deberán seguirse los correspondientes procedimientos de rigor con lo que ello supone.

Por eso, entiende que si se trataba de alcanzar con ello un régimen más ajustado y eficaz a la realidad jurídica cambiante en la materia en clara preservación del medio ambiente y de los valores a preservar, debe indicarse que ello no se alcanza, sino todo lo contrario.

Existiendo en la licencia concedida expresamente la previsión y el condicionamiento a la preceptiva instalación de captadores de partículas temporal y permanentemente en los alrededores de la empresa, para detectar si los niveles de emisión cumplen los niveles legislativos, debe concluirse que esa disposición resulta más exigente, ajustada y eficaz medioambientalmente que la pretendidamente más específica y descriptiva mantenida en la sentencia de instancia.

### 3.2. Grandes infraestructuras y medio ambiente

Como recuerda Francisco Sanz Gandásegui ("La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y las de ordenación territorial y el urbanismo", *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002), en las obras públicas de interés general, así como respecto de grandes infraestructuras como puertos, ferrocarriles y carreteras, las competencias autonómicas y municipales derivadas del título competencial de ordenación del territorio o urbanismo deberán ceder en caso de desacuerdo y en última instancia frente a las competencias propias que el Estado



asume con relación a dichas infraestructuras, pues obviamente el trazado de la carretera, de la línea férrea o el emplazamiento del puerto no pueden quedar subordinados a lo que se disponga por entidades autonómicas o locales.

Interesa resaltar sobremanera que la prevalencia de la competencia estatal debe hacerse valer en última instancia, esto es, una vez agotados los cauces de solución del posible conflicto, toda vez que previamente habrán de desplegar su eficacia los principios de cooperación y coordinación entre administraciones públicas.

Centrémonos en el ejemplo puntual que nos proporcionan los aeropuertos de interés general, donde deben darse la mano necesariamente el título competencial del Estado sobre aeropuertos de interés general y la ordenación del territorio y urbanismo que compete a las comunidades autónomas, aderezado todo ello por la distribución competencial entre ambas administraciones públicas, que sugiere nuestra Constitución en torno a la materia específicamente medioambiental.

Con gran claridad relata el fenómeno de cooperación en materia aeroportuaria Sanz Gandásegui, quien se refiere primeramente al Plan Director que delimita la zona de servicio aeroportuario y cuyo desarrollo urbanístico se difiere a un plan especial, que asumirá el desarrollo del denominado “sistema general aeroportuario” calificación esta urbanística asumida por el propio artículo 166 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y de orden social.

Evidentemente, el Plan Director asume la planificación desde la actividad sectorial del aeropuerto en sí misma considerada, sin que pueda extender su funcionalidad al ámbito estrictamente urbanístico, que, como se sabe, corresponde a la Administración autonómica y municipal.

Difícilmente se presentarán conflictos –apunta el autor– entre Plan Director y Plan Especial Urbanístico, en la medida que este último no puede aprobarse sin el acuerdo de la autoridad aeroportuaria, y en caso de disconformidad se abre un período de consultas por un plazo de seis meses entre AENA y la Administración urbanística competente, sin perjuicio de que finalmente y en última instancia el Plan Especial no pueda aprobarse sin el informe vinculante del Consejo de Ministros a fin de evitar que aquél pueda incluir “determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria”, tal como literalmente expresa el artículo 166.2 de la Ley 13/1996.

La anterior regulación debe completarse con el Real decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, y cuya disposición adicional segunda constituye una nueva muestra de la coordinación entre planeamiento urbanístico y planeamiento sectorial, en la medi-

da que se establece como obligatoria la remisión al Ministerio de Fomento, antes de su aprobación inicial, de los proyectos de planes o instrumentos generales de ordenación urbanística o territorial o de su revisión y modificación cuando afecten a la zona de servicio de aeropuertos interés general y a sus espacios circundantes sometidos o que puedan ser sometidos a las servidumbres establecidas en la Ley de navegación aérea, traslado que se verifica a los efectos de que el Ministerio de Fomento emita un informe, que por lo demás tiene carácter vinculante.

Interesa destacar que a tenor del artículo 166.3 de la Ley 13/1996 se establecía que “Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por constituir obras públicas de interés general”.

Pues bien, a diferencia de lo que ocurrió en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que con relación a la Ley de puertos de 1992 salvó la constitucionalidad del artículo 19.3 de la misma –en esencia porque se consideró garantizada la autonomía local a través de la intervención de la autoridad urbanística mediante informe–, al no existir dicha previsión en el artículo 166.3, según la STC 204/2002 “en este caso la garantía institucional de la autonomía local no se respeta [...] por lo que el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional [...]”.

No obstante, dicha STC 204/2002 no hizo reproche de inconstitucionalidad alguno a las previsiones de los dos primeros apartados del artículo 166 de la Ley 13/1996, en cuya virtud es el Ministerio de Fomento el que delimita para los aeropuertos de interés general la zona de servicio que incluye las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias y aprueba el correspondiente Plan Director (surgiendo la necesidad de que los planes generales califiquen los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario, que se desarrollará a través de un plan especial formulado por AENA).

#### 4. Algunas patologías competenciales

La práctica judicial cotidiana pone de manifiesto variados e interesantes ejemplos en los que alguna administración pública –generalmente la autonómica– pretende hacer valer determinadas competencias esgrimiendo títulos tales como *ordenación del territorio o medio ambiente*, incidiendo no obstante en ámbitos tan específicos y de tan marcado carácter estatal como pueden ser las infraestructuras públicas.

Da cuenta de ello, por ejemplo, un compacto cuerpo de sentencias procedentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con relación a la reserva, por parte

de la comunidad autónoma, y a través de planes urbanísticos, de terrenos para la infraestructura ferroviaria del tren de alta velocidad (AVE).

Dicha doctrina, de la que constituyen ejemplo las sentencias de la Sección Segunda de 4 de febrero de 2000, de la Sección Tercera de 12 de marzo de 2003, e incluso de la Sección de Casación de dicho Tribunal Superior (sentencias de 27 de enero de 2004 y de 17 de marzo de 2004), ha puesto de manifiesto que en la medida que dicha infraestructura resulta ajena a la competencia de la Generalitat de Cataluña, difícilmente la misma puede verificar reservas para dicho fin en tanto la Administración del Estado no haya decidido todavía el trazado definitivo de la línea ferroviaria de alta velocidad, toda vez que la Administración competente (la del Estado) desconocía aún cuál sería la solución definitiva, pese a lo cual la Generalitat eligió la suya propia reservando terrenos en una franja de protección que no se sabe si sería o no utilizada.

Como se va ya intuyendo, conviene delimitar la cuestión que nos ocupa y centrarla en sus verdaderos límites, toda vez que, de lo contrario, se corre el riesgo de desnaturalizar directamente los conceptos que en cada caso se manejen o esgriman para mantener una determinada competencia.

Otro ejemplo curioso nos lo brinda la STC 14/2004, de 12 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinadas previsiones de la Ley de las Cortes de Aragón de 16 de julio de 1998, de ordenación del territorio.

La sentencia parte de una declaración en cuya virtud *cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos o categorías diversos es preciso determinar siempre la categoría genérica, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, y ello sin perjuicio de que, en supuestos de concurrencia de títulos competenciales, el criterio general a tener en cuenta es el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en las STC 87/1987 y 69/1988), matizando lo dicho en el sentido de que a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988 y 197/1989).*

Pues bien, uno de los preceptos impugnados, a los efectos de propiciar que la utilización del suelo sea acorde con los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón establecía que *no se permitirá la instalación de usos penitenciarios cuya capacidad supere la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años*, lo que en opinión de la Administración estatal suponía vulnerar las competencias estatales en materia de "legislación penitenciaria", aduciendo por contra la

comunidad autónoma que dicha previsión se fundamentaba en la materia "Ordenación del territorio".

Entiende el Tribunal Constitucional que el precepto impugnado afecta directamente a los usos penitenciarios, estableciendo en realidad un módulo cuantitativo en cuanto al número máximo de plazas, que se fija por referencia al origen de la población reclusa, lo cual poco tiene que ver con el contenido propio de la materia "Ordenación del territorio", máxime cuando la norma impugnada no planifica usos del suelo susceptible de recibir instalaciones penitenciarias ni aprueba planes u otros instrumentos relativos a las mismas, ni tampoco establece sistemas de equilibrio territorial entre dichas instalaciones y otras de la misma distinta naturaleza, por lo que el precepto resulta más propio de la "legislación penitenciaria".

El otro precepto cuestionado consistía en la prohibición de instalar en Aragón almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón, frente a lo cual esta comunidad autónoma adujo, además de la ordenación del territorio, que sus competencias se encontraban basadas en la materia de medio ambiente.

Niega el Tribunal Constitucional que el precepto se ubique en el ámbito de la ordenación del territorio, en la medida que directamente se prohíben almacenes de residuos nucleares que hayan sido producidos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo cual no supone regular las peculiaridades de dichos almacenes ni la planificación territorial de los mismos, dado que la procedencia de los residuos es ajena por completo a la materia de ordenación del territorio.

Por otro lado, si bien la sentencia reconoce que, desde un punto de vista general, el precepto tiene incidencia en el ámbito del medio ambiente, encuadra definitivamente la cuestión a los efectos de su enjuiciamiento en la materia de "Régimen energético", campo éste en el que la comunidad autónoma ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, concluyendo, en definitiva, que ha quedado vulnerada dicha legislación básica, en la medida que es al legislador estatal a quien debe corresponder decidir si los residuos generados en una comunidad autónoma deben ser necesariamente almacenados en la misma comunidad o si por el contrario resulta más adecuado distribuir estratégicamente los centros de producción y los almacenes de residuos teniendo como referencia el conjunto del territorio nacional, declarando en definitiva la inconstitucionalidad de ambos preceptos.

#### *Obras públicas*

Así, el artículo 149.1.24 del texto constitucional reserva la competencia del Estado en relación con las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma, en tanto en cuanto que el artículo 148.1.4 predica la misma competencia para las

comunidades autónomas cuando las obras públicas son de interés para éstas en su propio territorio.

Esta distinción, fácilmente asimilable en sus propios términos, se torna compleja desde el momento que también son competencia del Estado aquellas obras públicas que, no siendo de interés general, están ligadas en cambio a una competencia estatal: así por ejemplo, en la sentencia 227/1988 se señala que las infraestructuras hidráulicas recogidas en el artículo 46 del Real decreto legislativo 2/2000, que aprueba el Texto refundido de la Ley de aguas, aun cuando no reconoce su condición de obras de interés general, considera que son competencia del Estado por estar ligadas a la competencia estatal sobre el dominio público hidráulico prevista en el artículo 149.1.22.

Obviamente, esta tesis, si se lleva hasta sus últimos extremos, daría lugar a un auténtico desapoderamiento competencial, no obstante lo cual tampoco parece que existen motivos de alarma desde el momento que, no sin cierta contradicción, cabría mantener que la competencia autonómica no se ve disminuida cuando el espacio natural tenga por objeto la salvaguarda de dominio público supeditado a la competencia estatal, lo que acontecería con la zona marítimo terrestre, el mar territorial, etc., ya que, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, la titularidad del dominio público no lleva aparejada la asignación de un título competencial sobre el mismo.

### 5. Análisis de las competencias en materia de estudio de impacto ambiental

Antonio José Sánchez Sáez (“Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las comunidades autónomas en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 5, 2004), a quien seguiremos a continuación, afronta con éxito en nuestra opinión y desde una perspectiva nuclear gran parte de los problemas competenciales que se suscitan en torno a la EIA, cuando recuerda la doctrina constitucional (STC 13/1998, de 22 de enero) relativa a la competencia para desarrollar la evaluación de impacto ambiental de la normativa básica de EIA, en cuya virtud no se considera como de “ejecución” ni de “gestión” de la protección del medio ambiente, sino como competencia ambiental adjetiva derivada de la sustantiva general de cada administración de realizar o autorizar el proyecto de obra o instalación sujeta a su competencia.

Es decir, las normas que se dicten por las comunidades autónomas en desarrollo de las bases en materia de EIA no se fundamentan en el título competencial de “medio ambiente”, sino atendiendo a las materias (aeropuertos, carreteras, líneas ferroviarias, etc.) sobre las que ostente competencia, a partir de la hermenéutica conjunta de los artículos 148 y 149 de la Constitución y del correspondiente estatuto de autonomía.

Apunta Fernández Ramos (“Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario”, *Revista de Derecho Ambiental*, número 22) que la legislación estatal en materia de evaluación de impacto ambiental no dedica expresamente espacio alguno a las entidades locales, siendo por tanto la legislación autonómica la que, identificando el interés local, debe tener presente la intervención municipal.

Con independencia de la mayor o menor bondad jurídica de las regulaciones de las distintas comunidades autónomas, reflexiona el autor citado que la relación de actividades industriales sujetas a autorización ambiental y la Directiva 96/61, de intervención integral, coinciden en buena parte con la de las actividades sujetas al Reglamento de actividades clasificadas, por lo que si las normas de incorporación autonómicas atribuyen la competencia para conceder la autorización exigida en la Directiva 97/11 (que modifica la Directiva 85/337, de evaluación de impacto ambiental) a la Administración autonómica, asistiremos a un nuevo retroceso del papel de las entidades locales, en relación con la tutela ambiental, consecuencia esta que no es en absoluto exigida por el Derecho comunitario.

Desde cualquier ángulo, la problemática competencial aparece omnipresente...

Como pone de manifiesto Sánchez Sáez (“Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las comunidades autónomas en España”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 5, 2004), puede ocurrir que siendo el Estado competente para aprobar o construir una obra, el mismo debe estar a la normativa de evaluación de impacto ambiental de la comunidad autónoma en cuyo suelo se lleva a cabo el proyecto, lo que puede determinar que la obra según la norma estatal no esté sometida a EIA, quedándolo en cambio como consecuencia de la norma autonómica de desarrollo de la legislación estatal, más exigente que esta última.

Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1999 se enjuició el hecho de que el Estado no sometió a EIA la construcción de un tendido de alta tensión entre Asturias y Cantabria al ser una obra de competencia estatal y no hallarse el supuesto entre los que recogía el Real decreto legislativo 1302/1986, no realizándose EIA, pese a que la normativa autonómica de Cantabria relativa a la EIA sí que recogía dicho supuesto.

La sentencia condenó al Estado a someterse a la legislación autonómica en materia de evaluación de impacto ambiental en la parte del tendido que discurría por Cantabria, no por Asturias, al carecer de normativa al respecto, advirtiendo literalmente dicha sentencia del “efecto ciertamente algo anómalo, de que una administración (estatal) se vea obligada a poner en práctica un proceso de evaluación de impacto en virtud de la nor-

mativa medioambiental acordada por otra administración (autonómica)", sin perjuicio de reconocer que "la confluencia de títulos competenciales sobre la misma instalación así lo impone".

Dicha sentencia constituyó en mi opinión un auténtico caldo de cultivo de la disposición adicional tercera del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, añadida por el artículo único 2 del Real decreto legislativo 9/2000, de 6 de octubre, en cuya virtud:

"Tratándose de proyectos, públicos y privados, que corresponda autorizar o aprobar a la Administración General del Estado y no sujetos a evaluación de impacto ambiental conforme a lo previsto en el presente Real decreto legislativo, que, sin embargo, deban someterse a la misma por indicarlo la legislación de la comunidad autónoma en donde deban ejecutarse, la citada evaluación se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Estado."

Viceversa, esto es, cuando el proyecto de competencia estatal deba ser sometido a evaluación, a tenor de la normativa básica estatal, y en cambio no se prevea dicha evaluación de acuerdo con la norma autonómica, deberá recabarse la opinión de la comunidad autónoma antes de declarar el impacto ambiental a través de los informes correspondientes de acuerdo con el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

Finalmente, merecen destacarse las excepciones previstas en la disposición adicional segunda del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, en cuya virtud el Consejo de Ministros, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir a un proyecto determinado del trámite de evaluación de impacto sin perjuicio de que dicho acuerdo se haga público y contenga, no obstante, las previsiones que en cada caso estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto, así como el propio artículo 2.b) del Reglamento de ejecución aprobado por el Real decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que considera como proyectos excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento aquellos que resultaron aprobados específicamente por una ley del Estado, previsión esta declarada constitucional en virtud de la STC 13/1998, de 22 de enero.

Conviene tener en consideración al respecto la STJCEE de 19 de septiembre del 2000 (Gran Ducado de Luxemburgo contra los hermanos Linster), que proporciona la hermenéutica adecuada a la posibilidad de excluir en virtud de una ley la evaluación de impacto ambiental, prevista en la propia Directiva comunitaria 85/337, para lo cual dicha sentencia exige que el Parlamento haya manejado para la aprobación de dicha Ley estatal un volumen de información ambiental seme-

jante al que hubiera sido necesario para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental.

No obstante, sin perjuicio de excepciones, el Tribunal de Luxemburgo ha matizado en su sentencia de 10 de junio de 2004, referente a la región de los Abruzos, en Italia, que sea cual sea el método elegido por un Estado miembro para determinar si un proyecto específico requiere o no una evaluación, a saber, la designación de un proyecto específico por vía legislativa o tras proceder a un examen individual del mismo, este método no debe menoscabar el objetivo de la Directiva, que es el de no eximir de la correspondiente evaluación ningún proyecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

Precisamente dicha sentencia censura la actuación italiana, estimando el recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión, como consecuencia de que ante un proyecto de construcción de una carretera que debería haber sido objeto de comprobación previa sobre la necesidad de evaluación, no quedó motivada la razón de no proceder a realizar una evaluación del impacto ambiental.

*Otras consideraciones en torno a la evaluación de impacto ambiental*

Una de las críticas que con mayor intensidad se han mantenido respecto de la regulación existente en materia de EIA es la relativa a que la misma se ha restringido a la fase última del proyecto, sin tener en consideración que la filosofía de la evaluación de impacto ambiental precisamente se centra en la prevención, de ahí que resulte ciertamente criticable exigir una evaluación únicamente en la fase de proyecto, omitiendo dicha evaluación para fases precedentes.

La jurisprudencia nacional da cuenta precisamente de dicha circunstancia, y en este sentido, por ejemplo, la SAN de 20 de abril del año 2004, con relación a la impugnación del Plan Director del Aeropuerto de Gran Canaria, mantiene que el mismo no debe someterse a EIA, en la medida que el Plan es únicamente comprensivo de las grandes directrices de ordenación y desarrollo del aeropuerto, pero que en modo alguno supone un proyecto a ejecutar directamente, máxime cuando la ejecución de cualquier instalación u obra requerirá la previa elaboración de un plan especial o instrumento equivalente aprobado por la administración con competencias urbanísticas.

En el mismo sentido, se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004, que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de la Audiencia Nacional, de 14 de noviembre de 2001, que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el Plan Director del Aeropuerto de El Prat (Barcelona), afirmando que un plan director del aeropuerto no puede asimilarse al concepto de proyecto al cual se liga la necesidad de evaluación de impacto ambiental en virtud de la Directiva del año 1985.



Ambas sentencias reconocen, no obstante, la existencia de un cambio trascendental con la promulgación de la Directiva 2001/42 de la CE, de 27 de junio, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, a partir de la cual se pretende que en el proceso estratégico de toma de decisiones que precede a la aprobación de un proyecto concreto se someta a una previa evaluación ambiental estratégica (EAE), lo que supone, según reconoce la propia sentencia del Tribunal Supremo, trasladar, ampliar y abrir el proceso, evitando así políticas, programas o planes viciados que arropan o esconden proyectos preconcebidos, Directiva 2001/42, cuyo plazo de transposición, por cierto, concluía el 21 de julio de 2004.

Determinadas legislaciones autonómicas parecen haber transpuesto dicha Directiva a través de disposiciones legales medioambientales, sin que la misma aparezca en cambio, por el momento, desplegada a nivel nacional, lo cual debe llevar (una vez más) al intérprete jurídico, y específicamente al juez, a plantearse la posibilidad, en caso de impugnación, de aplicar directamente las disposiciones contenidas en la Directiva ante el transcurso del plazo para su transposición...

Entiendo que la anterior reflexión en modo alguno es baladí, desde el momento que, como reconoce la sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de abril de 2004, referida al Plan Director del Aeropuerto de Gran Canaria, dichos planes serán ya objeto de evaluación ambiental con la Directiva 2001/42, dado que dicha evaluación se aplica con relación a planes y programas, y no solamente proyectos de ejecución, "lo cual permitirá una planificación más acorde con el deseable respeto al medio ambiente, ya que precisamente las grandes directrices que definen los planes directores, aun no siendo proyectos de ejecución, marcan el proceso posterior por el que se llevará a cabo tal ejecución".

En cualquier caso, y para agotar el comentario de la STS de 7 de julio de 2004, si bien la misma entiende que el Plan Director del Aeropuerto de El Prat no debe someterse a evaluación de impacto ambiental desde la perspectiva de la normativa general (Directiva de 1985 y Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental), dicha sentencia asume el análisis de otra interesante cuestión, planteada en no pocas ocasiones, para exigir una evaluación de impacto ambiental, con relación a lo que técnicamente no constituyen auténticos proyectos, sino al socaire de programas o planes, que precisamente de acuerdo con la normativa precitada quedarían exentos de EIA.

Las partes recurrentes anunciaron la aplicación de la Directiva 1992/43, de 21 de mayo, de conservación de hábitats naturales y de la flora y faunas silvestres, cuya transposición al ordenamiento jurídico español tuvo lugar por el Real decreto 1997/1995, en cuyo artículo 6 se imponía una evaluación ambiental estratégica con relación simple-

mente a políticas, planes y programas cuando, en casos como el enjuiciado, se afectaba lo que se denomina una zona especial de protección de aves (ZEPA); recordemos que se trataba del aeropuerto de Barcelona, y que cerca del mismo se encuentra el Delta del Llobregat.

Entiende la sentencia del Tribunal Supremo comentada que tampoco aquí se exigiría una evaluación ambiental estratégica (EAE), argumentando sobre la base de jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, con especial atención a un argumento de Derecho positivo, cual es el relativo a que la modificación de la Directiva (general de evaluación) 85/337, producida por la Directiva 1997/11, no implica necesariamente que los proyectos situados en áreas de especial protección previstas en la Directiva 1992/43, de 21 de mayo, de conservación de hábitats naturales y de la flora y faunas silvestres, tengan que ser automáticamente sometidos a una evaluación con arreglo a los criterios generales.

El Tribunal de Luxemburgo ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto en una reciente sentencia del Pleno, de 7 de septiembre de 2004, derivada del planteamiento de cinco cuestiones prejudiciales, haciendo las siguientes declaraciones:

"1) La recogida mecánica del berberecho que se practica desde hace muchos años, pero para la que se expide cada año una licencia para un período limitado, evaluándose de nuevo en cada ocasión si puede realizarse dicha actividad y en qué lugar, está comprendida en los conceptos de 'plan' o 'proyecto' en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

"2) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un 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 este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar, mientras que el artículo 6, apartado 2, de esta Directiva contiene una obligación de protección general, consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, y no puede ser aplicado simultáneamente con el apartado 3 del mismo artículo.

"3) a) El artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que cualquier plan o proyecto, que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar respecto a los objetivos de conservación de este último, cuando no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecte al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.

“b) Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43, cuando un plan o proyecto, que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma, puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto.

“4) En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de éste, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.

“5) Un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, puede controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto.”

## 6. La recepción del Derecho comunitario medioambiental y los problemas que plantea en el régimen interno de distribución de competencias

La normativa comunitaria ha sido el principal vector de expansión de la protección del medio ambiente, hasta el punto que la misma puede llegar incluso a replantear la no-consideración del medio ambiente como derecho fundamental, lo que –al menos en nuestro país– *de lege data* resulta forzado.

Ahora bien, en la medida que entraña un elemento teleológico claro y expresamente reconocido en el artículo 45 de la CE cual es el desarrollo de la persona, por imperativo del artículo 10.1 de la CE, en la labor hermenéutica que se imprima sobre el medio ambiente habrán de tenerse muy en consideración los tratados y convenios internacionales ratificados por España sobre la materia, y obviamente el propio Derecho comunitario.

Pues bien, en este sentido merece destacarse la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, incorporada, como se sabe, a la Constitución europea, que recoge la previsión de que las políticas de la Unión se integren para garantizar, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad, integrándose como decimos en el ámbito de una carta que disciplina derechos fundamentales.

Por otro lado, sin perjuicio de la normativa que ha venido siendo citada a lo largo de estas líneas, merece destacarse que en la Unión Europea han visto la luz recientemente dos directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales.

Se trata de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental, y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

A la vista de todo lo expuesto, y teniendo específicamente en consideración que la Unión Europea ha firmado el Convenio de Aarhus, los derechos de participación e información ciudadana en el ámbito medioambiental adquieren una dimensión y garantía extraordinariamente reforzada en países como España, en el que concurre la doble condición de ser parte del Convenio y simultáneamente socio comunitario, por lo que se encuentra jurídicamente vinculada no sólo por lo dispuesto en el Convenio de Aarhus sino también por las previsiones jurídicas recogidas en las directivas comunitarias que incorporan al Derecho comunitario dicho Convenio.

Ante esta situación, el marco jurídico vigente en la actualidad se evidencia como obsoleto, lo que provoca la confección de un borrador de anteproyecto de Ley reguladora de los derechos de acceso a información ambiental, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como borrador de la Ley “Aarhus” y disponible su consulta a través de la página web del Ministerio de Medio Ambiente [www.mma.es](http://www.mma.es).

Jorge Agudo González disecciona con precisión la proyección que en el régimen de distribución de competencias imprime el Derecho ambiental europeo en su trabajo “Las competencias de la Comunidad Europea materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno”.

Ya desde los primeros años, tras la incorporación de España a las Comunidades Europeas, nuestro Tribunal Constitucional (STC 252/88, de 20 de diciembre) ha venido manteniendo que dicha incorporación no supone alteración de la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, de forma tal que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien tenga la competencia sobre la materia sobre la que venga a incidir la norma europea (STC 64/1991, 79/1992...), reiterando, por ejemplo en su reciente sentencia 33/2005, de 17 de febrero, que la determinación del ente público al que corresponde la ejecución del Derecho comunitario se ha de dilucidar caso por caso, teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Si bien dicha doctrina resulta de aplicación con carácter general a cualquier parcela del ordenamiento jurídico comunitario, no obstante conviene advertir de una posible fuente de conflictos, cuando de la transposición y ejecución específica de Derecho ambiental comunitario se refiere.

La patología es de fácil diagnóstico, por cuanto el Derecho comunitario medioambiental se concibe como un Derecho de mínimos, pero de mínimos elevados, toda vez que se persigue un alto nivel de protección medioambiental, no obstante lo cual, a tenor del artículo 176 del TCE, dichos parámetros de protección comunitarios pueden ser mejorados por los estados miembros, tal como se deduce de la expresión literal de dicho precepto "medidas de mayor protección".

Pues bien, sin perjuicio de tener que respetarse el principio de autonomía constitucional que implica que en el ámbito de cada uno de los estados miembros será competente para asumir el desarrollo y ejecución del Derecho comunitario la Administración que conforme al régimen interno de distribución competencial, posea la competencia sobre la materia de que se trate, decimos sin perjuicio de dicho principio, en la medida que la Comunidad Europea actúa imponiendo mínimos que pueden ser mejorados por los estados miembros, pudiese ocurrir que siendo los niveles de protección comunitarios ya de por sí muy elevados, en caso de que el Estado procediese a un desarrollo de dicha normativa comunitaria, incrementando aún más –a través de "medidas de mayor protección"– dichos mínimos, podría ello suponer la eliminación del espacio real en el que las comunidades autónomas ejercen su competencia relativa al establecimiento de "normas adicionales de protección".

En este sentido, la STC 102/1995, de 26 de junio, se ha referido al deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica que, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las comunidades autónomas con

competencia en materia de medio ambiente, vaciándola de contenido.

Esta conclusión la obtiene Agudo González, en el trabajo citado, apuntando incluso que si las comunidades autónomas llegasen a aumentar más los parámetros de protección medioambiental, sería algo que sobrepasaría los límites de lo razonable, proporcionado y solidario en relación con el resto del territorio español.

Por ello, en estos casos de alto nivel de protección inicial establecido por la norma comunitaria, entiende el autor que el principio de autonomía institucional, y el respeto a que la comunidad autónoma, a tenor del propio artículo 149.1.23 de la Constitución, pueda dictar normas adicionales de protección, la competencia para emitir normas de protección más exigente en relación con la establecida por el Derecho comunitario, debería ser ejercida directamente por éstas últimas, equiparando en este extremo la competencia para dictar normas adicionales de protección con las de adopción de medidas de mayor protección (artículo 176 del TCE).

Por otra parte, considera el autor, que la práctica general del ejercicio competencial por parte del Estado ha sido la proposición automática como norma básica del contenido de la normativa comunitaria, si bien se plantea la posibilidad de que el Derecho comunitario de forma directa pudiese ejercer la función de normativa básica, cuestionando en definitiva la necesidad de la intervención estatal para hacer surgir una normativa básica, cuando ya la propia norma comunitaria podría cumplir dicha función, solución esta que, obviamente, dependerá de opciones políticas y aun legislativas concretas, pero que desde un punto de vista técnico en modo alguno resulta descabellada toda vez que ninguna duda se ofrece (basta acudir a la realidad legislativa cotidiana) para afirmar que las comunidades autónomas pueden trasponer directamente sin intermediación del Estado normativa ambiental comunitaria.

(Así, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio, ha sido transpuesta, por ejemplo, en la Ley foral 4/2005, de 22 de marzo, mas no en la legislación estatal... De la misma manera que fue el legislador catalán, a través de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, quien primero asumió la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, debiendo esperar a nivel nacional a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.)

Postula, incluso, que en la medida que la norma comunitaria asumiese el contenido de lo básico, las normas estatales no podrían ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, sino normas de desarrollo.

Al hilo de lo anterior, entiendo interesante la STC 33/2005, en la que entre otras disposiciones se analiza la constitucionalidad del artículo 2 y de la disposición adi-

cional segunda del Real decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993 del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

La sentencia sintetiza el conflicto diciendo que el mismo gira en torno al alcance de las competencias del Estado en la regulación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales y, más concretamente, sobre si puede llegar a designarlas en concurrencia con las comunidades autónomas.

La solución que asume es la de que dicha disposición vulnera las competencias de las comunidades autónomas, mas ello lo fundamenta únicamente en que dichas competencias –según el Tribunal Constitucional– son exclusivamente de ejecución o aplicación del Derecho comunitario:

*“Décimo.* A continuación, procede abordar el enjuiciamiento del segundo bloque de preceptos, esto es, si el artículo 2 y la disposición adicional segunda del Real decreto 85/1996, constituyen normas básicas en materia de medio ambiente o si, por el contrario, carecen de esta naturaleza e invaden las competencias de la Generalitat de Cataluña.

*“[...] En definitiva, el hecho de que los actos de las comunidades autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se les despoje de las facultades que les corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Así, reiteradamente hemos declarado [por todas, STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9.a)] que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos de las comunidades autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.*

*“Por otra parte, carece de relevancia a los efectos de justificar la asunción por el Estado de la competencia ejecutiva de designación de una entidad de acreditación, la preocupación manifestada por el Abogado del Estado ante el hecho de que la acreditación realizada por las entidades designadas por las comunidades autónomas pueda tener trascendencia en el ámbito europeo. Ya hemos dicho que la ejecución de la normativa comunitaria habrá de ajustarse en todo caso a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, pues, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero, refiriéndonos a la consolidada doctrina constitucional sobre este aspecto, ‘el ingreso de España en la de la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias’. De modo similar a*

lo que en aquel caso acontecía (en el que consideramos que la actividad ejecutiva de expedir certificados oficiales de los materiales forestales de reproducción debía encuadrarse en la potestad ejecutiva que correspondía a la comunidad autónoma promotora del conflicto, sin que tal atribución pudiese alterarse por el hecho de que estuvieran destinados al comercio exterior), en el presente supuesto son las comunidades autónomas, y no el Estado, quienes pueden designar, con independencia de su posterior proyección en el ámbito comunitario, estas entidades cuya función es acreditar a los verificadores medioambientales.”

La sentencia es concluyente:

*“La lectura de este último precepto, al cual remite el artículo 2 del Real decreto 85/1996, objeto de conflicto, pone de relieve que la actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin ninguna duda, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa.”*

Interesa destacar el cambio que viene observándose en los últimos tiempos en los razonamientos del Tribunal Constitucional con relación a la consideración del Derecho comunitario, en la medida que incluso le lleva en esta sentencia a invocarlo como criterio hermenéutico (fundamento de derecho 3, último párrafo):

*“En relación aún con la incidencia en este proceso del origen comunitario de la regulación de la actividad de que se trata, hay que señalar que, sin perjuicio de que el orden de distribución de competencias obedezca exclusivamente a las pautas del Derecho interno, la normativa comunitaria pueda ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión.”*

Pues bien, dado que la normativa comunitaria se trae y utiliza incluso por el Tribunal Constitucional, como elemento hermenéutico de interpretación de leyes y reglamentos medioambientales, en el contexto de la primacía del Derecho comunitario y de una aplicación directa y eficaz del mismo que vincula a todas las administraciones públicas, cabría mantener, como ha puesto de manifiesto Fernández Ramos en el trabajo apuntado, citando a Muñoz Machado (“La integración europea: nuevos problemas jurídicos de consolidación desde la perspectiva de los ordenamientos internos”, RAAP, 1991), que las administraciones internas (incluida la local) tienen el deber de hacer prevalecer de oficio las disposiciones no incorporadas, o mal incorporadas, de las directivas comunitarias siempre que resulten más beneficiosas que las reglas del Derecho nacional contrarias a aquéllas, por lo que cabría colegir que los ayuntamientos están obligados a hacer cumplir los requisitos y condiciones establecidos en dichas directivas comunitarias, incluso aun cuando no hayan sido incorporadas al Derecho interno.



## 7. La sentencia del TJCE de 16 de marzo de 2006: Asunto C 332/04

La sentencia estima los motivos esgrimidos del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España.

Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, así como de esta última Directiva:

–Al no haber adaptado el Derecho español de forma completa al artículo 3 de la Directiva 85/337 modificada.

–Al no haber adaptado el Derecho español al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada.

–Al no haber cumplido el régimen transitorio establecido por el artículo 3 de la Directiva 97/11.

–Al no haber adaptado el Derecho español de manera correcta al punto 10, letra b), del anexo II de la Directiva 85/337 modificada, en relación con los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de dicha Directiva.

–Al no haber sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, y, consiguientemente, al no haber aplicado lo dispuesto en los artículos 2, apartado 1, 3, 4, apartado 2, 8 y 9 de la Directiva 85/337 modificada.

Nos centraremos en los motivos primero, segundo, cuarto y quinto.

Con relación *al primer motivo*, debe significarse que el artículo 3 de la Directiva 85/337 modificada establece:

“La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

–El ser humano, la fauna y la flora.

–El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje.

–Los bienes materiales y el patrimonio cultural.

–La interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.”

Pese a ello, el Real decreto legislativo 1302/1986, si bien incorpora casi todo el contenido del artículo 3 de la Directiva 85/337, no menciona la interacción entre los factores enumerados en los guiones primero a tercero del artículo 3 de la Directiva, constatándolo así el propio Tribunal de Justicia (apartado 34), que concluye que las disposiciones de Derecho nacional invocadas por el Gobierno español no garantizan que la autoridad administrativa competente efectúe la evaluación del impacto de un proyecto sobre la interacción entre los factores

ambientales enumerados en el artículo 3 de la Directiva 85/337 modificada.

Por tanto, se proclama el incumplimiento del Estado español en este punto, pese a la alegación de España relativa a que la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, modificó, con anterioridad a la interposición del recurso de la Comisión, el artículo 2, apartado 1, letra c), del Real decreto legislativo 1302/1986, de forma que, actualmente, este precepto establece expresamente que la evaluación de impacto ambiental debe atender también a la interacción entre todos los factores enumerados en el artículo 3 de la Directiva 85/337 modificada.

*Segundo motivo:*

La Comisión denuncia que se ha omitido la adaptación del Derecho español al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337, puesto que aun cuando el Real decreto legislativo 1302/1986 impone, por un lado, en su artículo 3, apartado 1, la obligación de someter el estudio de impacto ambiental a información pública y, por otro, en su artículo 4, apartado 3, la de hacer pública la declaración de impacto ambiental, ese mismo Real decreto legislativo no exige, sin embargo, la publicación de la decisión de conceder o denegar la autorización de la obra de que se trate, siendo precisamente la comunicación pública de tal resolución, lo que impone el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337.

Según el Tribunal (apartado 46), el mero hecho de que se haya revelado necesario, a los ojos del legislador español, organizar en varias etapas, ante las diferentes administraciones públicas, el procedimiento de autorización de un proyecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, no es en sí mismo criticable desde la perspectiva del Derecho comunitario. Sin embargo, la publicidad de la declaración de impacto elaborada por la administración competente en materia de medio ambiente no puede justificar la falta de publicidad de la resolución por la que se autoriza o se deniega la ejecución del proyecto, impuesta por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada.

Sigue argumentando el Tribunal (apartado 54) que el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 85/337 modificada impone a los estados miembros la obligación de establecer un procedimiento de consulta en el que se ofrezca a las autoridades que puedan verse afectadas por el proyecto y al público, respectivamente, la posibilidad de expresar su opinión, no lo es menos que tal procedimiento tiene lugar, necesariamente, antes de que se conceda la autorización. Esas opiniones, así como otras complementarias que puedan exigir los estados miembros, forman parte del procedimiento de autorización y están destinadas a ayudar al órgano competente a adoptar su resolución de concesión o denegación de la autorización. Por lo tanto, tienen carácter preparatorio y, como regla general, no pueden ser objeto de recurso.

En cambio, la información al público establecida en el artículo 9 de la Directiva 85/337 modificada tiene lugar una vez adoptada la resolución de concesión o de denegación. El objetivo que se persigue por medio de esta información no es solamente informar al público, sino también permitir a las personas que se consideren perjudicadas por el proyecto de que se trate ejercitar su derecho de recurso en los plazos señalados.

De las consideraciones anteriores se desprende que el hecho de que un Estado miembro publique la declaración de impacto ambiental realizada por el órgano administrativo competente en materia de medio ambiente –publicación que no exige el Derecho comunitario– no sustituye la obligación establecida en el artículo 9 de la Directiva 85/337 modificada de comunicar al público la autorización o la denegación para ejecutar el proyecto, en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva.

La sentencia comentada, con claro engarce en los modernos principios de “democracia ambiental”, añade que el hecho de que el público sólo tenga conocimiento del contenido de un dictamen que debe tener en cuenta el órgano competente antes de adoptar su resolución no le permite participar en esa vigilancia con tanta eficacia como cuando la información que se le transmite se refiere a la resolución definitiva que pone fin al procedimiento de autorización.

Por lo tanto, concluye: en la medida en que la legislación nacional no exige la publicación de la resolución de concesión o de denegación de la autorización para ejecutar el proyecto, dicha legislación no ha sido adaptada correctamente al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada.

Por lo que al *cuarto motivo* respecta, el mismo se basa en la incorrecta adaptación del Derecho español al punto 10, letra b), del anexo 2 de la Directiva 85/337, en relación con los artículos 2, apartado 1.4 y apartado 2 de dicha Directiva.

En el Derecho español, la evaluación ambiental con relación a proyectos de organizaciones y complejos hoteleros únicamente se exige fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos.

Hilvanando su argumentación, la Comisión apunta que esta situación, derivada de la legislación nacional, no se ve corregida, salvo muy contadas excepciones, por la legislación autonómica sobre urbanismo, completada con la legislación autonómica sobre evaluación de impacto. La Comisión afirma que estas últimas tampoco exigen la evaluación de impacto de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

El Gobierno español sostiene que la Directiva 85/337 modificada permite que los estados miembros decidan que algunos de los proyectos mencionados en su anexo II no se sometan a una evaluación de impacto ambiental.

Según dicho Gobierno, precisamente en uso de tal facultad la legislación española impone el criterio de someter a declaración de impacto ambiental a todos los proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, siempre que tales proyectos se desarrollen en zonas especialmente sensibles.

El Gobierno español añade que, de esa manera, los únicos proyectos de urbanización que quedan excluidos de la necesidad de declaración de impacto ambiental son aquellos que se ejecutan en zonas urbanas, en las que el impacto ambiental de tales proyectos será prácticamente inexistente, dado que se trata de terrenos que constituyen suelo urbano.

Considera el Tribunal en el apartado 76 de la sentencia que los estados miembros tienen la posibilidad de fijar los criterios y los umbrales que permitan determinar qué proyectos incluidos en el anexo II de la Directiva 85/337 inicial deben ser objeto de evaluación. No obstante, al establecer dichos umbrales y criterios, los estados miembros deben tener en cuenta no sólo las *dimensiones* de los proyectos, sino también su *naturaleza* y su *localización*.

En este sentido, al limitar la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de urbanización sólo a los proyectos que se sitúan en suelo no urbano, el Gobierno español se limita a aplicar el criterio de la localización, que no es más que uno de los tres criterios mencionados en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 modificada, sin tener en cuenta los otros dos criterios, a saber, la naturaleza y las dimensiones del proyecto, considerando por otra parte, que en la medida en que prevé la evaluación de impacto ambiental únicamente para los proyectos de urbanización fuera de las zonas urbanas, la legislación española aplica de modo incompleto el criterio de la localización.

En efecto, las áreas de gran densidad demográfica, así como los paisajes con significación histórica, cultural o arqueológica, recogidos en el anexo III, punto 2, letras g) y h), de la Directiva 85/337 modificada, figuran entre los criterios de selección que los estados miembros deben tener en cuenta, para examinar caso por caso o para establecer umbrales o criterios a los efectos del apartado 2 de dicho artículo, con el fin de determinar si un proyecto debe ser objeto de evaluación, y en este sentido, como subraya acertadamente la Comisión, esos criterios de selección suelen afectar a las zonas urbanas.

La tesis que defiende el Gobierno español de que en las zonas urbanas el impacto ambiental de los proyectos de urbanización es prácticamente inexistente tampoco puede ser acogida en vista de la lista de factores que pueden verse afectados directa o indirectamente por los proyectos a los que se refiere la Directiva 85/337 modificada.

En efecto, estos factores, enumerados en el artículo 3 de la Directiva 85/337 modificada, se encuentran tanto dentro como fuera de las zonas urbanas, y las probabilidades de verse afectados por uno de los proyectos antes mencionados no varían necesariamente en función de la situación de estas zonas. En todo caso, ni los considerandos ni las disposiciones de la Directiva 85/337 modificada apoyan la interpretación de que no todos los proyectos de urbanización en zonas urbanas pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 1, apartado 1, de esta Directiva, y pueden, por tanto, ser excluidos del requisito de autorización y evaluación con respecto a sus efectos.

*Quinto motivo:*

Como consecuencia de la estimación del cuarto motivo, el Tribunal de Justicia considera que ha existido incumplimiento del Derecho comunitario, al omitirse la evaluación de impacto ambiental del proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, dado que no se ha adoptado ninguna medida destinada a comprobar si dicho proyecto podía tener repercusiones importantes en el medio ambiente, en particular debido su naturaleza, dimensiones o localización.

De hecho, la Comisión apunta que dicho proyecto fue presentado como el segundo complejo de cines más grande de Europa, encontrándose situado en una zona urbana colindante con urbanizaciones ya existentes y con una afluencia semanal prevista de 60.000 personas.

El Gobierno español justifica la omisión de evaluación de impacto ambiental de este proyecto alegando que el centro controvertido será construido en suelo urbano, es decir, en terrenos que están totalmente transformados, bien por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, bien por estar consolidados con la edificación en la forma y con las características que establece la legislación urbanística aplicable, o bien porque en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo. Considera que, tratándose pues de un proyecto que se ejecutará sobre un terreno completamente transformado, el impacto sobre el medio ambiente no puede ser importante.

Concluye el Tribunal que, en vista de las dimensiones, naturaleza y localización de este proyecto, no se puede excluir, de entrada, que no pueda tener repercusiones importantes en el medio ambiente.

Por otra parte, como se ha demostrado al examinar el cuarto motivo, la legislación española en materia de medio ambiente, aplicada al proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna, no se ajusta a la Directiva 85/337 modificada, en la medida en que no se obliga a las autoridades competentes a determinar si la ejecución de proyectos de urbanización, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos en zonas urbanas, conlleva el riesgo de provocar efectos

importantes en el medio ambiente y, de ser así, a someter estos proyectos a una evaluación de impacto ambiental.

A la vista de lo expresado por la sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 16 de marzo de 2006, surgen una serie de inquietantes interrogantes.

En primer término, ha de apuntarse que la sentencia exige, para el caso concreto, una evaluación de impacto ambiental con relación al proyecto de construcción de un centro de ocio: no se trata pues de una figura de planeamiento urbanístico general, sino un mero proyecto que en principio surge a partir de figuras de planeamiento ya establecidas, por lo que, teniendo en consideración lo expuesto, e incluso los argumentos de la Comisión en los que se pone de manifiesto que en España, salvo excepciones, las regulaciones normativas estatales y autonómicas no parecen exigir impacto ambiental para los instrumentos de planeamiento, cabría preguntarnos si realmente sería exigible dicha evaluación, con relación a los planes urbanísticos.

Por otro lado, debe resaltarse que esta exigencia (la de someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción en Paterna) la deduce el Tribunal de Justicia, directamente a tenor de la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 97/11, sin traer a colación la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, Directiva esta última que parece marcar en Cataluña el punto de inflexión en materia de evaluación ambiental de los planes urbanísticos a tenor de la disposición transitoria sexta del Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

Dicha disposición transitoria sexta, que parece centrar la exigencia de evaluación ambiental en el planeamiento general, y en el derivado cuando afecta a suelo no urbanizable, sin perjuicio de lo que establezca la legislación sectorial, establece:

“Evaluación ambiental de los planes urbanísticos

“Mientras no se transponga la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, sin perjuicio de lo que establezca la legislación sectorial, el régimen de evaluación ambiental aplicable a las figuras de planeamiento urbanístico no resueltas definitivamente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 10/2004 es el siguiente:

“1. Son objeto de evaluación ambiental:

“a) Los planes de ordenación urbanística municipal y sus revisiones.

“b) Las modificaciones del planeamiento urbanístico general que alteren la clasificación o calificación urbanística del suelo no urbanizable si la clasificación o calificación urbanística resultante comporta un cambio en los usos de este suelo.

“c) El planeamiento urbanístico derivado para la implantación en suelo no urbanizable de construcciones destinadas a las actividades de camping, así como el planeamiento urbanístico derivado que se formule para la implantación en suelo no urbanizable de equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos, de instalaciones y obras necesarias para la prestación de servicios técnicos, de estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria.

“d) Los planes parciales de delimitación.

“e) Los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones que establezcan el marco para autorizar proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo establecido por la legislación sectorial.

“2. La documentación de las figuras de planeamiento a que hace referencia el apartado 1 debe incluir un informe ambiental con el contenido que establecen el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

“3. El informe ambiental debe someterse a información pública junto con el plan o el programa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 83.6.

“4. El plan y el informe ambiental deben enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para que los valore. Este trámite se rige por lo que establece el artículo 83.5.

“5. Los instrumentos de planeamiento urbanístico y las actuaciones que prevean la transformación de un ámbito continuo de superficie superior a 100 hectáreas de suelo clasificado como no urbanizable, o de más de 10 hectáreas de suelo clasificado como no urbanizable en los supuestos a que hace referencia el grupo 9.b del anexo Y de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, deben someterse al procedimiento de declaración de impacto ambiental que establece el Decreto 114/1988, de 7 de abril. En estos casos, la aprobación del plan o de la actuación corresponde al consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, sin perjuicio de la competencia del Gobierno en los supuestos a que hace referencia el artículo 5 del Decreto 114/1988.”

Finalmente, no pasa inadvertido para algunos (Javier López Candela: “Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales”, *Cuadernos de Derecho Local*, 4, febrero de 2004), que el hecho de que los planes urbanísticos de los entes locales puedan someterse a estudios ambientales, puede tratarse de una decisión no muy respetuosa con la autonomía local, ya que el informe del análisis ambiental favorable ha de valorar (así lo exige la legislación de la Comunidad de Madrid) la conveniencia de llevar a cabo el Plan en los

términos en que está planteado, así como las principales razones en que se ha basado la decisión y las condiciones para la adecuada protección del medio ambiente.

En este sentido, se postula que el control por la vía del informe sólo se puede justificar en controles de legalidad o controles puntuales de oportunidad de acuerdo con la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, sin que en materia de impacto ambiental el procedimiento pueda servir al órgano medioambiental para introducir consideraciones de simple oportunidad. ■