



Generalitat de Catalunya

El Clip

Nova regulació estatal
d'avaluació d'impacte ambiental

AIA: distribució competencial

La regulació del sistema d'avaluació d'impacte ambiental (AIA), definit com a "una tècnica de tutela ambiental preventiva d'àmbit objectiu global o integrador i de naturalesa participativa", ha estat sempre especialment conflictiva. Els motius de conflicte han estat, d'una banda, la incorrecta incorporació de la Directiva comunitària 85/337/CEE al dret intern estatal mitjançant el RDL 1302/1986, la qual va originar la demanda corresponent de la Unió Europea i, d'altra banda, l'atribució de competències a favor de l'Administració de l'Estat per a la gestió d'aquest sistema ambiental en detriment de les competències de les comunitats autònomes. Conflicte resolt en la controvertida STC 13/1998, en què s'afirma que en aquesta matèria no "s'executa la legislació bàsica de medi ambient". A aquests motius de conflicte es va afegir el fet que la Unió Europea va plantejar també demanda pel fet que l'Estat no va incorporar dins de termini la nova Directiva 97/11/CE, la qual modifica la inicial de l'any 1985.

L'Estat ha atès les reconvençions de la Unió Europea i ha dictat la Llei 6/2001, de 8 de maig, de modificació del RDL 1302/1986. La nova Llei resol les causes d'impugnació de la Unió Europea i difereix a la potestat legislativa de les comunitats autònomes la determinació del sistema de gestió per a determinades activitats i la concreció del procediment en les actuacions de la seva competència. Manté, però, la reserva de competències de gestió a favor de l'Administració de l'Estat.

Les comunitats autònomes han de desplegar la nova Llei amb urgència, ja que la Directiva europea va entrar en aplicació el 14 de març del 1999.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. Antecedents**
- 2. Abast de la modificació**
- 3. Aspectes més rellevants**
 - 3.1 Caràcter de la Llei**
 - 3.2 Objectius del sistema d'avaluació d'impacte ambiental**
 - 3.3 Procediment d'intervenció administrativa**
 - 3.4 Distribució competencial**
- 4. Anàlisi de les modificacions més rellevants**
 - 4.1 Respecte a les obres, instal·lacions i activitats sotmeses a avaluació d'impacte ambiental**
 - 4.2 Respecte al procediment d'intervenció administrativa**
 - 4.3 Respecte al règim sancionador**
- 5. Temes conflictius**
 - 5.1 Naturalesa de l'acte de declaració d'impacte ambiental**
 - 5.2 Distribució competencial**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea@governacio-ri.gencat.es
www.gencat.es/iea

Edició: juny 2001

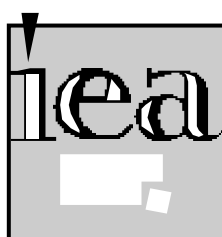
Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 12

NOVA REGULACIÓ ESTATAL D'AVALUACIÓ D'IMPACTE AMBIENTAL

Treball realitzat per Antoni Choy i Tarrés, subdirector general d'Intervenció i Qualificació Ambiental del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya



1. Antecedents

La modificació del Reial decret legislatiu 1302/1986 ve imposada, tal com s'expressa en l'exposició de motius de la mateixa Llei, per dues raons principals.

La primera raó és que el Decret legislatiu va incorporar al Dret estatal la Directiva 85/337/CEE i aquesta incorporació ha estat considerada inadequada per la Comissió Europea. Com a conseqüència, la Comissió va interposar la demanda corresponent davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea el 14 de desembre de 1999.¹

La segona raó és que la Directiva 85/337/CEE esmentada ha estat modificada per la Directiva 97/11/CE de 3 de març, i la Comissió de la Unió Europea també ha presentat demanda contra el Regne d'Espanya en aquest cas per no haver trasposat la directiva comunitària dins del termini establert.

Aquests fets varen justificar que el Govern de l'Estat procedís a modificar el Reial decret legislatiu mitjançant el Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre, a l'empara del que s'estableix a l'article 86.1 de la Constitució espanyola.

Tramitat el Decret llei com a projecte de llei, s'han introduït diverses esmenes que incorporen un règim sancionador i modifiquen determinats aspectes dels seus annexos I i II.

2. Abast de la modificació

Les modificacions introduïdes per la Llei 6/2001 en el Reial decret legislatiu 1302/1986 són:

a) A l'articulat

- Es modifiquen els articles 1, 2, 4.2, 5, 6 i 7.
- S'afegeixen els articles 8 bis i 8 ter.

b) A les disposicions finals

S'introdueix una disposició final tercera que estableix el caràcter de legislació bàsica del Reial decret legislatiu, d'acord amb la reserva competencial a favor de l'Estat que, en matèria de medi ambient, estableix l'article 149.1.23 de la Constitució espanyola.

c) Als annexos

L'annex únic del RDL se substitueix per tres annexos.

- Annex I. Conté la relació de projectes que s'han de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental.
- Annex II. Conté la relació de projectes que solament s'han de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental quan es decideixi per l'òrgan ambiental competent en cada cas.
- Annex III. Fixa els criteris que s'han de tenir en compte per determinar quins dels projectes relacionats en l'annex II s'han de sotmetre al sistema d'avaluació d'impacte ambiental.

¹[...] la Comissió té l'honor de sol·licitar a aquest Tribunal:

- que declari que, en no haver adoptat les mesures necessàries per incorporar correctament l'obligació derivada de les disposicions de l'apartat 1 de l'article 2 i de l'apartat 2 de l'article 4 (juntament amb l'annex II) de la Directiva 85/337/CEE i en mantenir en vigor una normativa que, en infracció de les esmentades disposicions, no permet efectuar, en tot el territori nacional, una avaluació de les repercussions ambientals per a determinades classes de projectes de l'annex II de la Directiva de referència i, en gran part del territori, per moltes altres classes de projectes del mateix annex, el Regne d'Espanya ha incomplert les obligacions que li pertocquen en virtut de la Directiva 85/337/CEE."

3. Aspectes més rellevants

3.1 Caràcter de la Llei

La Llei regula un sistema d'intervenció administrativa sobre projectes consistents en la realització de determinades obres, instal·lacions i activitats que poden tenir una repercussió significativa sobre el medi ambient.

Es tracta, doncs:

- D'una acció d'intervenció administrativa.
- D'una acció preventiva, ja que s'efectua a nivell de projecte, és a dir, abans que s'autoritzi o executi l'obra o instal·lació, o s'iniciï l'activitat.
- D'una regulació estrictament ambiental, ja que s'empara exclusivament en l'article 149.1.23 de la Constitució. La Llei constitueix la legislació bàsica de l'Estat en aquest tema.

3.2 Objectius del sistema d'avaluació d'impacte ambiental

Els principals objectius d'aquest sistema de prevenció ambiental són:

- a) Proporcionar a l'autoritat que autoritza l'execució del projecte suficients elements de judici respecte a l'impacte que aquesta tindrà, si es realitza, sobre el medi ambient.
- b) Demostrar que en la formulació del projecte s'han avaluat diverses alternatives i s'ha escollit aquella que té un menor impacte ambiental.
- c) Facilitar la informació i la participació dels interessats i el públic en general.
- d) Fer pública la declaració de l'impacte.
- e) Incorporar en l'acte d'autorització del projecte els condicionants ambientals necessaris.

3.3 Procediment d'intervenció administrativa

L'actuació d'intervenció administrativa ambiental consisteix bàsicament a:

- a) Presentar a l'Administració competent per resoldre sobre l'execució o, si escau, l'autorització del projecte de l'obra, instal·lació o activitat, un estudi d'impacte ambiental amb el contingut mínim que s'estableix en la mateixa Llei (art. 2.1).
- b) sotmetre el projecte i l'estudi d'impacte ambiental al tràmit d'informació pública i altres informes preceptius. Aquests tràmits es duen a terme: dins del procediment aplicable per a l'autorització o la realització del projecte al qual correspon, i conjuntament amb aquest; o bé, en el cas que aquests tràmits no estiguessin previstos en l'esmentat procediment, els durà a terme l'òrgan ambiental competent. A destacar la consulta preceptiva a l'òrgan ambiental de la comunitat autònoma on s'ubiqui territorialment el projecte quan la declaració d'impacte ambiental correspon a l'Administració de l'Estat.

- c) Formular la declaració d'impacte ambiental per part de l'òrgan ambiental competent. En el cas que hi hagi discrepància entre l'òrgan competent per resoldre sobre l'autorització o l'execució del projecte i l'òrgan ambiental competent, ha de resoldre el Consell de Ministres (cas de competència del Govern central) o, si escau, l'òrgan de govern de la comunitat autònoma o bé l'òrgan que la comunitat autònoma hagi determinat.
- d) Publicar la declaració d'impacte ambiental.
- e) Seguir i vigilar de l'execució del projecte.

3.4 Distribució competencial

a) Competències de l'Administració general de l'Estat

El Ministeri de Medi Ambient és l'òrgan ambiental competent en relació amb els projectes que hagin de ser autoritzats o aprovats per l'Administració general de l'Estat.

b) Competència de la comunitat autònoma

Quan es tracti de projectes no atribuïts a l'Administració general de l'Estat serà òrgan ambiental competent el que determini cada comunitat autònoma en el seu respectiu àmbit territorial.

c) Efectes transfronterers

El fet que un projecte pugui tenir repercussions significatives sobre un altre estat membre de la Unió Europea no modifica la distribució competencial interna. Les relacions de l'òrgan ambiental competent amb l'Estat afectat es duen a terme a través del Ministeri d'Afers Estrangers.

d) Exclusions

Es mantenen en les exclusions els projectes relacionats amb la defensa nacional i els aprovats específicament per una llei de l'Estat (DA primera) i aquells que, en supòsits excepcionals, siguin exclosos pel Consell de Ministres mitjançant acord motivat (DA segona).

4. Anàlisi de les modificacions més rellevants

Les modificacions més rellevants que la Llei 6/2001 introdueix en el RDL 1302/1986 són les següents.

4.1 Respecte a les obres, instal·lacions i activitats sotmeses a avaluació d'impacte ambiental

La Llei compleix el mandat de la Directiva comunitària i recull tots els projectes afectats.

Respecte al Reial decret llei 9/2000 cal advertir que s'han reduït notablement els projectes de l'annex I (els que s'han de sotmetre en tot cas, llevat de les exclusions, a avaluació d'impacte ambiental per imperatiu de la mateixa llei). Com a conseqüència s'incrementa la relació de projectes inclosos a l'annex II (aquells sobre els quals es resol el seu sotmetiment al sistema d'avaluació d'impacte ambiental mitjançant l'establiment de l·lindars o per resolució, cas per cas, de l'òrgan ambiental competent).

Les determinacions de la llei sobre aquest aspecte creiem que suposen una correcta incorporació de la Directiva comunitària i queda superat el requeriment per inadequació que formulà la Unió Europea.

4.2 Respecte al procediment d'intervenció administrativa

El procediment del sistema d'avaluació d'impacte ambiental es regula en els articles 3 i 4 del Reial decret legislatiu 1302/1986, els quals no han estat objecte de modificació. Així, el procediment d'avaluació d'impacte ambiental s'integra en el procediment aplicable per a l'autorització o la realització del projecte al qual correspon. La declaració d'impacte ambiental es conforma com un tràmit més dins d'aquest procediment. Tot i això, l'article 5 de la llei estableix dues modificacions, respecte a l'anterior, que tenen una certa significació.

En primer lloc, s'abandona la referència a la "competència substantiva", la qual s'oposava a la "competència ambiental".

En segon lloc, es refereix als projectes que hagin de ser "autoritzats o aprovats" per l'Administració general de l'Estat, mentre que abans es referia a "la realització o autorització" del projecte.

La Directiva comunitària regula el procediment a l'article 2.

A l'apartat 1 d'aquest article 2, modificat, s'estableix que "els estats membres adoptaran les mesures necessàries per tal que, abans d'atorgar-se l'autorització, els projectes [...] se sotmetin al requisit d'autorització del seu desenvolupament i a una avaluació dels seus efectes".

Igualment, en la nova redacció donada als articles 6 i 7 s'insisteix en la figura de "l'autorització de desenvolupament del projecte", diferenciada de l'autorització.

A l'apartat 2 del mateix article 2 s'estableix que l'avaluació de les repercussions del projecte sobre el medi ambient podrà integrar-se en els procediments existents d'autorització dels projectes en els estats membres i, a manca d'això, en altres procediments (s'ha d'entendre que existents) o en els procediments que s'hauran d'establir per satisfer els objectius de la Directiva.

Finalment, en l'apartat 2 bis (nou) del mateix article, s'estableix que "els estats membres podran establir un procediment únic per complir els requisits de la present Directiva i els requisits de la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevenció i el control integrats de la contaminació" (IPPC).

A la vista d'aquesta regulació hem d'analitzar si el procediment establert en la llei 6/2001 és respectuós amb el que estableix la Directiva comunitària. Per això hem de partir dels fets següents:

Primer. No tots els projectes que figuren en els annexos de la Llei 6/2001 estan sotmesos a un règim d'autorització. Per exemple, els projectes d'infraestructures (carreteres, línies de ferrocarril, etc.).

És per això que en la Llei 6/2001 es manté, conjuntament amb la referència a l'autorització del projecte, la referència a la seva realització (qüestió que també té transcendència per resoldre la qüestió de la distribució competencial) i es preveu que si els tràmits d'informació pública i altres informes que s'estableixen no estiguessin previstos en el procediment "substantiu" el durà a terme directament l'òrgan ambiental competent.

Segon. Alguns projectes estan sotmesos a autorització per part de l'Administració competent sobre la matèria i també a autorització ambiental (per exemple, la indústria energètica o la petroquímica).

L'Estat no ha fet ús de la possibilitat d'integrar el procediment d'avaluació d'impacte ambiental dins el procediment d'autorització ambiental quan concorren sobre una mateixa obra, instal·lació o activitat, i manté, per tant, la integració del procediment específic d'avaluació d'impacte ambiental dins el procediment d'autorització substantiva (aquesta qüestió també té transcendència quant a la distribució de competències).

Es constata, doncs, que no tots els projectes sotmesos al procediment d'avaluació d'impacte ambiental estan sotmesos a autorització. Entenem, però, que això no suposa desconèixer el primer mandat de la Directiva (art. 2.1), "els estats membres adoptaran les mesures necessàries per tal que, abans d'atorgar-se l'autorització [...]", ja que, en l'apartat 2 del mateix article es preveu que si el procediment d'avaluació no s'integra en el procediment d'autorització del projecte es pot integrar, bé en altres procediments (per exemple, el de llicència urbanística o el d'aprovació del projecte), o bé en el procediment específic establert per satisfer els objectius de la Directiva.

Pel que fa al segon mandat de la Directiva (en el mateix apartat 1 de l'article 2), referent al fet que els projectes se sotmetin al requisit "d'autorització del seu desenvolupament [...]", la Llei 6/2001 no la pren en consideració. Aquest règim d'autorització no encaixa en cap dels sistemes d'intervenció administrativa de l'ordenament jurídic espanyol i, a més, no resulta congruent amb el fet que es creï una nova autorització, de caràcter o naturalesa indefinida, quan la Directiva IPPC crea l'autorització ambiental integrada i, a l'efecte de la integració de procediments entre ambdós sistemes, el d'autorització ambiental integrada i el d'avaluació d'impacte ambiental, es deixa a la potestat dels estats.

D'acord amb la Llei 6/2001, hem de concloure que el sistema d'avaluació d'impacte ambiental, respectant els tràmits bàsics que s'han assenyalat,

- presentació d'un estudi d'impacte ambiental
- informació pública
- informes preceptius
- avaluació
- declaració d'impacte ambiental
- publicació de la declaració

es regeix per procediments diferenciats, tenint en compte, de manera combinada, els fets següents:

- a) Que el projecte estigui sotmès a autorització substantiva o a realització per l'Estat, i que en el procediment d'autorització o realització estiguin previstos els tràmits d'informació pública i d'informes preceptius. En aquest cas el procediment d'avaluació d'impacte ambiental s'integra en el procediment d'autorització o de realització de l'obra, instal·lació o activitat.
- b) Que el projecte estigui sotmès a autorització substantiva o a realització per part de l'Administració de l'Estat i en el procediment no es prevegin els tràmits d'informació pública o altres informes preceptius. En aquest cas efectua els tràmits l'òrgan ambiental competent (Ministeri de Medi Ambient).
- c) Que el projecte no estigui sotmès a autorització substantiva ni a realització per part de l'Administració de l'Estat. En aquest cas el procediment és l'establert per la comunitat autònoma, com a Administració competent, o bé, si no en té, el mateix que regeix per a l'Estat.

4.3 Respecte al règim sancionador

El règim sancionador s'ha incorporat a la Llei 6/2001 en el tràmit parlamentari ja que no es preveia en el Reial decret llei 9/2000.

Les infraccions, tipificades en l'article 8 bis, són de caràcter formal o procedimental, excepte la tipificada a l'apartat b del número 3 d'aquest article, el qual qualifica de greu "l'incompliment de les condicions ambientals en què s'ha de realitzar el projecte d'acord amb la declaració d'impacte ambiental, així com les corresponents mesures protectores i correctores".

La incorporació d'aquesta infracció de caràcter material, referida directament a la declaració d'impacte ambiental i no a l'acte resolutori (d'aprovació o d'autorització del projecte), introdueix un element de reforçament de la tesi de considerar la substantivitat de l'acte de declaració d'impacte ambiental.

Les infraccions tipificades recauen únicament sobre els projectes privats i ho són "sens perjudici de les infraccions que estableixin les comunitats autònomes".

La sanció prevista és la de multa, la qual oscil·la entre un mínim de 4 milions de pessetes per a les infraccions lleus, i de 400 milions de pessetes per a les infraccions molt greus.

Respecte als òrgans competents per iniciar, tramitar i resoldre l'expedient sancionador, la Llei no els determina. De l'esquema competencial general que resulta de la Llei es pot deduir que correspon a l'òrgan que autoritza o aprova el projecte.

Aquesta atribució a l'òrgan substantiu presentaria, però, greus inconvenients per als supòsits, molt freqüents a la pràctica, en què és una mateixa administració la que aprova i executa el projecte.

ESQUEMA DE PROCEDIMENTS

<p>PROJECTE SOTMÈS A AUTORIZACIÓ O REALITZACIÓ PER PART DE L'ADMINISTRACIÓ DE L'ESTAT</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el procediment d'autorització o de realització estan previstos els tràmits d'informació pública i informes preceptius. <i>El procediment d'avaluació d'impacte ambiental s'integra en el procediment d'autorització o de realització (tramita l'òrgan substantiu), excepte l'acte de declaració d'impacte ambiental, formulat per l'òrgan ambiental competent (Ministeri de Medi Ambient).</i> • En el procediment d'autorització o de realització no estan previstos els tràmits d'informació pública i informes preceptius. Els tràmits els duu a terme l'òrgan ambiental competent de l'Administració de l'Estat (Ministeri de Medi Ambient).
<p>PROJECTES RESTANTS. COMPETÈNCIA DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comunitats autònomes que hagin establert un procediment propi, regeix el procediment propi. • Comunitats autònomes que no hagin establert un procediment propi, regeix el de l'Estat.
<p>PROCEDIMENT QUE REGEIX A CATALUNYA PER ALS PROJECTES QUE NO SÓN COMPETÈNCIA DE L'ESTAT</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Projectes sotmesos al règim d'autorització o de llicència ambiental integrada. El procediment d'avaluació d'impacte ambiental s'integra en el procediment d'autorització o de llicència, regulat a la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'Administració ambiental. • Restants projectes. Regeix el procediment establert en el Decret 114/1998, regulador del sistema d'avaluació d'impacte ambiental (no recull, òbviament, les modificacions introduïdes per la Directiva 97/11/CE).

5. Temes conflictius

5.1 Naturalesa de l'acte de declaració d'impacte ambiental

Un dels temes controvertits és el d'establir el caràcter o la naturalesa de la declaració d'impacte ambiental com a acte de l'Administració que posa fi al procediment d'avaluació d'impacte ambiental.

Ni la Directiva de la Unió Europea ni el Decret legislatiu estatal estableixen expressament el caràcter de la declaració d'impacte ambiental i, en conseqüència, si aquesta té la categoria d'acte resolutori definitiu i independent i, per tant, és directament impugnable, o bé es tracta d'un acte de tràmit, de naturalesa instrumental, dins d'un altre procediment (el d'autorització o d'aprovació del projecte o, si escau, dins del d'autorització ambiental) i, per tant, només és revisable dins de l'acte de resolució del procediment en el qual s'integra.

La doctrina majoritària i també el Tribunal Suprem² es decanten per la consideració de la declaració d'impacte ambiental com a acte administratiu que participa de la naturalesa jurídica pròpia dels actes de tràmit o no definitius, i per tant no és directament impugnabile en seu jurisdiccional.

Entenem que el plantejament procedimental que es fa en el Reial decret legislatiu 1302, modificat per la Llei 6/2001, permet mantenir aquesta consideració de la declaració d'impacte ambiental com un acte de tràmit integrat dins el procediment d'autorització o d'aprovació del projecte quan es tracta d'actuació de l'Administració general de l'Estat. Res no obstant, però, que en els projectes sotmesos a avaluació d'impacte ambiental que són competència de la comunitat autònoma i que no estan sotmesos a autorització ni a aprovació de l'Administració, i respecte als quals s'hagi establert un procediment específic per satisfer els objectius de la Directiva d'avaluació d'impacte ambiental (tal com és previst a l'apartat 2 de l'article 2 de la Directiva citada), en aquest procediment es caracteritzi la declaració d'impacte ambiental com un acte resolutori, definitiu i, en conseqüència, directament impugnabile davant la jurisdicció.

5.2 Distribució competencial

És objecte de controvèrsia la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes sobre el sistema d'avaluació d'impacte ambiental.

El conflicte es planteja, en primer lloc, a nivell de la potestat legislativa i, en segon lloc, a nivell de la gestió del sistema.

Pel que fa a la potestat legislativa, el Reial decret legislatiu 1302/1986 estableix que els seus preceptes tenen el caràcter de legislació bàsica (art. 1), sense explicitar el sector material de l'acció pública que l'emparava. El mateix títol de la norma, el fet que aquesta norma legal incorporava al dret intern la Directiva comunitària 85/337/CEE (directiva que fa referència explícita a l'objectiu comunitari de la protecció del medi i la qualitat de vida) i que l'òrgan encarregat de formular la declara-

² La Sentència del TS de 17.11.1998, recaiguda sobre la presa d'Itoia en els seus fonaments de dret quart i cinquè analitza molt àmpliament la problemàtica de la naturalesa jurídica de la declaració d'impacte ambiental. La Sentència posa de manifest que "La Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, no impone a los Estados miembros un tratamiento jurídico-procesal de tales evaluaciones que permita su control jurisdiccional autónomo o desligado del que quepa abrir contra la resolución autorizatoria del proyecto; ni impone tampoco lo contrario. La autonomía procesal de los Estados miembros en ese aspecto queda incólume, limitándose las obligaciones que el Derecho comunitario les impone, en lo que ahora importa, al necesario sometimiento de determinados proyectos a una previa evaluación de su repercusión sobre el medio ambiente, y a la necesaria toma en consideración de ella en el marco del procedimiento de autorización. Destaca aquélla, en consecuencia, como es lógico, la relación existente entre la evaluación y la toma de decisión sobre la realización del proyecto, haciéndolo en términos suficientemente indicativos del carácter instrumental o medial de la primera respecto de la segunda", i conclou que "[...] nuestro legislador optó por configurar la declaración de impacto ambiental (DIA) como un acto administrativo que, no obstante su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámite, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que le ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado -ni en el sentido de la decisión, autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental- por la conclusión o juicio que en aquélla se haya alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualizarla como una resolución definitiva, directamente impugnabile en sede jurisdiccional. Ni tampoco conduce a ello el que la DIA sea el precipitado de unos trámites precedentes (iniciación, consultas, información al titular del proyecto, estudio de impacto ambiental, información pública, informes) ordenados procedimentalmente, pues todo ello constituyen meras secuencias lógicamente necesarias o convenientes para la formación del juicio en que la DIA consiste, que no transforma su naturaleza jurídica. Ni su enorme transcendencia, también predicable de otros dictámenes, como es obvio. Ni la especialización del órgano que la emite, por la misma razón. Ni su carácter de órgano no consultivo, pues esta nota o elemento no determina por sí sola la naturaleza jurídica de la totalidad de los actos que de él puedan emanar. Pero la obligada prevención con que ha de contemplarse todo razonamiento que conduzca a un pronunciamiento de inadmisibilidad y, por ello, al no enjuiciamiento de las cuestiones de fondo suscitadas en el proceso, demanda también una reflexión sobre la razonabilidad y compatibilidad constitucional de la conclusión alcanzada.

ció d'impacte ambiental sigui "el órgano ambiental" (art. 4), semblen indicar clarament que la matèria que és objecte de regulació és el medi ambient, i que, en conseqüència, l'Estat s'empara en l'article 149.1.23 de la Constitució.

Per contra, el fet que el sistema d'avaluació d'impacte ambiental es concepés com un simple procediment instrumental, no decisor, i que aquest procediment s'integri en un altre que sí que té caràcter resolutiu o executiu, dóna peu al RDL 1302/1986 a considerar, en aquest cas, que el medi ambient és un mer principi informador de les polítiques sectorials en les quals té causa el projecte d'obra o d'instal·lació que és objecte d'avaluació ambiental.

Aquesta tesi fou avalada pel Tribunal Constitucional, el qual en la Sentència de 22 de gener de 1998 que resol el conflicte de competència promogut pel Govern basc en relació amb determinats articles del RD 1131/1998 que aprova el Reglament per a l'execució del RDL 1302/1986, expressa que *"la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, el contenido y el efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de estas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento"*.

La Llei 6/2001 modifica aquest plantejament, ja que en la disposició final tercera estableix que *"este Real Decreto legislativo tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución."* Entenem que aquesta declaració clou definitivament la controvèrsia i ja no hi ha dubte que el RDL 1302/1986, modificat per la Llei 6/2001, és una manifestació de la potestat legislativa de l'Estat en matèria de medi ambient.

Pel que fa a les competències de gestió del sistema d'avaluació d'impacte ambiental, la delimitació cal establir-la en un doble vessant.

En primer lloc, la distribució de la competència entre l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes es modifica pel fet que en la nova redacció de l'article 5, tal com hem expressat abans, ja no s'empra el terme competència substantiva, i es canvia el terme realització pel terme aprovació del projecte. Entenem que aquests canvis tenen, en la pràctica, una molt escassa transcendència ja que, ordinàriament, tots els projectes que realitza l'Administració de l'Estat també són objecte d'aprovació per aquesta. El canvi, podria significar una ampliació en les competències de gestió del sistema per part de l'Administració de l'Estat en els supòsits següents:

Nada de ello parece dudoso; lo primero, porque el control jurisdiccional directo de la DIA, no suscitado a través de la impugnación del acto final autorizador del proyecto, podría desenvolverse en vano, inútilmente, si tal acto final hubiera tenido un sentido denegatorio; o versar sobre unas hipotéticas ilegalidades que, sin embargo, hayan sido corregidas en la posterior actuación administrativa; o realizarse desde un prisma no necesario, si las condiciones medioambientales a las que en definitiva se sujetara el proyecto no fueran coincidentes con las que la DIA entendió que debían establecerse; y lo segundo, porque las previsiones de nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas las atinentes a la tutela cautelar, no hacen necesario, pese a lo argumentado en el proceso, que el control jurisdiccional se anticipe al acto final autorizado, y porque siendo así que la revisión jurisdiccional de este último es extensible a todas las partes que lo integren, y por tanto también a las determinaciones medioambientales que en definitiva hubieran resultado, claro es que ninguna situación de indefensión cabe derivar en buena lógica de la conclusión obtenida; en este sentido, no está de más señalar que esa situación de indefensión constitucionalmente prosrita no deriva en el caso de autos, para la parte recurrida, del pronunciamiento que, como ya se intuye, ha de ser alcanzado en este recurso, pues pudo en el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra la resolución aprobatoria del proyecto de la presa de Itoiz deducir cualquier motivo de impugnación relacionado con la EIA y la DIA, y pudo combatir cualquier decisión jurisdiccional que sin razón jurídica hubiera cercenado o desconocido esa facultad."

- Projectes realitzats per l'Administració autonòmica que requerissin una aprovació per part de l'Administració de l'Estat.
- Projectes privats que, tot i no estar sotmesos a autorització de l'Estat, sí que requerissin una "aprovació" de l'Administració de l'Estat.

La Llei manté, doncs, la controvèrsia sobre la constitucionalitat de l'atribució de competències a l'Administració de l'Estat per a la gestió (tramitació i formulació de la declaració d'impacte ambiental) d'un sistema que s'inscriu en un sector material de l'acció pública, el medi ambient, sobre el qual les comunitats autònomes han assumit en exclusiva la competència de gestió, en el marc del bloc de la constitucionalitat. Controvèrsia que ha estat objecte de la STC de 22 de gener de 1998, citada abans.

En segon lloc, cal advertir el fet que la distribució de competències no té en compte els ens locals, tot i que hi ha projectes d'instal·lacions o activitats que són, o poden ser, sotmesos al sistema d'avaluació d'impacte ambiental i que no són sotmesos ni a autorització ni a aprovació per part de l'Administració de l'Estat ni de l'Administració de la comunitat autònoma, i que sí són sotmesos a llicència municipal. Entenem que les comunitats autònomes, quan despleguin les bases de l'Estat i fent ús de la seva potestat legislativa en matèria de règim local, poden determinar l'àmbit de la intervenció administrativa dels ens locals en aquest sistema d'avaluació d'impacte ambiental per tal d'atorgar-los la deguda participació i harmonitzar el procediment i la declaració d'impacte ambiental entre el sistema d'avaluació i el règim de llicència ambiental.

Finalment, la distribució de competències entre l'òrgan que autoritza o aprova el projecte i l'òrgan ambiental competent es delimita de manera que l'ordenació i la instrucció de l'expedient correspon a l'òrgan que ostenta la competència substantiva. L'òrgan ambiental es limita a la formulació de la declaració d'impacte ambiental (tan sols en el cas que en el procediment d'autorització o d'aprovació del projecte no es prevegi el tràmit d'informació pública o altres preceptius, és l'òrgan ambiental el que assumeix aquests tràmits). Aquesta situació entra en conflicte en el cas que el projecte se sotmeti a autorització o aprovació substantiva i, a més, en aquest cas, la declaració d'impacte ambiental és determinant respecte de l'autorització ambiental, la qual té, com la substantiva, caràcter resolutori.

És d'esperar que el Govern de l'Estat en la reforma del reglament que desenvolupa la Llei clarifiqui els temes que presenten dificultats d'interpretació i es completin els buits legals més significatius. Igualment, que les comunitats autònomes aprofitin el marge de desplegament que la legislació bàsica de l'Estat els ofereix per donar al règim d'intervenció administrativa ambiental de les obres, instal·lacions i activitats el rang i la naturalesa que mereix un sistema que és cabdal en la política ambiental de prevenció.

