

**¿PROTAGONISTAS O ACTORES DE REPARTO?  
A PROPÓSITO DE LOS SUJETOS INTERVINIENTES  
EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES  
Y PROGRAMAS<sup>(\*)</sup>**

JUAN EMILIO NIETO MORENO

*SUMARIO: I. PRELIMINAR.— II. LA DIRECTIVA 2001/42/CE: TIPOLOGÍA SUBJETIVA Y ATRIBUCIONES A LAS AUTORIDADES CON COMPETENCIAS AMBIENTALES.— III. LOS SUJETOS DE LA EAPP: Administración pública competente y órganos que intervienen en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas: 1. Administración pública competente para llevar a cabo la evaluación ambiental de planes y programas: A) El punto de partida: La configuración de la Administración pública competente sobre el criterio de que lo ambiental sigue a lo sustantivo. B) La presencia de las Entidades Locales en el proceso de evaluación ambiental. Algunos comentarios sobre el tratamiento de sus competencias en la LEAPP. C) Cuadro general relativo a la determinación de la Administración competente para evaluar ambientalmente un plan o programa. Análisis de la problemática específica de ciertos supuestos en los que la elaboración y la aprobación del plan vienen atribuidas a distintas Administraciones Públicas: a) Planes y programas elaborados por la Administración Autonómica, cuya aprobación definitiva corresponde a la Administración del Estado. b) Planes y programas elaborados por la Administración del Estado, pero que se tramitan y se aprueban definitivamente por la Administración local o autonómica. D) Apunte final. 2. Los órganos intervinientes en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. A) Tipología orgánica en la normativa española de transposición de la Directiva 2001/42/CE: a) Legislación estatal: Separación orgánica y clasificación cuatripartita como resultado del proceso de recepción de la Directiva. b) La normativa autonómica: comunión básica con los presupuestos de la LEAPP, y adición de algunas especificidades. c) Síntesis. B) Análisis de las concretas atribuciones y competencias conferidas a los diferentes órganos: a) Evolución. b) Las competencias de los diferentes órganos en la Ley 9/2006.— IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.*

(\*) El presente artículo es la reelaboración de un capítulo de la Tesis Doctoral titulada «El Régimen jurídico de la evaluación ambiental de planes y programas» elaborada por Juan Emilio NIETO MORENO bajo la dirección de Isabel PONT CASTEJÓN en el Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques de la Universitat Autònoma de Barcelona, defendida el día 10 de diciembre de 2007.

**RESUMEN:** El artículo examina algunos aspectos relativos a las competencias de Administraciones públicas y órganos en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, que considera como uno de los principales retos a los que se enfrenta su aplicación. Adopta la doble perspectiva del derecho comunitario y del derecho interno español (legislación estatal y autonómica). En este sentido, muestra cómo sobre la base de las disposiciones de carácter mínimo y flexible de estos aspectos de la Directiva 2001/42/CE es posible configurar distintos modelos (de órgano único o de separación orgánica), todos ellos compatibles con las exigencias de mencionada la Directiva. Por lo que respecta específicamente al derecho español, pretende demostrar que la determinación de la Administración competente para la evaluación ambiental de un plan o programa se basa en un sistema coincidente con el empleado por la normativa de EIA, si bien persisten ciertas dudas interpretativas en relación con planes y programas cuya elaboración y aprobación vienen atribuidas a Administraciones diferentes. Finalmente, muestra cómo los aspectos orgánicos resultaron ser especialmente polémicos en el proceso de elaboración de la Ley 9/2006; y que, a pesar de haber optado por un esquema similar al de EIA —de separación orgánica—, las competencias y funciones del órgano ambiental presentan en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas variaciones significativas respecto a aquel sistema (fundamentalmente en lo que respecta a la elaboración de la memoria ambiental) y que estas variaciones competenciales son expresivas de auténticas divergencias de fondo sobre el modelo de evaluación ambiental que se maneja.

**Palabras clave:** evaluación ambiental estratégica; evaluación ambiental de planes y programas; Directiva 2001/42/CE; España: Ley 9/2006; administración pública competente; órganos administrativos.

**ABSTRACT:** This article deals with certain aspects regarding the role of Public Administrations and administrative bodies within the procedure for the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. In this sense, this paper shows that the flexible and minimum provisions concerning this matter of the Directive 2001/42/EC (SEA Directive) may result in different models which are consistent with the requirements of the said Directive. As for the aspects that specifically relate to Spanish domestic Law, this article demonstrates that the Act 9/2006 of the 28<sup>th</sup> of April —which transposes the SEA Directive into the Spanish legal system— generally establishes that the public Administration competent for carrying out the environmental assessment procedure of a particular plan or programme is the public Administration with which rests the power for the elaboration and the final approval of the plan or programme. Notwithstanding, there are cases where the elaboration and the approval of a particular plan or programme do not fall within the competence of the same Administration, and therefore certain doubts regarding the interpretation of the said provisions of the Act 9/2006 persist. Finally, this paper shows that the aspects regarding the role of the administrative bodies within the environmental assessment procedure were especially controversial in the process of transposition of the SEA Directive into Spanish Law. Although the Act 9/2006 introduces an administrative body that exercises the environmental powers within the procedure for the elaboration and adoption of the plan or programme, the powers and func-

tions of this body within the SEA procedure are significantly different to the powers that holds the said body within the EIA procedure, mainly as regards to the elaboration of the «memoria ambiental». In fact, the aforementioned differences reveal divergences on the concept of the environmental assessment itself.

**Key words:** environmental assessment; strategic environmental assessment; legislation; Directive 2001/42/EC; Spain: Act 9/2006; competent authorities; administrative bodies.

## I. PRELIMINAR

Es un hecho bien conocido que entre la siempre abundante producción normativa que afecta a la materia ambiental, es precisamente el ámbito referido a la evaluación ambiental uno de los que viene sufriendo modificaciones e innovaciones de mayor calado en los últimos tiempos. Baste en este sentido traer a colación las dos normas que constituyen los grandes pilares del tema objeto del presente artículo: la Directiva 2001/42/CE (1) [que retoma y finalmente incorpora la idea de extender a las fases de planeamiento y programación la técnica que la Directiva 85/337/CEE (2) limitó a proyectos concretos], y la Ley 9/2006 de 28 de abril (3) (en adelante LEAPP), que transpone la mencionada Directiva. Todo ello sin olvidar tanto la normativa estatal sectorial (4), como, fundamentalmente, una ya larga serie de normas de las Comunidades Autónomas, que tras la entrada en vigor de la LEAPP, e incluso en algunos casos en el periodo que media entre la aprobación de la Directiva 2001/42/CE y la aprobación de la LEAPP, han mostrado notable denuedo en incorporar las exigencias relativas a la evaluación ambiental de planes y programas desde la doble perspectiva ambiental y sectorial.

(1) Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. D.O. L 197 de 21 de julio de 2001.

(2) Directiva 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 (DO L 175 de 5 de julio de 1985), con diversas modificaciones posteriores.

(3) Ley 9/2006, de 28 abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente BOE 29 abril 2006, núm. 102.

(4) En este ámbito son particularmente destacables las previsiones de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo (BOE de 29 de mayo de 2007). Asimismo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (BOE de 14 de diciembre de 2007), de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Por último, señalemos que en el momento de redactar estas páginas se está tramitando el Proyecto de Ley número 121/000078, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general (BOCG, Congreso de los Diputados, número A-78-1 de 17/03/2006).

Siendo esto así, a nadie se le oculta que la LEAPP plantea desde sus inicios importantes retos (5), entre los que no es precisamente el menor aquél que se refiere específicamente a la clarificación de los aspectos subjetivos de la evaluación ambiental. Se trata de un elemento esencial en el que se dilucida la capacidad de cada actor para incidir en los procesos de elaboración y aprobación de planes y programas; y su importancia parece intuirse como particularmente evidente en un sistema como el español, donde, significativamente, los conflictos en la aplicación de la técnica conexas de evaluación de impacto ambiental de proyectos han tenido en muchos casos como telón de fondo un tipo de problemática concreta relacionada con la determinación de la Administración pública competente para evaluar ambientalmente un proyecto (6). Por otra parte, hay un dato harto llamativo que nos impulsa a analizar con cierto detenimiento el «quién» de la evaluación ambiental, y es que una primera lectura del artículo 12 LEAPP nos presenta una diferencia entre el modelo vigente en la evaluación ambiental de proyectos y el sistema por el que opta la LEAPP (al menos para la evaluación de planes y programas de competencia estatal). Es decir, se distingue entre un modelo de declaración de impacto ambiental (cuya elaboración corresponde exclusivamente al órgano ambiental), y un sistema en el que la elaboración de la memoria ambiental se realiza de forma conjunta entre el órgano promotor y órgano ambiental. A primera vista, el reparto y el peso —protagonista o de reparto— de los papeles asignados a los actores es, pues, normativamente diferente en evaluación de impacto ambiental de proyectos y en la evaluación ambiental de planes y programas. Desde este punto de vista, nos proponemos en este artículo examinar hasta qué punto es así, qué consecuencias tiene, y si, en definitiva, tal variación no hace sino revelar un trasfondo en el que laten auténticas divergencias sobre el modelo general de evaluación ambiental que se maneja.

Pues bien, con este propósito, comenzaremos por examinar las previsiones que a este respecto establece la Directiva 2001/42/CE, para esbozar a

(5) Retos relacionados en primer lugar con la articulación coherente de todo el conglomerado normativo estatal y autonómico al que acabamos de hacer referencia, máxime cuando el texto de la LEAPP deja importantes opciones abiertas para el legislador autonómico —singularmente por lo que respecta a la memoria ambiental del artículo 12—. También, desde luego, por el hecho de que se trata de un instrumento llamado a incidir sobre los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento de la práctica totalidad de los sectores con incidencia territorial, a juzgar por la amplitud con que se concibe su ámbito de aplicación.

(6) Incluso no han faltado autores que han denunciado la utilización de este instrumento como modo de interferencia de una Administración en el ejercicio de competencias ajenas. Es la tesis que entendemos se mantiene en LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», *Revista de Administración Pública*, número 160, enero-abril, 2003, pp. 11-47.

continuación un breve apunte de derecho comparado de la transposición efectuada por ciertos Estados Miembros. Realizado lo anterior, nos ocuparemos de examinar la problemática desde la perspectiva del derecho español, y ello desde la doble vertiente de la legislación estatal (fundamentalmente la LEAPP) y la diversa normativa autonómica aplicable a esta materia. Como última precisión, advertimos que tratándose del análisis del derecho interno español, nos parece claro que tal estudio debe estructurarse en torno a los dos grandes grupos de cuestiones que, a nuestro juicio, plantean los modelos organizativos de la evaluación ambiental de planes y programas desde el punto de vista subjetivo y a los que hemos aludido anteriormente: a) la identificación de la Administración pública competente para la evaluación ambiental de un concreto plan o programa; y, definido lo anterior, b) a la concreta tipología de órganos (comenzando por la opción básica entre órgano único o duplicidad de órganos) y a las atribuciones que se les confieren en el seno de este procedimiento (7).

## II. LA DIRECTIVA 2001/42/CE: TIPOLOGÍA SUBJETIVA Y ATRIBUCIONES A LAS AUTORIDADES CON COMPETENCIAS AMBIENTALES

En una caracterización general de las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE cabe destacar en primer lugar que la citada norma parte de una distinción global entre el *público* —que define en el apartado d) de su artículo 2—, y *autoridades* (públicas) que intervienen en el proceso de evaluación ambiental. Por lo que respecta a éstas últimas, y ausente de su texto cualquier definición genérica de autoridad competente (8), la mencionada Direc-

(7) Como puede comprobarse, ni siquiera se agotan las cuestiones que se plantean en torno a la intervención de órganos públicos en el proceso de evaluación ambiental de planes y programas, pues, limitándonos en este artículo a las cuestiones en torno a la Administración Pública competente para llevar a cabo la evaluación ambiental de un plan o programa y a la tipología orgánica básica (órgano ambiental y órgano promotor) en el procedimiento de evaluación, se orillan por tanto los problemas específicos que plantea la intervención de otras Administraciones Públicas que la LEAPP denomina *Administraciones públicas afectadas* (artículo 9) y que, en tanto que consultadas, entendemos que su intervención encuentra mejor acomodo en otra sede.

(8) Definición que sí aparecía en el artículo 2 b) de la propuesta original de Directiva (*Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, COM (96) 511 Final. D.O.C.E nº C 129 de 25/04/1997) y en idéntico artículo de la *Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* COM (99) 73. D.O.C.E. número C 129 de 25.4.1997. Se trata de definiciones de muy parecido tenor. Así, la propuesta original definía la «autoridad competente» como la *autoridad que los Estados miem-*

tiva 2001/42/CE parte de distinción entre autoridades que elaboran o adoptan los planes y programas y autoridades con responsabilidades especiales en materia de medio ambiente (9).

Sentada esta dicotomía básica, la Directiva 2001/42/CE establece ciertas previsiones relativas a la actuación de las «autoridades con competencias ambientales» en el proceso de evaluación ambiental de un plan o programa. Tales atribuciones se concretan en la necesidad de ser consultadas al menos en tres momentos, a saber:

- 1) Al adoptar las decisiones caso por caso y al especificar los tipos de planes y programas a los que se refiere el artículo 3.5 (10).
- 2) En el momento de decidir la amplitud y el grado de especificación que ha de constar en el informe ambiental (11).
- 3) Una vez que se ha elaborado el informe ambiental (12) y antes de la adopción o aprobación del plan o programa.

*bros designen para la realización de las tareas que resultan de la presente Directiva. Por su parte, la propuesta modificada a la que antes nos referíamos, definía «autoridad competente» como la autoridad o autoridades que los Estados miembros designen para la realización de las tareas que resultan de la presente Directiva (subrayado propio). Téngase en cuenta además que el concepto de autoridad competente aparecía como uno de los menos claros ya desde los albores del proceso que condujo a la aprobación de la Directiva 2001/42/CE. En este sentido, valga traer a colación Informe Final del Workshop que sobre evaluación ambiental estratégica se organizó durante la presidencia Austriaca de la UE, y que se celebró entre los días 5 y 7 de octubre de 1998 en Semmering (Austria). El mencionado informe pone claramente de manifiesto que (...) The term 'COMPETENT AUTHORITY' is not clear. Most of the time in the Proposal the competent authority for the plan/programme is meant, but sometimes also the authority for the development consent is meant. Furthermore, Art. 2b defines a potentially third competent authority. A solution could be to delete Art. 2b and simply include in the text 'the competent authority for the plan and programme', except for Art. 2c (definition of development consent). Vid. AA.VV. Strategic environmental assessment. Report of the workshop. Semmering, Austria 5-7 October 1998, p. 19. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>.*

(9) El artículo 6.3 de la Directiva 2001/42/CE se refiere a los órganos (autoridades) ambientales como las autoridades que debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas. Los Estados deben designar estas autoridades que deben ser consultadas.

(10) Artículo 3.6 de la Directiva 2001/42/CE. Recordemos que, de acuerdo con el artículo 3.5, los Estados Miembros deben decidir mediante un examen caso a caso, especificación de planes o combinación de ambos criterios, el sometimiento de los planes y programas que establezcan el marco para proyectos sometidos a EIA distintos a los que se enumeran en su artículo 3.2; las modificaciones menores de los planes y programas del artículo 3.2; y los planes y programas del artículo 3.2 que establezcan el uso de zonas reducidas a nivel local.

(11) Artículo 5.4 de la Directiva 2001/42/CE

(12) Artículo 6.1 en relación con el 6.3 de la Directiva 2001/42/CE.

Así las cosas, cabe preguntarse entonces por el margen que las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE que se acaban de referir dejan a los Estados Miembros a la hora de configurar la evaluación ambiental de planes y programas en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Como punto de partida, entendemos que del tenor literal de los artículos de la Directiva 2001/42/CE mencionados (3.6, 5.4, 6.1 y 6.3), tan sólo se desprende, por un lado la necesidad de distinguir entre ambos tipos de «autoridades», y, por otro, el contenido mínimo de la intervención que en el proceso de evaluación ambiental corresponde a las autoridades con competencias ambientales (13). Quiere ello decir que, desde luego, las normas de transposición en los diferentes Estados Miembros deben respetar esta distinción básica; pero, a los efectos que ahora nos interesan, resulta en nuestra opinión que las posibilidades de regulación que se ofrecen a los Estados a la hora de incorporar las exigencias de la norma comunitaria a sus respectivos ordenamientos jurídicos quedan notablemente abiertas. En este sentido, y como veremos a continuación, entendemos que las disposiciones de la tantas veces mencionada Directiva (como ya ocurría, por otra parte, con la estrechamente relacionada 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental de proyectos) no zanja cuestiones de carácter general como, entre otras, el establecimiento de un sistema de órgano único o de una duplicidad de órganos (sustantivo y ambiental), la posibilidad de incardinar de tales órganos en una o varias organizaciones públicas, o la atribución de diferentes competencias a los distintos órganos, por tratarse de una cuestión de derecho interno.

En este sentido, hay que destacar que una lectura, de ciertas normas de derecho comparado nos ofrece incluso en una primera impresión, una diversidad de soluciones desde el punto de vista de atribución competencial como, por ejemplo, el conferir la decisión caso a caso al órgano o autoridad competente para aprobar el plan o programa en el ordenamiento italiano (artículo 7.5 del Decreto Legislativo por el que se aprueba el Código Ambiental (14), en contraste con la opción de la legislación básica española que, como veremos, atribuye tal decisión al órgano ambiental. No es oportuno, por desbordar ampliamente el objeto de nuestro trabajo, proceder ahora a un estudio comparado minucioso de las diferentes atribuciones competenciales en la nor-

(13) En este último sentido, pensamos que lo único que prevé dicha Directiva es que no se adoptará decisión alguna relativa tanto al contenido y grado de especificación del informe ambiental, como a la evaluación ambiental llevada a cabo sobre dicho informe, sin que los órganos con competencias ambientales hayan sido, al menos, consultados. Y no que sus atribuciones se limiten taxativamente a estos aspectos.

(14) Decreto legislativo número 152 de 3 de abril de 2006, por el que se aprueba el Código Ambiental —Codice dell'ambiente. *Gazzetta Ufficiale* de 14 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=33891>

mas internas de transposición de la Directiva 2001/42/CE en los Estados Miembros. En cualquier caso, sí creemos que merece tratarse con alguna extensión mayor la que consideramos la opción básica esencial que debieron (o aún deben) adoptar los Estados Miembros a la hora de transponer la Directiva 2001/42/CE a sus ordenamientos internos en este punto: la dicotomía entre un sistema de órgano único o un sistema de separación orgánica. Pues bien, en relación con este tema, hay que comenzar por afirmar que, aunque somos conscientes de que existían posiciones diferentes que entendieron nada más publicarse la Directiva 2001/42/CE que sus términos establecían indubitablemente un sistema de órgano único y, en este sentido, vedaban cualquier otra interpretación (15), nos parece claro que, de un modo semejante a lo que había ocurrido en la transposición de la Directiva conexas 85/337/CEE, la Directiva 2001/42/CE no impone exigencia alguna en este punto a los Estados Miembros, de manera que resultan congruentes con la misma tanto un sistema de separación entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental, como un sistema donde exista un único órgano con competencia en todo el procedimiento (en el que los órganos con competencias ambientales desempeñarían ese papel de ser consultados que les otorga, como mínimo, la Directiva 2001/42/CE (16).

Esta idea, por lo demás, no es sino corroborada por el examen de derecho comparado, respecto al cual llama la atención, en primer lugar, la iden-

(15) Aunque con las matizaciones propias insoslayables que impone el propio texto de la Directiva, la existencia de un órgano promotor-evaluador fue, por ejemplo, la opinión mantenida por QUERALT, A., SALA, P. y TORRES, P. *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre Avaluació ambiental estratègica. Les regions europees davant de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu y del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans y programes sobre el medi ambient*, Barcelona, 2001. Asimismo, y en idéntico sentido, QUERALT i BASSA, A. «Reptes de l'aplicació de la Directiva 2001/42/CE per a les regions de la Unió Europea», en *La introducció de l'avaluació estratègica en l'ordenació territorial: reptes i experiències*. J.M. Mallarach (ed.), Girona, 2003, p. 80. TORRES i GRAU, P. «La visió de l'avaluació ambiental estratègica des de la planificació territorial», en *La introducció de l'avaluació estratègica en l'ordenació territorial: reptes i experiències*. J.M. Mallarach (ed.), Girona, 2003, p. 129 y ss. (en particular, p. 132). Los argumentos que ofrecen, sobre todo TORRES, descansan en un pretendido respeto al principio de integración que se desprende claramente de la Directiva (vid. TORRES i GRAU, P. «La visió de l'avaluació ambiental estratègica des de la planificació territorial», en *La introducció de l'avaluació estratègica en l'ordenació territorial: reptes i experiències*. Girona, 2003, p. 132). En este sentido, vendrían a coincidir con la visión que refleja el texto OFFICE OF THE DEPUTY RIME MINISTER, *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*, Londres, 2005, p. 14.

(16) En concreto, la posibilidad de establecer un sistema de separación entre órgano ambiental y órgano sustantivo en la transposición de la Directiva 2001/42/CE es la opinión defendida por PONT CASTEJÓN, Isabel en «Marc normatiu basic regulador de les avaluacions d'impacte de projectes i de les avaluacions ambientals de plans i programes. Normativa comunitària i normativa d'incorporació estatal», en *La introducció de l'avaluació estratègica en l'ordenació territorial: reptes i experiències*. J.M. Mallarach (ed.), Girona, 2003, p. 27 y ss.

idad de soluciones adoptadas para los modelos de evaluación ambiental de planes y programas y las opciones que en su día se tomaron para la transposición de la Directiva 85/337/CEE, de suerte que los ordenamientos que establecieron bien separación o bien una identidad de órganos en relación con el procedimiento de EIA, mantienen este criterio al regular la evaluación ambiental de planes y programas. En este sentido, y sin ánimo de exhaustividad, señalemos que el Reino Unido, Bélgica, Francia, Holanda, Suecia o Irlanda decidieron establecer un sistema de órgano único con competencia en todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por el contrario, otros países como Italia, Portugal o España optaron por distinguir entre los órganos que desempeñan ambas funciones (17). Llama la atención la variación de enfoque que parece observarse en el ordenamiento portugués, pues, habiendo optado por un sistema de separación de órganos en la regulación de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (18), y habiendo sido además ésta la solución que se barajaba en los primeros proyectos de transposición de la Directiva 2001/42/CE (19), el *Decreto-Lei n.º 232/2007 del*

(17) En estos últimos supuestos se da también una diversidad de alternativas respecto a la fuerza jurídica vinculante de la Declaración emitida por el órgano ambiental. De este modo, mientras que en países como Finlandia y España la declaración del órgano ambiental no vincula al órgano sustantivo, en otros ordenamientos sí se da tal característica (Portugal). Advertimos, no obstante, que por lo que respecta a España la característica mencionada se da en el marco de la legislación básica estatal, pues en determinados ordenamientos autonómicos la DIA emitida por el órgano ambiental sí vincula al órgano sustantivo en determinadas modalidades de evaluación y atendiendo a circunstancias concretas —p.ej. Andalucía o Canarias—. El caso italiano es peculiar, pues al prever dos modalidades básicas de evaluación (sin perjuicio del desarrollo de normativa regional en el ámbito de sus competencias), resulta que en la modalidad aplicable en el ámbito estatal la declaración del órgano ambiental no vincula al órgano autorizante, mientras que en la modalidad aplicable en el ámbito regional, el artículo 7 del Decreto de 12 de abril de 1996 sí se produce tal vinculación. Finalmente, hay que reseñar que en los supuestos en los que no se produce tal vinculación, los ordenamientos español e italiano atribuyen al Consejo de Ministros la resolución de las discrepancias, mientras que el finlandés únicamente prevé que la resolución del órgano sustantivo expresará en qué medida ha tenido en cuenta la resolución de la autoridad de coordinación (órgano ambiental).

(18) Cfr. *Decreto Lei 69/2000* de 3 de mayo, sucesivamente modificado.

(19) Nos referimos a un proyecto de *Decreto-Lei del Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional* de marzo de 2004. El texto del proyecto de *Decreto-Lei* puede consultarse en la página web de la APAI (*Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes*) <http://www.apai.org.pt/dir%20aee.html>. El mencionado proyecto resulta de interés por la tipología, profusa, de órganos públicos que preveía, y que, salvando todas las distancias, se puede afirmar que era bastante próxima al sistema español que se deriva de la LEAPP. De este modo, distinguía entre la Entidad responsable para la preparación del plan o programa (artículo 6.1 b del proyecto de Decreto-Ley), la Entidad responsable para la instrucción del procedimiento de aprobación (artículo 6.1 c del proyecto de Decreto-Ley), la Entidad competente para la aprobación del plan o programa (artículo 6.1 d del proyecto de Decreto-Ley), y como órgano ambiental propiamente dicho, la Autoridad nacional compe-

*Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional* de 15 de junio de 2007 (20) que incorpora finalmente la mencionada Directiva parece haber abandonado el sistema de separación orgánica y así, prescindiendo del órgano ambiental, instaura un sistema de evaluación ambiental de planes y programas de «órgano único».

a) *Sistemas de órgano único*. Como acaba de señalarse, el órgano único es característica del sistema francés tal y como se desprende de la transposición que se llevó a cabo en junio de 2004 (21), y el finalmente adoptado por la transposición portuguesa de junio de 2007 (22). Es ésta también la opción tomada por la totalidad de los ordenamientos del Reino Unido. Por lo que respecta a estos últimos, cabe destacar que en el modelo instaurado por las *Regulations* inglesas (23) se prevén dos tipos de órganos la «*responsible authority*» y los «*consultation bodies*». Idénticas denominaciones (*responsible authority* y *consultation bodies*) utilizan las *Regulations* norirlandesas (24) y las del País de Gales (25); mientras que en la Ley de Evaluación Ambiental

tente para la evaluación ambiental (artículo 6.1 a del Proyecto de Decreto). Esta Autoridad competente para la evaluación ambiental era, por regla general, el *Instituto do Ambiente* (artículo 6.2 del proyecto de Ley), si bien el *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento sustentável* actuaba como órgano ambiental en los supuestos en los que el *Instituto do Ambiente* fuese la entidad responsable de preparar el plan o programa o de encargarse de su instrucción (artículo 6.3 del proyecto de Decreto-Ley). Téngase en cuenta finalmente que el Instituto do Ambiente es un órgano creado por el Decreto-Ley n.º 8/2002, de 9 de enero y resulta de la fusión de la Dirección General de Ambiente y del IPAMB. Se confirma por el Decreto-Ley 97/2003, de 7 de mayo, que establece la Ley Orgánica del Ministerio de las Ciudades, ordenación del territorio y Ambiente. Viene a sustituir al *Instituto de Promoção Ambiental* (IPAMB), creado por el Decreto-Ley n.º 187/93, de 24 de mayo, que a su vez sustituyó al Instituto Nacional do Ambiente (INAMB), organismo creado por la Ley n.º 11/87 (*Lei de Bases do Ambiente*).

(20) *Diário da República* n.º 114 Série I de 15 de junio de 2007.

(21) La *Ordonnance* número 2004-489 de 3 de junio, traspone al ordenamiento francés la Directiva 42/2001/CE de planes y programas. Con este fin, la citada norma, introduce reformas en el Código de Medio Ambiente, Código de Urbanismo, y en el *Code général des collectivités territoriales*.

(22) *Decreto-Lei* n.º 232/2007 del *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional* de 15 de junio de 2007. *Diário da República* n.º 114 Série I de 15 de junio de 2007.

(23) Statutory Instrument 2004 No. 1633. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004. Entrada en vigor: Julio de 2004.

(24) Regulation 2 (1) de la Statutory Rule 2004 No. 280 The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004. Entrada en vigor 22 de julio de 2004.

(25) Regulation 2 del Welsh Statutory Instrument 2004 No. 1656 (W.170). The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales) Regulations 2004. Entrada en vigor: 12 Julio de 2004.

para Escocia de 2005 (26), no obstante mantenerse la división tipológica aludida, se da una mínima variación en la terminología empleada para referirse a estos sujetos como «*responsible authorities*» y «*consultation authorities*» (27). Ambos tipos de sujetos vendrían a designar, respectivamente, a los órganos competentes para el procedimiento de evaluación ambiental, y a los órganos (con competencias ambientales) que son consultados en aquellos momentos en los que la Directiva exige tal requisito. Siendo todos ellos sistemas de órgano único, la característica fundamental consiste, evidentemente en la atribución de todas las competencias tanto de elaboración y preparación del plan o programa, como de su evaluación ambiental a un mismo sujeto: la *responsible authority*. De esta manera, insistimos, la distinción entre ambos tipos orgánicos no significa en modo alguno que se haya optado por una separación entre órgano sustantivo y órgano ambiental. Por el contrario el procedimiento globalmente considerado se lleva a cabo por la «*responsible authority*», que, en los términos expresados por la *Regulation* 2 (1) (28) para Inglaterra (29), vendría en cierto modo a coincidir con nuestra noción de «promotor» en los términos que veremos posteriormente. Esta «*responsible authority*» es además quien adopta la totalidad de las decisiones relativas a la evaluación ambiental del plan o programa. Así, determina los planes, programas y modificaciones que deben someterse a evaluación ambiental en los supuestos caso a caso, decide el alcance y nivel de detalle del informe ambiental, realiza la evaluación, y es asimismo la encargada de la fase de seguimiento.

Sea como fuere, e insistiendo, una vez más en que se trata de un sistema de órgano único, nos gustaría poner de relieve un aspecto que enten-

(26) The Environmental Assessment (Scotland) Act 2005, que entró en vigor el 20 de Febrero de 2006 (de acuerdo con lo que disponía la Orden Environmental Assessment (Scotland) Act 2005 (commencement and savings) order 2006 (SSI No. 19 (C.2)). Texto de la Ley Disponible en: <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050015.htm>

(27) Manteniendo, por otra parte, la denominación que les daba la primera norma de transposición de la Directiva 2001/42/CE para Escocia hoy ya derogada (cfr. Regulation 4 del Scottish Statutory Instrument 2004 No. 258 The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004).

(28) Statutory Instrument 2004 No. 1633. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004. Entrada en vigor: Julio de 2004.

Regulation 2 (1):  
«*responsible authority*», in relation to a plan or programme, means —  
(a) the authority by which or on whose behalf it is prepared; and  
(b) where, at any particular time, that authority ceases to be responsible, or solely responsible, for taking steps in relation to the plan or programme, the person who, at that time, is responsible (solely or jointly with the authority) for taking those steps;

(29) Y sus concordantes en el resto de los territorios británicos que han sido mencionadas en las notas anteriores, y que coinciden sustancialmente con lo que aquí se expresa para Inglaterra.

demos llamativo, por cuanto se observa que, no obstante la unidad de concepción global respecto a la existencia de una única autoridad (u órgano) con competencia sobre todo el procedimiento, late una diversidad de concepciones en los diferentes sistemas a través de los cuales se ha transpuesto al ordenamiento británico la Directiva 2001/42/CE. De esta manera, puede afirmarse que mientras que en los modelos de Inglaterra y del País de Gales, los *consultation bodies* son, precisamente eso, consultados en las fases de *screening*, *scoping* y una vez ha sido redactado el informe ambiental, en Escocia e Irlanda del Norte se apartan hasta cierto punto de una distinción tan tajante, hasta el punto que en ciertos supuestos los *consultation bodies* llegan a configurarse como verdaderos órganos codecisores.

b) Modelos de separación orgánica.

A diferencia de cuanto se acaba de decir, el modelo de separación orgánica es, como veremos, el modelo adoptado por la transposición española de la Directiva 2001/42/CE, y el seguido también en Italia, tanto en la normativa regional previa a la transposición de la Directiva 2001/42/CE (30), como en el sistema que establece el Código Ambiental de 2006 (31) (que constituye, entre otras cosas, la norma estatal de transposición de la Directiva 2001/42/CE). Respecto a la transposición estatal italiana cabe señalar que el mencionado Decreto Legislativo distingue a este respecto entre *proponente o committente* (32), *autorità competente* (33), y *autorità preposta alla valutazione ambientale* (que tiene la competencia para emitir el denominado «giudizio di compatibilità ambientale del piano o programma proposto» (34).

Hasta aquí el examen de las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE y de algunas normas de transposición interna de los Estados Miembros en materia de órganos intervinientes en el proceso de evaluación ambiental de planes y programas. Como acaba de verse, la citada norma comunitaria parte de una distinción básica entre autoridades que elaboran o adoptan planes y programas, y autoridades con competencias especiales en materia de medio

(30) Puede consultarse un cuadro de la situación existente en el momento casi inmediatamente anterior a la transposición de la Directiva 2001/42/CE en BARTOCCIONI, A. C., BELVISI, M. PRANZO, S. *Analisi comparata delle disposizioni normative regionali concernenti a la VAS ai sensi della Direttiva 2001/42/CE*. Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici. Servizio Analisi e Valutazioni Ambientali. Septiembre, 2005.

(31) Decreto legislativo número 152 de 3 de abril de 2006, por el que se aprueba el Código Ambiental —Codice dell'ambiente. *Gazzetta Ufficiale* de 14 de abril de 2006.

Disponible en: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=33891>.

(32) Artículo 5 b).

(33) Artículo 5 o).

(34) Cfr. artículo 12.2 del mencionado Decreto Legislativo por el que se aprueba el Código de Medio Ambiente.

ambiente, a las que confiere una serie de competencias mínimas (ser consultadas en determinadas fases del procedimiento). Más allá de estas previsiones, los Estados Miembros gozan de un amplio margen para configurar más detalladamente los modelos organizativos que mejor se adecuen a sus respectivas estructuras, de suerte que pueden optar por establecer un sistema de órgano único o de una duplicidad de órganos (sustantivo y ambiental), la posibilidad de incardinar de tales órganos en una o varias organizaciones públicas, o la atribución de diferentes competencias a los distintos órganos. De lo expuesto hasta aquí, resulta entonces que los Estados Miembros han hecho uso de tales facultades, y así, se han decantado por modelos de separación orgánica o de órgano único, con una coincidencia con las opciones que en su día se adoptaron para transponer la Directiva 85/337/CEE, y por una diversidad de atribuciones competenciales. ¿Cuál es la situación en el derecho español?

### III. LOS SUJETOS DE LA EAPP EN EL DERECHO ESPAÑOL

En el contexto de la aludida flexibilidad de las disposiciones relativas a los aspectos orgánicos en la Directiva 2001/42/CE (escenario, insistimos, muy parecido en cuanto a exigencias y a posibilidades de regulación por parte de los Estados Miembros al que se ofrecía con la Directiva 85/337/CEE), el legislador español a la hora de transponerla ha debido tomar decisiones acerca de dos cuestiones básicas: a) la determinación de la Administración pública competente para llevar a cabo la evaluación ambiental de un concreto plan o programa; y b) el establecimiento de un sistema de órgano único o de duplicidad de órganos, con el corolario, adoptada la opción de dualidad orgánica, de precisar el alcance y naturaleza de las competencias y funciones que se otorguen a los diferentes tipos de órganos. Son éstos los aspectos que se analizan seguidamente por separado.

#### 1. Administración pública competente para llevar a cabo la evaluación ambiental de planes y programas

Tratándose la determinación de la Administración pública competente para la evaluación ambiental de un plan o programa de una cuestión de derecho interno, el estudio de la problemática que plantea debe partir entonces de las disposiciones a este respecto de las normas de transposición; que, en concreto, y por lo que se refiere a la legislación estatal española, se contienen en los artículos 5 y 16 LEAPP, con el colofón de la Disposición Adicional Quinta de la citada norma. Señalemos que tanto el artículo 5 como la

Disposición Adicional Quinta LEAPP constituyen legislación estatal básica, mientras que el artículo 16 (incluido en el Título III de la LEAPP), resulta de aplicación exclusiva a la evaluación ambiental de planes y programas de competencia de la Administración estatal.

Pues bien, en este sentido, cabe señalar que el artículo 5 LEAPP, se estructura en tres párrafos en los que, respectivamente, se establece la cláusula general de atribución competencial (artículo 5.1) (35), se especifica la situación que en este ámbito ocupan las Administraciones Locales (artículo 5.2) (36), y, finalmente, se precisan algunas cuestiones relativas a la cooperación interadministrativa y a la necesidad de ponderar los intereses de otras Administraciones públicas (artículo 5.3) (37). De esta manera, resulta que el sistema que establece el artículo 5 LEAPP puede describirse a grandes rasgos como el de una distribución de las competencias en materia de evaluación ambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la base del criterio de la Administración competente para la elaboración y aprobación del plan o programa; y una ausencia originaria de estas competencias para las Administraciones Locales (salvo que se les confiera por la legislación autonómica de los planes y programas que éstas elaboran o aprueban).

Más concretamente, del contenido de los citados preceptos se extrae que:

- A) La Administración pública competente para la evaluación ambiental de un plan o programa es aquella competente para su *elaboración y aprobación* (artículo 5.1).
- B) La aprobación relevante a estos efectos es la aprobación definitiva, o aquella exigida como requisito previo para su remisión a las Cor-

(35) Artículo 5. Administración competente.

1. Corresponde realizar las actuaciones previstas en esta ley a la Administración pública competente para la elaboración y aprobación del plan o programa, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

(36) Artículo 5.2: En el caso de planes y programas cuya elaboración o aprobación corresponda a las entidades locales, las actuaciones previstas en esta ley corresponderán a la Administración que determine la legislación autonómica.

(37) Artículo 5.3. Las Administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. A tal efecto, las consultas que deba realizar una Administración pública garantizarán la debida ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en particular, la de aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas.

En aquellos planes y programas promovidos por la Administración General del Estado se ponderarán los intereses públicos de las comunidades autónomas que se vean afectadas por las previsiones de dichos planes y programas.

tes Generales o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 5.1).

- C) Las Administraciones Locales, cuando resulten competentes para la *elaboración o aprobación* de un plan o programa, tendrán las competencias relativas a su evaluación ambiental que determine la legislación autonómica (artículo 5.2).
- D) El Ministerio de Medio Ambiente es el órgano ambiental para la evaluación de los planes y programas *promovidos* por la Administración General del Estado y organismos autónomos (artículo 16).

Planteado así el panorama que nos ofrece la lectura de los preceptos que la LEAPP dedica a determinar la Administración Pública competente «para realizar las actuaciones previstas en esta Ley», quizás resulte oportuno realizar en primer lugar algún comentario acerca de las bases sobre las que se asienta el que parece ser el esquema general de distribución de competencias que instaura la LEAPP, desde la doble vertiente de la relación entre la Administración estatal y Administración autonómica, y, por otro, de la posición que ocupan las Entidades Locales. A ellos dedicaremos los epígrafes A) y B). Sobre las anteriores consideraciones, se estará en condiciones en el epígrafe C) de ensayar un cuadro general de atribución de competencias en materia de evaluación ambiental de planes y programas a las distintas Administraciones públicas, y de detenerse en el examen de algunos problemas que plantea en la práctica la paradójica y acaso descuidada redacción de los artículos 5 y 16 LEAPP. Se trata de aspectos que, como veremos, no pasan precisamente inadvertidos a poco que se reflexione mínimamente sobre las consecuencias que se derivan de la utilización de las expresiones *elaborados y aprobados*, o *elaborados o aprobados*, sobre la rica tipología de procedimientos de planificación que se da en la realidad.

#### A) El punto de partida: La configuración de la Administración pública competente sobre el criterio de que lo ambiental sigue a lo sustantivo

Comenzando por lo que parece constituir el eje vertebrador del sistema de atribución de competencias a las distintas Administraciones públicas que sigue la LEAPP, recordemos que su artículo 5.1 establece como criterio básico que la Administración competente para la evaluación ambiental de un plan o programa se determina sobre la base del criterio de la Administración competente para su elaboración y aprobación. Resulta así, una vez más, que los presupuestos básicos que subyacen en la regulación de esta materia en la legislación estatal básica de evaluación ambiental de planes y programas presentan notabilísimas coincidencias con los que inspiran el régimen jurídico

aplicable a la técnica conexas de la evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA). Por ello, quizás resulte útil para la comprensión del sistema que establece la LEAPP realizar un sucinto recordatorio de los rasgos básicos que presenta la regulación de la cuestión en el régimen aplicable a la EIA. Así, como señalara RAZQUIN LIZARRAGA, llegado el momento de fijar la concreta Administración Pública competente para el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, al legislador estatal se le ofrecían tres posibilidades básicas (38), que, añadimos nosotros, estaban relacionadas con la manera cómo se calificara jurídicamente la potestad administrativa de evaluación ambiental. De este modo, se planteaba: 1) La consideración de la evaluación ambiental como gestión del medio ambiente (lo que daría lugar a la competencia de las Comunidades Autónomas en todo caso), 2) la consideración de la EIA como una técnica instrumental de la autorización (lo que comportaría la aplicación del criterio de que lo ambiental sigue a lo sustantivo), y 3) la utilización de un criterio territorial que podría dar lugar a la entrada de las administraciones locales.

Como es bien sabido, el legislador estatal optó por la segunda de las opciones, de suerte que en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos se configura un sistema donde la potestad de evaluación se encuentra ligada a la potestad sustantiva, o, dicho de otra manera, la competencia ambiental sigue a la sectorial. Se trata de una opción concreta que, no obstante presentar algunos puntos controvertidos, el Tribunal Constitucional ha entendido ajustada a los criterios que establece la Norma Fundamental. En este sentido, resulta casi innecesario mencionar que el Tribunal Constitucional al resolver un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del RD 1131/1988 de 30 de septiembre (39), estableció en la STC 13/1998 de 22 de enero la que es doctrina jurisprudencial constitucional vigente en la materia, que, recordemos, descansa esencialmente en tres bases fundamentales, a saber:

1. Puesto que no hay competencia específica relativa a la ejecución del Derecho Comunitario, la determinación del ente público competente ha de hacerse de acuerdo con los criterios constitucionales y estatutarios de competencia en las materias afectadas.

(38) RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. *La evaluación de impacto ambiental*. Ed. Aranzadi 2000, p. 195.

(39) Reglamento que desarrolla el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental. Huelga decir que, a diferencia de los preceptos del RD Legislativo 1302/1986 que tienen el carácter de legislación estatal básica, las disposiciones del RD-1131/1988 se aplican exclusivamente a la Administración del Estado, y sólo supletoriamente a las Comunidades Autónomas.

2. La cuestión no puede resolverse acudiendo exclusivamente al reparto competencial sobre medio ambiente (artículo 149.1.23ª CE, y 11.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en este caso). La EIA es una técnica transversal y no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y 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.
3. En consecuencia, es acorde al sistema constitucional que la Administración que ostenta la competencia sobre la autorización material del proyecto sea quien lleve a cabo el procedimiento de EIA (independientemente del ámbito territorial donde se lleve a cabo el proyecto) (40).

La doctrina de esta Sentencia es seguida sin vacilaciones y completamente asumida por la STC 101/2006 de 30 de marzo (41), y comporta la consideración de la opción relativa a la determinación de la Administración pública competente para EIA adoptada concretamente por el legislador estatal como conforme a la Constitución.

Las valoraciones de esta concreta opción que adopta el legislador estatal básico, y de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto en los términos que se acaban de exponer, son ciertamente variadas, aunque consideramos que no es preciso detenernos en ellas, pues son sobradamente conocidas y entendemos que suficientemente tratadas. Entre sus virtualidades, bástenos

(40) A estos efectos, el voto discrepante construye su argumentación a lo que considera el punto central del recurso, esto es, a la previsión en cuya virtud se considera órgano administrativo de medio ambiente al que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la autorización del proyecto. De este modo, los magistrados discrepantes consideran previamente, de una parte, que la Evaluación de Impacto Ambiental se configura como una técnica o instrumento de tutela ambiental (lo que implica que la materia concernida es la protección del medio ambiente), y, de otra, que los criterios de distribución competencial sobre la protección del medio ambiente descansan en la premisa básica de que las competencias ejecutivas que hayan de ejercerse en aplicación de la normativa básica reguladora de la EIA han de corresponder, como regla, a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (SSTC 102/1995 y 329/1993). A continuación, y para llegar a la conclusión apuntada anteriormente, refutan que la EIA no se inscriba en el ámbito de la gestión del medio ambiente y que la conexión procedimental entre EIA y acto final autorizador justifique una atracción de la competencia ambiental por éstos últimos (competencia sustantiva).

(41) Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2006, de 30 de marzo de 2006. BOE de 4 de mayo de 2006. Suplemento. Resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 2870/1998, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

aquí con recordar la posición de MARTÍN MATEO (42), para quien con esta construcción «se orillan enfrentamientos e inoperancias que podrían llegar a paralizar el sistema»; mientras que los reproches que se le han dedicado atañen, en esencia, tanto a razones de estricta corrección hermenéutica jurídico-constitucional (43), a argumentos en la línea inaugurada por el propio voto particular discrepante de una parte de los Magistrados del TC (que entendieron que únicamente es acorde a la Constitución la interpretación del ejercicio de competencias relativas a EIA como ejecución en materia ambiental), o finalmente a motivos relacionados con la conveniencia o los problemas prácticos de dicha interpretación (como la dificultad de identificación del órgano sustantivo) (44).

Si acabamos de exponer muy sucintamente estas consideraciones no es, desde luego, porque pretendamos entrar en modo alguno en esta polémica, de argumentos ya suficientemente claros e incluso brillantemente expuestos (45). Poco sentido, y desde luego ninguna utilidad, tendría que lo hiciéramos. El fin exclusivo de los párrafos anteriores ha sido el de establecer, en el estado actual de la cuestión desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucio-

(42) MARTÍN MATEO, R. «La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, año 2002, número 1, p. 19.

(43) Por ejemplo, pone de relieve LÓPEZ RAMÓN que la STC 13/1998 no deja de presentar puntos vulnerables, pues, en esencia afirma que la EIA no es ejecución de la norma básica que impone su empleo, de manera que se rompe la secuencia lógica entre la norma básica estatal y la ejecución autonómica. El citado autor propone una opción argumental que evitaría estas inconsecuencias: considerar a la evaluación e impacto ambiental como una técnica incluida a su vez en las competencias sobre el medio ambiente y el procedimiento administrativo. De esta manera, en su opinión, se justificaría la competencia del Estado desde la óptica de la legislación básica ambiental —artículo 149.1 23ª de la Constitución— y del procedimiento administrativo común —artículo 149.1.18ª—. Al mismo tiempo, y concluyendo su argumentación, LÓPEZ RAMÓN señala que las Comunidades Autónomas, al tener limitadas las competencias en materia de procedimiento administrativo a las especialidades de su propia organización, no podrían pretender la evaluación de los proyectos estatales. En este sentido, véase, LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», *Revista de Administración Pública*, número 160, enero-abril, 2003, p. 30 (nota número 18).

(44) Una sistematización minuciosa de las diversas posturas doctrinales, junto a puntos de vista propios (en este caso favorables al criterio que adopta el artículo 5 del R.D. Legislativo 1302/1986) puede verse en UTRERA CARO, Sebastián Félix, *La incidencia ambiental de las obras hidráulicas. Régimen Jurídico*, Madrid, 2002, en especial, pp. 111-130.

(45) Vid., por ejemplo, MORILLO-VELARDE, J. I.: «Declaración de Impacto Ambiental y Comunidades Autónomas (algunas consideraciones acerca de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero)» en SOSA WAGNER, coordinador, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. III; VERA JURADO, D. J.: «La Evaluación de Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

nal, la adecuación del modelo que idealmente parece desprenderse del artículo 5 del LEAPP en cuanto a la determinación de la Administración pública competente para la evaluación ambiental de planes y programas, al menos, por lo que se refiere a la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Jugamos, pues, en este campo. Ahora bien, sentado lo anterior, el panorama que dibuja el LEAPP en este punto dista de estar completamente claro, y así se pueden plantear diversos problemas relacionados con la disparidad entre Administración competente para elaborar un plan o un programa y la Administración competente para aprobarlo que abordamos más adelante (46).

#### B) La presencia de las Entidades Locales en el proceso de evaluación ambiental. Algunos comentarios sobre el tratamiento de sus competencias en la LEAPP

Analizadas la cuestiones de carácter general que plantea el artículo 5.1 de la LEAPP, por lo que respecta fundamentalmente a sus repercusiones en el reparto competencial entre Administración estatal y Administración autonómica, abordamos ahora el comentario de algunos aspectos relacionados con la postura que la LEAPP adopta respecto a las competencias de las Administraciones locales en la evaluación ambiental de planes y programas.

A este respecto, recordemos que la mencionada Ley se limita a mencionar la posibilidad de conferir a éstas ciertas competencias en esta materia, pero, y he aquí lo importante, de acuerdo con lo que disponga la legislación de las Comunidades Autónomas. En suma, y si atendemos a la estricta literalidad del precepto, el segundo párrafo del artículo 5 relativo a las competencias de las Administraciones Locales deja tres cosas claras:

- a) En primer lugar, faltaría más, que es posible que órganos ambientales insertos en Administraciones Locales, ostenten competencias evaluatorias respecto de planes y programas elaborados o aprobados por dichas entidades Locales. Sería, pues perfectamente posible que las Administraciones Locales evaluaran ambientalmente la práctica totalidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Ahora bien, tal eventualidad únicamente acontecería si se tienen en cuenta las observaciones que se hacen inmediatamente.
- b) La LEAPP, legislación estatal básica en la materia, no confiere expresamente por sí misma competencia alguna a las Administraciones Locales.

(46) Vid. infra epígrafe c).

- c) En su caso, debe ser la legislación autonómica la que atribuya estas competencias.

Pues bien, en estos términos, el artículo 5.2 LEAPP vendría, por una parte, a establecer cierta claridad en la redacción ambigua del precepto equivalente del R.D. Legislativo 1302/1986 de EIA (47); y trataría, por otra parte, de no complicar un futuro potencialmente conflictivo mediante el empleo de una técnica que evita la asignación directa de competencias para los Entes Locales por parte de la LEAPP, en tanto que legislación estatal básica. Así, pese a tratarse de una posibilidad cuya potencial utilización recuerda la doctrina (48), e incluso a haber sido bendecida, con condiciones, por la jurisprudencia constitucional (49), la LEAPP, como legislación básica en materia de EAPP, se guarda mucho de conferir *por sí misma* atribuciones relativas a la evaluación ambiental de planes y programas a las administraciones locales.

De esta manera, si bien se mira, la mayor relevancia de las disposiciones de la LEAPP en este punto consisten en último término en el recordatorio que ofrece su interpretación «sensu contrario»: esto es, que las Administraciones Locales no ostentan, salvo que les sea expresamente conferida por la legislación autonómica, competencia alguna en este ámbito.

Sea como fuere, la ampliación o el otorgamiento de competencias evaluatorias a las Administraciones Locales no era, desde luego, el sesgo que había venido tomando la normativa autonómica anterior a la LEAPP, ni es tampoco el que se aprecia en términos generales en la legislación de las Comunidades Autónomas tras la entrada en vigor de la LEAPP. La principal incidencia de lo que acabamos de decir se produce, como es fácil de adivinar,

(47) En opinión de RAZQUIN LIZARRAGA, el artículo 5 del RD Legislativo 1302/1986 al establecer que la ecuación general entre Administración autorizante y Administración ambiental, parece darse a entender que cuando la administración autorizante sea la Local, en ella debería incardinarse también el órgano ambiental; RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *La evaluación de impacto ambiental*, Ed. Aranzadi 2000, p. 206.

(48) El artículo 2.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece que *Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen*. En este sentido, RAZQUIN LIZARRAGA, comentando el artículo 5 del R.D. Legislativo 1302/1986 de EIA, recuerda que el Estado puede atribuir a los entes locales, en función de su competencia de legislador básico, competencias de ejecución sobre materias en las que el Estado no ostenta competencias de gestión, y tal previsión no puede ser desconocida por la legislación autonómica. Vid. RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *La Evaluación de impacto ambiental*, cit., 2000, p. 207.

(49) La STC 214/1989 de 21 de diciembre, estableció la constitucionalidad del artículo 2.2 de la Ley de Bases del Régimen Local si se interpreta de acuerdo con su Fundamento Jurídico Tercero.

en el ámbito de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. La evaluación ambiental de este tipo de instrumentos de planeamiento se configuraría, así, como una competencia de carácter esencialmente autonómico, a pesar de la existencia de voces municipalistas que, invocando las exigencias derivadas de la *sostenibilidad* y del *urbanismo sostenible*, reclaman competencias municipales en este ámbito (50).

Cuestión diferente, que tiene que ver con la tipología subjetiva de Administraciones y órganos en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, es el de las atribuciones de las Administraciones Locales en tanto que «Administraciones públicas afectadas», lo que implica la necesidad de ser consultadas. En este punto, y aparte de las obligaciones generales de consulta que en tanto que Administraciones Públicas afectadas se recogen en los artículos 4, 9, y 10.1 de la LEAPP, cabe reseñar la previsión que se introduce el artículo 10.3 (51). Este apartado introduce una distinción formal, en virtud de la cual «*las Entidades Locales consultadas podrán incorporar un pronunciamiento expreso acerca de la sostenibilidad del plan o programa*». La cuestión, naturalmente, está en interpretar qué quiere decirse con el término «sostenibilidad», escueta y desnudamente empleado en el texto del artículo 10.3 LEAPP. Pues bien, esta previsión, cuyo contenido y alcance habrá que precisar, parece responder a la «sostenibilidad social» del plan o programa. Tal conclusión parecería estar avalada por el análisis del proceso de elaboración de la LEAPP, sobre todo si tenemos en cuenta la redacción original de la enmienda (52). Hay que advertir no obstante que lo cierto es que ni el texto del artículo 10.3 finalmente aprobado es el mismo de la redacción original de la enmienda, ni tampoco parece que ofrezca mucha apoyatura la justificación del grupo Parlamentario que la mantuvo (*Convergencia i Unió*) (53), pues su defensa se basaba en un texto que explicitaba la referencia a la «sostenibilidad social» mientras que, como se ha visto, el artículo 10.3 se limita a decir que las Administraciones Locales tendrán la oportunidad de pronunciarse sobre la «sostenibilidad» del plan o programa, sin más.

(50) En este sentido, y con ocasión de lo que entendían como una restricción de las competencias municipales en la Ley 2/2002 de 14 de marzo de Urbanismo de Cataluña, vid. las críticas vertidas por LLOP, Josep Maria, «Una Llei d'urbanisme sostenible?», *Sostenible. Revista de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*, julio-agosto 2002. LLADÓ, Oriol, «La nova Llei d'Urbanisme introdueix el criteri de la sostenibilitat», *Sostenible. Revista de la xarxa de ciutats i pobles cap a la sostenibilitat*, julio-agosto 2002.

(51) Se trata de un inciso incorporado como enmienda en el Senado y aprobado en la votación final en el Congreso el día 6 de abril.

(52) BOCG, SENADO de 14 de febrero de 2006.

(53) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, año 2005, VIII Legislatura, núm. 460, Comisión de Medio Ambiente, p. 8430.

Con todo, a pesar de esta última circunstancia, preferimos mantener que la LEAPP emplea aquí (en el artículo 10.3) el término «sostenibilidad» para referirse exclusivamente a la «sostenibilidad social». Sobre todo si tenemos en cuenta, desde otro punto de vista, que sólo entendiendo esta referencia a la «sostenibilidad» como una invocación a la «sostenibilidad social» del plan o programa pueden interpretarse conjuntamente las redacciones de los apartados 1 y 3 del artículo 10 LEAPP de alguna manera que no lleve al absurdo. En fin, en cualquier caso, séanos permitido criticar la equívoca redacción de la misma que hace necesarios estos esfuerzos interpretativos.

Introducir de algún modo una perspectiva evaluatoria más amplia (que incluya la evaluación de la sostenibilidad social del plan o programa) no es en sí misma una opción reprochable, ni todo lo contrario; es una opción de política legislativa perfectamente asumible, que, por lo que aquí nos interesa, resulta compatible con las exigencias de la Directiva 2001/42/CE en tanto que, naturalmente, no implique un menoscabo de sus prescripciones. En este sentido, recordemos que existen perspectivas evaluatorias como los *sustainability assessment* o *sustainability appraisal* que no se constriñen a la sostenibilidad ambiental de los planes y programas, sino que inciden en los tres elementos (ambiental, social y económico), y cuya aplicación ya venía siendo reclamada, por ejemplo, en el Reino Unido (54). Lo que sí resultaría más

(54) Y que, en último término, han llevado en Inglaterra a integrar la evaluación ambiental de los *land use plans* en un modelo más amplio de «evaluación de sostenibilidad» —*sustainability appraisal*— instaurado por la *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Así, en términos generales, la evaluación ambiental en el planeamiento en Inglaterra se lleva a cabo a través del régimen instaurado por el *Statutory Instrument 2004 No. 1633. The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004* (constreñido legalmente a la evaluación de los aspectos ambientales del plan o programa); si bien la evaluación ambiental de ciertos *land use plans* se integra en un proceso de evaluación más amplio conocido con el nombre de *sustainability appraisal* exigido por la *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Importa destacar sobre a este respecto que, pese a tratarse la *sustainability appraisal* incorporada en la *Planning and Compulsory Purchase Act* de 2004 de un procedimiento homónimo al existente antes de la Directiva 2001/42/CE —cuyas principales características resume el artículo SHEATE, W., «The EC Directive on Strategic Environmental Assessment. A much —needed boost for Environmental integration». *European Environmental Law Review* (12-12), diciembre 2003—, es en realidad un mismo procedimiento «reforzado». Así lo hacen notar THERIVEL y WALSH, cuando afirman que «(...) The new system requires an SA report to be produced on the plan which incorporates the environmental report required under the SEA Directive, but covers a wider range of effects and requires consultation of social and economic as well as environmental authorities». Vid. THERIVEL Riki y WALSH, Fiona, «The strategic environmental assessment directive in the UK: 1 year onwards». *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), p. 664. Para una explicación de la Ley, puede consultarse el documento preparado por la Oficina de Información del Sector Público, OFFICE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION (OPSI). *Planning and Compulsory Purchase Act 2004. Explanatory notes*. Disponible en [http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en2004/ukpgaen\\_20040005\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/ACTS/en2004/ukpgaen_20040005_en.pdf).

criticable es que, asumida la necesidad de evaluar la sostenibilidad social de un plan o programa, se haga a través de este postigo, de una manera timorata. ¿Por qué constreñirlo a las respuestas a unas consultas y no al contenido del ISA, introduciendo una perspectiva evaluatoria más amplia? O ¿por qué circunscribir al ámbito de las Administraciones Locales la apreciación de la sostenibilidad social?

Para finalizar este apartado relativo a la presencia de las Administraciones Locales en el proceso de evaluación ambiental de planes y programas, hay que recordar un aspecto, por lo demás absolutamente obvio: estas Administraciones ejercen las competencias y atribuciones que la LEAPP confiere al promotor cuando a ellas corresponda la elaboración del plan o programa, incluidas las de intervención (en los términos que veremos luego que puede revestir la intervención del promotor), en la elaboración de la memoria ambiental.

**C) Cuadro general relativo a la determinación de la Administración competente para evaluar ambientalmente un plan o programa. Análisis de la problemática específica de ciertos supuestos en los que la elaboración y la aprobación del plan vienen atribuidas a distintas Administraciones Públicas**

Según hemos tenido ocasión de examinar anteriormente, el artículo 5.1 LEAPP sigue el criterio de la Administración competente para elaborar y aprobar el plan o programa para determinar, consecuentemente, a qué Administración pública corresponde el ejercicio de las competencias relativas a su evaluación ambiental. De esta manera, y según se desprende de lo dicho, parece que es la voluntad de la ley, y desde luego entendemos que ofrece pocas dudas que es la del legislador, la de atribuir la evaluación ambiental de los planes elaborados y aprobados por la Administración del Estado a la Administración estatal; y, correlativamente, a las Administraciones autonómicas la evaluación ambiental de los supuestos paralelos. Además, que la voluntad del artículo 5.1 es precisamente la de tratar de delimitar (y sobre la base de idénticos parámetros a los utilizados por el artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 para EIA) las competencias de las Administraciones Estatal y Autonómicas resulta palmario, si tenemos en cuenta que el párrafo segundo de este artículo 5 se ocupa de establecer las competencias que, en su caso, tendrán las Administraciones Locales, en los términos que establezca la legislación autonómica.

Las anteriores consideraciones entendemos que dan pie además para ensayar una conjetura: la redacción de los párrafos primero y segundo del

artículo 5 parece partir de la premisa casi automática de la coincidencia entre la Administración que elabora y aprueba el plan o programa sometido a evaluación ambiental. La única salvedad que parece plantearse la LEAPP en esta conexión automática de elaboradores y aprobadores es la de la eventual presencia de una Administración Local, esencialmente en materia urbanística, que el párrafo segundo del artículo 5 de la LEAPP soluciona sobre la base de una remisión a las disposiciones de la normativa autonómica.

Sea como fuere, lo cierto es que la realidad es bastante más rica, y, a efectos prácticos, de la combinación de ambos apartados del artículo 5, y de su interpretación conjunta con el artículo 16 LEAPP, resulta que el sistema funcionará de una manera más o menos clara en ciertos supuestos, mientras que, en otros casos, la interpretación de las expresiones «elaborados y aprobados», «elaborados o aprobados», o simplemente «promovidos», que utilizan estos artículos se presenta ciertamente problemática.

En el sentido recién indicado, no plantea en principio excesivas dudas la determinación de la Administración pública competente en la evaluación ambiental de los siguientes planes y programas:

- A) Planes y programas elaborados y aprobados por la Administración del Estado. En estos casos resulta competente la Administración del Estado, actuando el Ministerio de Medio Ambiente como órgano ambiental (artículos 5.1 y 16 LEAPP).
- B) Planes y programas elaborados y aprobados por la Administración Autonómica. Por las mismas razones resulta competente ahora la Administración autonómica, actuando como órgano ambiental aquél que la Comunidad Autónoma determine (artículo 5.1 LEAPP).
- C) Planes y programas elaborados por la Administración Local y aprobados por órganos locales o autonómicos. En estos supuestos, y por razón de la cláusula del artículo 5.2 LEAPP, aplicable cuando entra en juego una Administración Local, resultará competente la Administración que determine la legislación autonómica.

Hasta aquí, insistimos, las normas de atribución competencial plantean pocos problemas, pero pensemos ahora en dos supuestos diversos, que no por menos frecuentes, dejan de presentarse: a) el de planes y programas elaborados (e incluso aprobados inicialmente) por la Administración Autonómica, pero que se aprueban definitivamente por la Administración del Estado; y b) planes y programas elaborados por la Administración del Estado, pero que se tramitan y se aprueban definitivamente por la Administración local o autonómica. Examinémoslos por separado.

**a) Planes y programas elaborados por la Administración Autonómica, cuya aprobación definitiva corresponde a la Administración del Estado**

En este grupo de supuestos se encuadrarían, por ejemplo, los Planes Hidrológicos de cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma (55). En estos casos, de acuerdo con el artículo 41

(55) Como el Plan Hidrológico de Galicia-Costa, aprobado por Real Decreto 103/2003, de 24 de enero (BOE de 6 de febrero de 2003). La Junta de Gobierno del Organismo autónomo Aguas de Galicia aprobó, el 17 de octubre de 2000, la propuesta de Plan Hidrológico de Galicia-Costa, documento que recibió el 23 de marzo de 2001 el dictamen ambiental favorable del Consejo Gallego de Medio Ambiente, paso previo al acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia de 3 de mayo de 2001 de elevar dicha propuesta al Gobierno de la Nación para su tramitación y aprobación. Es también el supuesto de las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, respecto de las cuales señalemos en cuanto a atribución de competencias en la planificación hidrológica, que el Decreto 55/2005, de 22 febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza del Agua (BOJA de 14 de marzo de 2005), que en su artículo 8.1 d) establece que corresponde a la Presidencia de dicha Agencia *Presentar al Consejo de Gobierno, a través de la Consejería competente en materia de aguas, para su elevación al Gobierno de la Nación, los proyectos de Plan Hidrológico de las cuencas intracomunitarias.*

Este parecía que era también el caso del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (PGDCFC), instrumento que sustituirá al Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña (PHCIC), aprobado por Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio (y cuyas Disposiciones normativas se publicaron por Edicto de 9 de marzo de 1999). Pero, conviene advertir aquí que el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (de Cataluña) —DOGC de 16 octubre 2006, núm. 4740— parece indicar que el mencionado se aprueba definitivamente por el «Govern» de la *Generalitat de Catalunya* mediante Decreto, sin intervención alguna del Consejo de Ministros. De esta manera, los artículos 14 y 15 del Decreto asumen que, como se indica en la Exposición de Motivos, «(...) de conformidad con el nuevo marco competencial en materia de aguas definido, entre otros, por los artículos 117, 144 y 149 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, la competencia exclusiva en materia de planificación hidrológica en el ámbito de las cuencas internas de Cataluña corresponde a la Generalidad». Así las cosas, y a los efectos específicos de las competencias relativas a la evaluación ambiental del PGDCFC, la redacción del Decreto 380/2006, de 10 de octubre en principio, simplificaría la cuestión de determinar a qué Administración (estatal o autonómica) correspondería evaluar ambientalmente el plan. De este modo, al residenciarse en una misma Administración (la autonómica) las competencias de formulación y de aprobación definitiva del instrumento de planificación (el PGDCFC), a ésta correspondería la evaluación ambiental del mismo. Dicho en otras palabras, en definitiva, equivaldría a negar cualquier carácter conflictual del tipo al que nos referimos en este apartado concreto en este plan. En cualquier caso, entendemos que está justificado continuar planteándose estas cuestiones habida cuenta de que otras Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias pueden no haber asumido idénticas competencias, y desde luego, se mantendría en otros supuestos de casuística similar potencialmente existentes en otros sectores. Por otra parte, es objeto de discusión que este sistema sea completamente conforme a la distribución constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autó-

del Texto Refundido de la Ley de Aguas (56), la elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los planes corresponde la Administración hidráulica competente en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Su aprobación definitiva, por el contrario, corresponde al Gobierno por Real Decreto (57). Pues bien ¿cuál es la Administración pública competente para evaluarlo ambientalmente, la Administración estatal o la autonómica?

En principio, la literalidad del artículo 5.1 LEAPP no nos ofrece un asidero firme, pues establece la competencia de evaluación ambiental sobre el criterio de la *elaboración y aprobación*, de manera que cualquiera de las dos, o, llevado el argumento al absurdo, ninguna de ellas, resultaría competente para la EAPP. Por añadidura, el confuso (o, mejor, incongruente) tenor del artículo 16 LEAPP ayuda poco para aclarar el problema, pues sigue, exclusivamente, el criterio de la promoción.

En definitiva, es preciso determinar cuál de los dos criterios (el de elaboración o el de la aprobación) debe utilizarse para la evaluación de estos supuestos, con la consecuencia de que, de optarse por el primero, se posibilitaría la entrada de órganos ambientales autonómicos en la evaluación de planes y programas cuya aprobación definitiva corresponda a la Administración del Estado.

nomas en esta materia. En este sentido, anotemos que el recurso de inconstitucionalidad presentado por D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso el 31 de julio de 2006 y admitido a trámite por el TC el 28 de septiembre del mismo año, fundado en este punto en la jurisprudencia constitucional recaída esencialmente en la STC 227/88.

(56) R.D. Legislativo 1/2001 de 20 de julio, Aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. BOE 24 julio 2001. Redacción dada por la Ley 62/2003, de 30 diciembre. En este sentido, el artículo 41.1 establece que *La elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los planes hidrológicos de cuenca se realizarán por el organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica competente, en las cuencas comprendidas íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*. Por su parte, el párrafo segundo de dicho artículo establece el procedimiento para elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se regulará por vía reglamentaria, debiendo contemplar, en todo caso, la programación de calendarios, programas de trabajo, elementos a considerar y borradores previos para posibilitar una adecuada información y consulta pública desde el inicio del proceso.

(57) En cuanto al procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca y su aprobación mediante Real Decreto, vid. los artículos 80 y 82 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. BOE 7 julio 2007. De acuerdo con el apartado 3 de la Disposición Final Primera, ambos preceptos se dictan al amparo del artículo 149.2.22ª de la Constitución Española, 149.1.22ª de la Constitución Española, que reserva al Estado competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

En este sentido, señalemos que abogaría *pro elaboración* la concepción del proceso de evaluación ambiental como un medio para integrar los aspectos ambientales desde un primer momento en el plan o programa, de manera que, encuadrándose promotor y órgano ambiental en una misma organización administrativa, se presumiría, al menos idealmente, una mayor eficacia, y quizás eficiencia, del proceso. Un argumento añadido a favor de esta postura lo proporcionaría el tenor literal del artículo 16 LEAPP, que parte del criterio de la promoción para determinar la competencia del Ministerio de Medio Ambiente en los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos Autónomos.

Por el contrario, parece que se inclinaría hacia el criterio de la Administración competente para aprobar el plan o programa el entendimiento que subyace en la redacción del artículo 5 LEEAP: la consideración de la evaluación ambiental como competencia instrumental de la sustantiva, entendida en el mismo sentido de la interpretación del TC en el supuesto conexo de la EIA, y que se liga en aquél caso a la autorización material del proyecto. Asimismo, resultaría más congruente con la idea, reflejada en el tenor literal del artículo 5.1 LEAPP, de conferir la competencia sobre evaluación ambiental a aquella Administración que resulte competente para la «aprobación definitiva». En este sentido, y no obstante insistir en la imposibilidad de que en lo supuestos que venimos tratando coincidan elaboración y aprobación definitiva, hay que tener en cuenta que si la LEAPP, entre toda la tipología imaginable de aprobaciones —inicial provisional y definitiva— ha optado por atribuir precisamente la potestad evaluadora a la Administración Pública donde resida el órgano competente para la aprobación definitiva, no hace pensar precisamente que se tenga en mente el esquema del elaborador-evaluador (cuando no coincidan elaborador-aprobador y evaluador) sino más bien en el aprobador-evaluador.

Las legislaciones autonómicas ofrecen soluciones diversas, pero dejando de lado algún caso como el de la Comunidad Autónoma del País Vasco que basó la atribución de competencias en materia de evaluación ambiental sobre criterios exclusivos de territorialidad (a la que nos referiremos en el párrafo siguiente), la mayoría procura dejar constancia de la existencia de competencias estatales, y suele despachar la cuestión con un reconocimiento genérico de que su competencia (autonómica) acaba allá donde comienza la de la Administración estatal (58) (lo que, a la postre, es no decir nada, pues hay que vol-

(58) Así el artículo 4 de la Ley 5/2002 de 8 de octubre de la Rioja. Asimismo, el artículo 4 de la Ley 4/2005 de la Comunidad de Navarra: 4.2. *Las formas de intervención administrativa ambiental que se regulan en esta Ley Foral se entienden sin perjuicio de las intervenciones ambientales que correspondan a la Administración General del Estado en materias de su*

ver la vista a la interpretación de la legislación estatal básica), o, también con cierta frecuencia, delimitando sus ámbitos sobre la base del criterio de la aprobación que hemos examinado (59), especificando incluso en ocasiones el carácter de esta aprobación (la aprobación definitiva) (60). Es dable señalar así mismo algún supuesto donde el criterio que sigue es el de la promoción por Administración Local o autonómica, y no el de la aprobación (61).

En cuanto a las normas que utilizan el criterio de la territorialidad (62), y a pesar de la existencia de alguna opinión en sentido contrario (63), entendemos que son difícilmente admisibles, por extralimitadas y difícilmente conciliables con el sistema de atribución competencial que se fija con carácter básico, como ha tenido ocasión de recordar la Sentencia del Tribunal Consti-

*competencia. Es también el caso de la Ley 7/2006, de 22 junio, de Protección Ambiental de Aragón (Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente Ley será de aplicación a los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades desarrollados en el ámbito territorial de Aragón, susceptibles de producir efectos sobre el medio ambiente de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, sin perjuicio de aquéllos cuyo control y evaluación corresponda a la Administración General del Estado conforme a las competencias que se le atribuyen por la legislación básica estatal).*

(59) Con expresiones más matizadas recogen el mismo principio el artículo 25.1, en relación con el artículo 4, párrafo primero, de la Ley 4/2007 de Protección del Medio Ambiente de Castilla la Mancha; o el artículo 3 de la Ley 2/2002 de 19 de junio de la Comunidad de Madrid. Éstos parten del principio de territorialidad para establecer seguidamente la excepción expresa respecto de las competencias autonómicas relativa a los planes aprobados por el Estado en el ejercicio de sus competencias, que fijan en la aprobación de los mismos. En el mismo sentido, el artículo 1 b) de la Ley 11/2006 de 14 de septiembre de evaluaciones de impacto ambiental y de evaluaciones ambientales estratégicas de las Islas Baleares, que indica que es objeto de aquella Ley [...] (b) La evaluación ambiental de los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que han de aprobar la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los consejos insulares o la administración local.

(60) Así, por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 2/2002 de 19 de junio de la Comunidad de Madrid, citado.

(61) Cfr. el artículo 25 del Decreto 55/2006, de 9 mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (BO. Canarias 31 mayo 2006). El mencionado precepto para determinar la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para evaluar ambientalmente planes o programas sigue el criterio de la promoción por Administraciones Públicas Canarias o por particulares en ejecución de la legislación autonómica.

(62) En este sentido, el artículo 41.1 de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, establece que (...) Deberán someterse preceptivamente al correspondiente procedimiento de evaluación de impacto ambiental los planes y proyectos, bien fueran públicos o privados, que, encontrándose recogidos en el Anexo I de esta Ley, se pretendan llevar a cabo en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(63) En concreto, GARCÍA GARCÍA, María Jesús, «La evaluación de impacto ambiental: concepto, naturaleza jurídica y régimen competencial», *Boletín Aranzadi Administrativo*, núm. 4/2003, Madrid, 2003

tucional 101/2006, de 30 marzo, que declara inconstitucionales diversos artículos de la Ley 3/1998 de 27 de febrero de protección ambiental del País Vasco (64). Como colofón, aparte de los argumentos constitucionales expuestos, y por si aún se albergara alguna duda sobre la voluntad del legislador, el repaso de algunas manifestaciones vertidas en los debates parlamentarios habidos durante la elaboración de la LEAPP, deja bien claro que la utilización exclusiva del criterio de territorialidad para determinar la competencia autonómica sobre la evaluación ambiental de planes y programas no era precisamente la idea que se tenía en mente, sino, más bien, justamente la contraria (65).

En suma, por las razones expuestas, parece que el criterio de la LEAPP es el de atribuir la competencia en materia de evaluación ambiental a aquella Administración a la que se le atribuye la aprobación definitiva del plan o programa, aunque, insistimos, la interpretación gramatical de los preceptos examinados pueden dejar la puerta abierta a la intervención a un órgano ambiental de carácter autonómico. En cualquier caso, recordemos que, con

(64) El Fallo de la STC 101/2006 de 3 de marzo declara que los artículos 44.1, 47.1, 4, 6 y 8, 48, 52.2 y 53.2, en su conexión con el anexo I B), vulneran las competencias del Estado, y son por tanto inconstitucionales exclusivamente en cuanto se refieren a obras o actuaciones competencia de éste.

En este sentido, el artículo 44 establece que (...) A los efectos de lo previsto en los artículos 46 y 47 se entenderá como órgano competente para la emisión del informe y de la declaración de impacto ambiental el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma. (La STC 101/2006, lo declara inconstitucional en lo que se refiere a obras o actuaciones competencia del Estado).

(65) Así, baste recordar la intervención de la Diputada de *Esquerra Republicana de Catalunya*, señora Bonás Pahisa, en la Sesión del 6 de abril de 2006, en la que señalaba que: «(...) No podemos decir lo mismo respecto a otras enmiendas que se nos han quedado en el camino, y algunas se nos han quedado en el camino por doble motivo, porque no se han aceptado en la tramitación del presente texto y porque el texto del Estatuto que aprobó el Parlamento de Cataluña ya no es el que era. Me estoy refiriendo a lo que el Estatuto original preveía en su artículo 144 como competencia de la Generalitat de Cataluña: La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades situadas en Cataluña, y de los planes y programas que afecten a su territorio, con independencia de la Administración competente para autorizarlos o aprobarlos. Así, hemos perdido la opción de que la Generalitat de Catalunya designe el órgano ambiental para proyectos, planes y programas que afecten a su territorio. En este sentido, apelamos a que los diputados y diputadas catalanes reflexionen sobre esta cuestión. ¿Hasta qué punto la Generalitat de Catalunya podrá diseñar su propio modelo de crecimiento si las centrales energéticas más significativas van a ser objeto de planificación en el Ministerio de Industria, si las actuaciones en la cuenca del Ebro y en el dominio público marítimo terrestre lo serán en el Ministerio de Medio Ambiente, y las grandes infraestructuras viarias y ferroviarias en el Ministerio de Fomento? No es una cuestión de desconfianza hacia el Gobierno central, es una cuestión de pérdida de autogobierno, diputados y diputadas catalanes».

Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 169, p. 8429, Sesión Plenaria número 158, celebrada el 6 de abril de 2006.

excepción de la normativa vasca, declarada inconstitucional por la STC 101/2006 en lo que se refiere a la EIA de proyectos autorizados sustantivamente por la Administración del Estado, la interpretación que se acaba de señalar es la que asumen, o dan por supuesta, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas al delimitar el alcance de sus propias competencias.

**b) Planes y programas elaborados por la Administración del Estado, pero que se tramitan y se aprueban definitivamente por la Administración local o autonómica**

Comencemos también como en el epígrafe anterior por formular un par de supuestos que pueden ayudar a entender las cuestiones que en este caso se plantean: los planes especiales (o instrumento equivalente) de desarrollo del sistema general portuario previstos en el artículo 18 de la ley 27/1992 (66), o los planes especiales de ordenación de la zona de servicio ferroviario del artículo 10 de la Ley 39/2003 de 17 de noviembre del sector ferroviario.

Ambas normas establecen sendos procedimientos para la aprobación de estos planes especiales que, en realidad, se limitan a fijar dos particularidades respecto del procedimiento de aprobación que les sea aplicable en virtud de la normativa sectorial (en este caso, urbanística), sea cual sea éste:

- 1) La fijación de quién es el promotor de los mismos, y por ende, a quién corresponde elaborar y formular el plan (67), y desde el punto de vista de su evaluación ambiental, la elaboración del ISA.

(66) Ley 27/1992, de 24 noviembre, de puertos y marina mercante, BOE de 12 de diciembre de 1992.

(67) Por lo que respecta a los planes especiales en la Ley de Puertos, y aunque se trata de una monografía anterior a la reforma de la Ley 48/2003 de 26 de noviembre de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, vid. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *La ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, p. 707. El mencionado autor alude a la discrepancia que en el momento de aprobación de la Ley de puertos se produjo en este entre JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Javier, y CALVO ROJAS, Eduardo. El primero mantenía que correspondía a la Autoridad Portuaria no sólo la formulación del plan especial, sino también su aprobación inicial y provisional (reservando la aprobación definitiva a la Administración que ostentara las competencias sectoriales urbanísticas). Por el contrario, CALVO ROJAS mantenía que correspondía exclusivamente a la Autoridad Portuaria las facultades de formulación del plan, mientras que la tramitación y aprobación corresponden a la Administración urbanística. Sin entrar en el fondo de estas disquisiciones, lo cierto es que el tenor literal de las normas aplicables a la elaboración y aprobación de estos planes especiales en el sistema de planeamiento portuario parecerían ajustarse más a la idea de que tanto la aprobación provisional como la aprobación definitiva corresponden a la Administración Pública con competencias sectoriales urbanísticas, por cuanto, por ejemplo, no tendría demasiado sentido recabar un informe a la Autoridad Portuaria previo a la aprobación definitiva del plan si dicho plan ya fue remitido por la Autoridad Portuaria una vez aprobado provisionalmente por ella.

- 2) Llegado el momento inmediatamente anterior a su aprobación definitiva, la determinación un mecanismo que pretende garantizar que no se apruebe plan especial alguno de estas características sin que la Administración del Estado haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los aspectos de su competencia, mediante la emisión de un informe preceptivo, que, en supuestos de desacuerdo entre Administraciones reclama el consenso de ambas, para, llegado el hipotético evento de existir discrepancias irresolubles mediante esta vía, otorgar al Consejo de Ministros la facultad resolutoria con efectos vinculantes.

En cualquier caso, anotemos de nuevo, todo ello acontece en el marco general de la remisión que ambos preceptos realizan expresamente al procedimiento de aprobación que corresponda según la legislación sectorial (urbanística); de manera que, una vez formulado el plan por el órgano competente (promotor), éste debe seguir el mencionado procedimiento, y ser aprobado por el órgano que la legislación urbanística determine, con la única particularidad que se ha señalado respecto de la intervención de la Administración del Estado en el momento inmediatamente anterior a la aprobación definitiva del plan especial.

Pues bien, se trata de supuestos más prolijos que los estudiados en el epígrafe anterior, y que, de una manera genérica, se encuadrarían dentro de la problemática general que plantea el encaje de la planificación sectorial con la planificación urbanística. Estos supuestos, cuya riqueza no se limita a aspectos subjetivos, sino que podría extenderse también a aspectos relativos al derecho aplicable a la evaluación ambiental del plan (68), así como al

(68) Es decir, podría plantearse en estos supuestos cuál es el régimen jurídico aplicable a la evaluación ambiental del plan o programa: si el establecido por el Título III de la LEAPP, o el régimen autonómico de evaluación ambiental de planes y programas correspondiente. Parece, dicho sea con todas las cautelas necesarias, que en estos casos, el derecho aplicable es el venga determinado por la legislación sectorial de que se trate, en este caso, la urbanística, pues de un plan de esta naturaleza se trata, que no pierde su carácter por la especialidad del promotor, ni tampoco por el hecho de que (en el ejemplo propuesto de evaluación ambiental de los planes especiales en materia de ordenación portuaria establecidos en la Ley 27/1992) los referidos planes especiales desarrollen (al menos idealmente) el plan de utilización de los espacios portuarios —PUEP— (instrumento que establecía el derogado artículo 15 de la Ley 27/1992, y que en la actualidad se encuentra regulado por la Ley 48/2003 de 26 de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, y que no es un instrumento de planeamiento urbanístico. A grandes rasgos, el PUEP delimita la zona de servicio, incluye los usos previstos para cada una de las diferentes zonas del puerto, se elabora por la Autoridad Portuaria, y su aprobación compete al Ministerio de Fomento, previo informe, entre otras, de las Administraciones urbanísticas —cfr. artículos 96 y 97 de la Ley 48/2003—).

Finalmente, por si quedara alguna duda, las normas estatales sectoriales en materia de puertos, ferrocarriles (o aeropuertos) a las que se acaban de hacer referencia se remiten en lo

alcance y objeto de evaluación ambiental, dentro de lo que podríamos denominar un «tiering horizontal», y que deben resolverse en la práctica a través de la aplicación de los Artículos 5.1, 16 y Disposición Adicional Quinta de la LEAPP, y de las disposiciones sectoriales que en no pocas ocasiones complican aún más las cosas, dada la incidencia de diversas fuentes normativas emanadas de diversos entes territoriales: a) normativa sectorial *ratione materiae* (de ordinario, en los supuestos que examinamos, norma estatal), normativa sectorial urbanística (de ordinario, en estos supuestos, autonómica) y de evaluación ambiental (donde coinciden la normativa estatal, en su doble vertiente de legislación básica y de aplicación a los planes y programas cuya evaluación ambiental corresponde al Estado, y, eventualmente, legislación autonómica en materia de EAPP). Y con intervención, además, en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Administración estatal, autonómica y local.

En cualquier caso, por lo que respecta a las cuestiones orgánicas resulta aquí que el promotor es un órgano de la Administración del Estado, mientras que quien aprueba definitivamente el plan puede tratarse, según los supuestos y la normativa autonómica aplicable, un órgano de la Administración Autonómica (ordinariamente) o incluso pudiera tratarse de la Administración Local. ¿Quién es el órgano ambiental en estos supuestos, el Ministerio de Medio Ambiente, o el que en su caso designe la Comunidad Autónoma para ese procedimiento urbanístico? Se reproducen, pues los interrogantes que nos formulábamos en el epígrafe anterior; y es que, si se aplica el criterio de la promoción (recordemos, contenido en el artículo 16 LEAPP), que resulta antinómico con el artículo 5.1, sería el Ministerio de Medio Ambiente; mientras que la aplicación del artículo 5.1 puede conducir a que ninguna de estas Administraciones es competente para la evaluación ambiental del plan.

Rechazada la interpretación al absurdo de que ninguna Administración tiene competencia, debemos señalar sin embargo que ninguna de las dos posibles soluciones que se adopte se nos antoja completamente satisfactoria. Y ello en primer lugar porque, sea cual sea la opción que finalmente se elija, se trata en último término de un interpretación contra el tenor literal de uno u otro artículo; aunque es preciso reconocer que es inevitable proceder así:

que la legislación sectorial urbanística, con la única introducción de la especialidad que se mencionaba. La cuestión puede no ser menor puesto que, de acuerdo con el artículo 12 LEAPP, de carácter abierto, la memoria ambiental puede que no sea realizada conjuntamente entre órgano promotor y órgano ambiental, sino que es perfectamente posible concebir una memoria ambiental elaborada exclusivamente por el órgano ambiental si la normativa autonómica aplicable a la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico así lo dispusiera —como, de hecho, no faltan supuestos—.

ambos preceptos no se sostienen sistemáticamente. En segundo lugar, porque cualquiera de ellas plantea problemas prácticos de interferencia entre los intereses que conciliar (estatales y urbanísticos, locales y supralocales) —en el primer caso se le desapoderaría de una facultad o competencia de evaluación a quien aprueba definitivamente el plan—, mientras que en el segundo se permitiría interferir, vía evaluación ambiental, en las competencias sectoriales materiales del Estado (en los supuestos planteados, en materia de puertos y de ferrocarriles).

Teniendo esto presente, y con las necesarias prevenciones, nos inclinamos en principio por determinar el órgano ambiental en estos procedimientos sobre idéntica base que utilizamos en el supuesto anterior; esto es, sobre el criterio de la Administración competente para la aprobación definitiva del plan. De esta suerte, sería órgano ambiental quien determinara la normativa autonómica sobre urbanismo, y no el Ministerio de Medio Ambiente. Las razones que pueden esgrimirse, en principio, son de congruencia con la interpretación que señalábamos sobre la identidad evaluador-aprobador definitivo de la que parece partir la LEAPP; el hecho de remitirse en bloque al procedimiento urbanístico correspondiente, en el que, de acuerdo con el artículo 7 de la LEAPP debe integrarse el procedimiento de evaluación ambiental, y de que, en último término, se trata de un plan de naturaleza urbanística.

Quizás convenga recordar además, que, en último término, la posibilidad de interferencia real, o de desapoderamiento de facultades sectoriales vía competencias ambientales, puede quedar notablemente atenuada en virtud del juego de dos mecanismos que pasamos a referir. Se trata, en primer término, de la facultad resolutoria final del Consejo de Ministros a la que antes aludíamos (que, obviamente, se entiende que se extiende también a discrepancias sobre el condicionado hipotético de la memoria ambiental, que se ha incluido en virtud del artículo 13 de la LEAPP en el plan especial). Y en último término, en virtud del juego de la Disposición Adicional Quinta de la LEAP, que, no obstante los problemas interpretativos y de fijación práctica de los límites, restringe el ámbito o alcance de la misma evaluación a los aspectos que no fueron evaluados en una anterior (y recordemos que en estos supuestos, continuando con el ejemplo de la evaluación del planeamiento sectorial portuario, ya se habría evaluado al menos idealmente el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios por el Ministerio de Medio Ambiente, y con carácter previo a la aprobación del plan especial).

**D) Apunte final**

De cuanto se ha dicho hasta ahora en relación con la atribución de competencias en materia de evaluación ambiental a las distintas Administraciones Públicas, puede concluirse que la LEAPP sigue un criterio idéntico al que establece el R. D. Legislativo 1302/1986, regulador del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos. Se basa, pues, en la atribución de competencias en virtud de identificar a la Administración competente desde un punto de vista sustantivo con la Administración ambientalmente competente.

En este sentido, parece que el artículo 5 LEAPP pretende zanjar este juego competencial por lo que respecta al binomio Estado-Comunidades Autónomas (artículo 5.1), mediante el establecimiento del criterio que hemos mencionado de una forma, aparentemente, cerrada y definitiva. Por el contrario, deja expresamente abierta y diferida su solución a un momento posterior (la determinación por parte de la legislación autonómica) en el binomio Administraciones de las Comunidades Autónomas-Administraciones Locales (artículo 5.2).

No obstante lo que se acaba de afirmar, la aparente claridad con que el artículo 5.1 LEAPP pretende delimitar las competencias entre Administraciones autonómica y estatal, quiebra en los supuestos en los que distintas Administraciones elaboran y aprueban, respectivamente, un mismo plan o programa. Así, la redacción del artículo 5.1 LEAPP, que hace descansar en la *elaboración y aprobación* del plan o programa el criterio para determinar la Administración competente para evaluarlo, unido a la confusa (o quizás incompleta) redacción del artículo 16 LEAPP, pueden conducir idealmente a la entrada de órganos ambientales autonómicos en la evaluación de planes y programas cuya aprobación definitiva corresponde a la Administración del Estado. Se plantea entonces la necesidad de determinar el criterio prevalente: el de la elaboración o el de la aprobación del plan o programa. Ello nos lleva a la conclusión de que quizás sea éste último el que probablemente responda a la voluntad de la ley. En el mismo sentido se pronuncian algunas normas autonómicas al definir sus propias competencias.

Finalmente, hay que señalar que la LEAPP parte del reconocimiento de la posibilidad de que los Entes Locales ostenten competencias evaluatorias ambientales respecto de los planes que elaboran o aprueban; pero no les confiere competencias concretas por sí misma, y deja la cuestión diferida a un momento ulterior: a la determinación que eventualmente se haga por parte de la legislación autonómica; que, por otra parte, no parece ser muy proclive a otorgar tales facultades a las Administraciones Locales.

**2. Los órganos intervinientes en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas**

Examinada con carácter general la cuestión de la Administración Pública competente (estatal, autonómica o local) para llevar a cabo la evaluación ambiental de un plan o programa, nos ocupamos ahora de la caracterización de la concreta tipología de sujetos (promotor, órgano ambiental, administraciones públicas afectadas y público), y de sus competencias y atribuciones en el seno del proceso de evaluación ambiental, con independencia de la particular Administración competente para llevar a cabo el procedimiento y, por ende, cualquiera que sea la Administración pública donde se encuentren insertos los órganos a los que nos referimos.

Los siguientes apartados abordan este tipo de aspectos, que, recordemos de nuevo, están relacionados con dos puntos esenciales: a) el establecimiento de un sistema de órgano único o de separación orgánica (en los términos que veremos inmediatamente); y, sobre la base de esta opción principal, b) en la caracterización tipológica y competencias que a cada uno de los órganos intervinientes en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas.

**A) Tipología orgánica en la normativa española de transposición de la Directiva 2001/42/CE****a) Legislación estatal: Separación orgánica y clasificación cuatripartita como resultado del proceso de recepción de la Directiva**

A la hora de hacer una caracterización general del sistema orgánico en la evaluación ambiental de planes y programas en el derecho español, no conviene olvidar que esta configuración es el resultado de una azarosa evolución desde el primer borrador de anteproyecto que conocamos (de octubre de 2004) (69) hasta plasmación final en la LEAPP. En cualquier caso, y a pesar estas vicisitudes, cabe destacar la presencia de algunas notas comunes que se han mantenido a lo largo de los diferentes textos preparatorios, que han cristalizado en el texto de la LEAPP, y que, por ende, caracterizan el sistema orgánico de la evaluación ambiental de planes y programas en el derecho español.

— En primer lugar, es dable señalar que, como no podía ser de otra manera, ya desde la versión del borrador de anteproyecto de octubre de 2004

(69) Preparado para ser discutido en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de los días 22 y 23 de octubre de 2004.

se adopta la dicotomía presente en la Directiva entre «autoridades» (sic) con competencia ambiental y autoridades con competencia sustantiva.

— Por otro lado, como aspecto característico del sistema español, y de un modo similar al sistema seguido en la transposición de la Directiva 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aparece el órgano ambiental como sujeto diferenciado de las «autoridades ambientales». En este sentido baste señalar por el momento que el borrador de anteproyecto de octubre de 2004, ya distinguió expresamente entre órgano ambiental (al que encargaba *nominatim* la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental con las competencias y funciones que se describirán luego) y autoridades ambientales (como un concepto distinto al de órgano ambiental y sobre las que, precisamente, hacía recaer las competencias y funciones de consulta que se derivan directamente de los artículos 3.6, 5.4 y 6.3 de la Directiva 2001/42/CE). Se trata de una característica que conserva el texto de la LEAPP.

Pues bien, sobre la base de estas dos ideas fundamentales, resulta que la LEAPP establece una separación nítida entre órgano ambiental y órgano sustantivo, con el carácter además de legislación estatal básica, y da lugar a una *división cuatripartita* de los sujetos jurídico-públicos que intervienen en la evaluación ambiental de planes y programas: órgano ambiental, órgano promotor, Administraciones públicas afectadas, y, aunque no aparezca definido expresamente en la LEAPP, el órgano que aprueba el plan o programa.

A esta situación, como advertíamos, se ha llegado a través de una evolución, cuyo desarrollo comprendería una división, necesariamente artificial, en las cuatro fases que siguen, que se puede esquematizar en las cuatro fases de la manera que sigue:

- 1) El borrador de anteproyecto de octubre de 2004 distingue entre dos grupos de autoridades (sustantivas y ambientales) esquematizados sobre la base de los binomios *autoridad promotora-autoridad sustantiva* (70), y *autoridad ambiental-órgano ambiental* (71).

(70) Artículo 3, apartados b) y e) del borrador de anteproyecto de octubre de 2004. La primera (autoridad promotora) sería aquella que inicia el procedimiento para la elaboración y la adopción del plan o programa y, en consecuencia, debe integrar el procedimiento de evaluación ambiental previsto en el anteproyecto. La segunda (autoridad sustantiva) sería aquella que aprueba o adopta el plan o programa.

(71) Artículo 3, apartados c) y d) del borrador de anteproyecto de octubre de 2004. Las primeras (autoridades ambientales) serían aquellas con responsabilidades especiales en materia de medio ambiente (en el sentido del que habla la Directiva) y que son consultadas en diversas fases del procedimiento; mientras que, en lo que ahora importa, el órgano ambiental sería aquel que ha de conocer sobre la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental regulado en el borrador de anteproyecto.

- 2) Esta cuádruple distinción desaparece, al menos formalmente, en una versión posterior del borrador de anteproyecto que lleva por fecha 21 de diciembre de 2004 (72); y en esta línea simplificadora se mantiene la versión del borrador de 27 de enero de 2005. De este modo, y citando exclusivamente las disposiciones de este último borrador, por cuanto coinciden sustancialmente con las de la versión de 21 de diciembre de 2004, señalemos que en el capítulo de definiciones, la cuestión queda reducida a los términos de órgano promotor (73) y órgano ambiental (74). De todas formas, cabe sospechar que la reducción apuntada lo es exclusivamente a efectos formales, por cuanto en el texto de 27 de enero de 2005 se observa en este punto que a pesar de haber desaparecido su definición en el artículo específico (artículo 2), las autoridades ambientales desde luego siguen siendo una figura distinta al órgano ambiental. Así se desprende, por una parte, del tenor de su artículo 9.1 (75), y, por otra, de las funciones que se le otorgan en el resto del articulado (y que coinciden sustancialmente con las que prevé la Directiva 2001/42/CE: son consultadas en diversas fases del procedimiento). Por otra parte, además, en el artículo 14 del borrador de anteproyecto de 27 de enero de 2005 aparece, de nuevo, la figura que en el anteproyecto de octubre de 2004 se llamaba «órgano sustantivo» y que ahora se ha dejado en la denominación de «órgano competente» (76).

(72) Borrador preparado para su discusión en la Conferencia sectorial de Medio Ambiente del 27 de diciembre de aquel año, y que, pese a la introducción posterior de algunas variaciones relevantes, presenta una faz mucho más reconocible en la LEAPP finalmente aprobada.

(73) Que vendría a ser aquel órgano de una Administración pública, estatal, autonómica o local que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental (Artículo 2 b) del borrador de anteproyecto de 27 de enero de 2005).

(74) A tenor del artículo 2 c) del borrador de anteproyecto de 27 de enero de 2005, se trata del «órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local encargado de realizar las funciones para la determinación del alcance del informe de sostenibilidad ambiental, de identificar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, de definir las modalidades de información y consulta y de llevar a cabo la revisión ambiental».

(75) (...)Administraciones públicas ambientales afectadas se entenderán aquellas que tienen competencias específicas en materia de medio ambiente, incluidos los aspectos de biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, y el paisaje.

(76) De este modo, y al tratar de la «integración de los aspectos ambientales en el plan o programa», el artículo 14 del borrador de anteproyecto de 27 de diciembre de 2005 establece en concreto que: *El informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas, el informe de revisión ambiental y, en su caso, las consultas transfronterizas, se tendrán en cuenta en el plan o programa antes de su aprobación definitiva por el órgano competente o de su ulterior remisión para su tramitación por el procedimiento legislativo que corresponda.*

3) La anterior caracterización cuatripartita es la que se mantiene en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el día 6 de mayo de 2005, y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 13 de mayo del mismo año (77), que en su artículo 2 (definiciones) establece lo que debe entenderse por órgano promotor (78) y por órgano ambiental (79). Por otra parte, el trasunto en la transposición española de las autoridades con «responsabilidades especiales en materia de medio ambiente» de la Directiva 2001/42/CE, como sujetos diferenciados del órgano ambiental, se definía en el artículo 9 al tratar de la especificación del contenido y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental (80). En este punto conviene resaltar que el mencionado proyecto de ley de mayo de 2005 se refiere a ellas con la denominación de *Administraciones públicas afectadas* (en contraste con la denominación de *Administraciones públicas ambientales afectadas*, que hasta ese momento había venido manejándose). Finalmente, hay que destacar que del articulado del proyecto de 6 de mayo de 2005 desaparece cualquier referencia explícita al órgano competente por razón de la materia; pero es evidente que a pesar de esta eliminación, sigue existiendo un órgano que aprueba con carácter definitivo el plan o programa evaluado, y que además éste órgano viene determinado en virtud de la normativa sectorial aplicable a la elaboración y aprobación del plan o programa.

(77) Proyecto de Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (121/000038). Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados número A-38-1 de 13 de mayo de 2005, p. 1.

(78) Artículo 2 b) Órgano promotor: *aquel órgano de una Administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental.*

(79) Artículo 2 c) Órgano ambiental: *el órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local encargado de realizar las funciones para la determinación del alcance del informe de sostenibilidad ambiental, de identificar a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, de definir las modalidades de información y consulta y de llevar a cabo la memoria ambiental, en colaboración con el órgano promotor.* Se observa que el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros del 6 de mayo de 2005 sustituye el inciso final del artículo 2 c) del borrador de anteproyecto de 27 de enero de 2005 (que rezaba y *de llevar a cabo la revisión ambiental*) por la dicción y *de llevar a cabo la memoria ambiental en colaboración con el órgano promotor.*

(80) A tenor del segundo párrafo del artículo 9.1, por Administraciones públicas afectadas se entenderá aquellas que *tienen competencias específicas en las siguientes materias: biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural, incluido el patrimonio histórico, y paisaje.*

4) El proyecto de ley en su versión publicada en el BOCG de 29 de diciembre de 2005 (81) conserva esta estructura, y de ahí pasa sin modificaciones a la Ley 9/2006, de 28 de abril (LEAPP).

En definitiva, la LEAPP perfila un modelo orgánico para el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas en el que se opta por la separación entre órgano ambiental y órgano promotor, y así, establece con carácter de legislación estatal básica (y, por tanto, indisponible en este punto para las Comunidades Autónomas, que deben respetar este esquema de separación) un sistema donde actúan: 1) el órgano promotor —definido en el artículo 2 b—; 2) el órgano ambiental —definido en el artículo 2 c—; 3) las Administraciones públicas afectadas —a las que define el artículo 9.1, párrafo segundo—; y, aunque no aparezca expresamente mencionado en el texto de la LEAPP, 4) el órgano que aprueba el plan o programa.

#### **b) La normativa autonómica: comunión básica con los presupuestos de la LEAPP, y adición de algunas especificidades**

Centrándonos ahora en las normas autonómicas, hay que referirse en primer lugar a aquellas que con anterioridad al proceso de transposición estatal de la Directiva 2001/42/CE habían pretendido ya incorporar sus disposiciones en las respectivas Comunidades. Éstas, como habíamos indicado, habían seguido uniformemente la opción por la separación orgánica. Se trata en la mayoría de los casos de unos modelos procedimentales ciertamente apegados a los sistemas de evaluación ambiental de proyectos, y que, por lo que respecta al eventual impacto de la LEAPP en los modelos que configuran, se concluye que poco problema parece plantearse con la legislación básica en este punto, pues, como acaba de señalarse, opta por idéntica opción: la separación entre órgano sustantivo y órgano ambiental.

Las posibles fricciones podrían, en su caso, plantearse a la hora de evaluar la compatibilidad de la concreta distribución competencial entre ambos órganos y las posibilidades más o menos abiertas que deja la legislación básica en este punto, así como la aparición o intervención de la figura del promotor privado, que la LEAPP, congruentemente con el enfoque del que parece partir (esto es, de someter a LEAPP los planes y programas de promoción pública) desconoce. Por otra parte, es dable mencionar tanto la previsión expresa del órgano que aprueba el plan o programa en alguna norma (o proyecto de norma) autonómica, así como la introducción de una figura adicio-

(81) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados núm. A-38-9, de 29 de diciembre de 2005.

nal, que no se contempla en la legislación estatal básica: la Administración u órgano actuante, de importancia en el planeamiento urbanístico. Estas cuestiones se tratan en el epígrafe siguiente (3.2.2).

### c) Síntesis

De cuanto se ha dicho hasta ahora, entendemos que puede señalarse que, por lo que respecta exclusivamente a la tipología de órganos intervinientes, la LEAPP mantiene la opción por una separación nítida entre órgano ambiental y órgano (u órganos) con competencias sustantivas o sectoriales —órgano promotor y órgano que aprueba el plan o programa—, siguiendo una línea ininterrumpida que, no obstante las variaciones nominales, trae causa de las dos versiones del proyecto de ley de 13 de mayo y 29 de diciembre de 2005, que no hacen por su parte más que confirmar la línea que ya se había tomado en el anteproyecto de 27 de enero de 2005, y en las versiones anteriores de octubre de 2004 y de 21 de diciembre de 2004. Esta opción se adopta además con el carácter de legislación básica. Sobre esta base, la LEAPP se configura en torno a una división cuatripartita entre órgano promotor, órgano ambiental, Administraciones públicas afectadas y órgano competente para la aprobación del plan o programa.

En cualquier caso, esta continuidad en la tipología orgánica no debe llevarnos a pensar en una uniformidad de tratamiento en cuanto a las atribuciones de competencias en los diferentes textos, sino, como veremos en el epígrafe siguiente, las variaciones en este campo han sido de notable intensidad.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas ya partían (en los casos de normas anteriores a la LEAPP) y, en lo sucesivo, naturalmente, observan el modelo de separación orgánica; congruentes por tanto, a priori, con el modelo que dibuja la legislación estatal básica. Las cuestiones que será preciso determinar se refieren, por tanto, a la compatibilidad de modelos de atribución de competencias a los diferentes órganos, de suerte que resulten congruentes con la legislación estatal básica.

### B) Análisis de las concretas atribuciones y competencias conferidas a los diferentes órganos

Una vez examinada la tipología orgánica, en general, pasamos a continuación a examinar algunos aspectos que plantea el sistema orgánico que dibuja la LEAPP y las normas autonómicas en la materia. Todo ello, además, con atención especial a las competencias, facultades de actuación que

se otorgan a los distintos sujetos. En relación a este último punto, y con el fin de ordenar mínimamente nuestra exposición, entendemos que, desde una perspectiva general, el tratamiento de esta cuestión debe atender en primer lugar a la exposición breve de la línea evolutiva de esta cuestión en el proceso de elaboración de la LEAPP, en tanto que entendemos que es harto significativa de las posibilidades de regulación que en este punto permitía la Directiva y que de hecho se barajaron; para pasar revista a continuación a las competencias asignadas a cada uno de los órganos, o quizás deberíamos decir sujetos intervinientes en la EAPP (dado que, en los supuestos de planes y programas de promoción privada sometidos a EAPP, el promotor no es, naturalmente, un órgano). Planteada la cuestión en estos términos, pasamos a analizar la evolución de estos aspectos en los textos preparatorios de la LEAPP, y a describir el panorama final resultante.

### a) Evolución

Dentro de la aludida naturaleza problemática de las cuestiones orgánicas en la EAPP en el derecho español, es precisamente la concreta atribución de funciones a estos órganos es la cuestión donde se observa una mayor variación de enfoques entre los diferentes textos que han desembocado en la LEAPP. Es más, la evolución a la que nos referimos no puede caracterizarse, precisamente como un proceso uniforme, con una sucesión de pasos que paulatinamente hayan llevado hacia el sentido que parece ser el definitivamente adoptado; sino más bien se trata de un camino sinuoso, con abundantes ampliaciones y restricciones de las atribuciones que se le conferían respectivamente al promotor y al órgano ambiental.

Desde un punto de vista general, puede afirmarse que en los primeros estadios, se pasó de una situación en el primer borrador de anteproyecto de octubre de 2004 donde, a excepción de la fase de decisión caso a caso, el órgano ambiental tenía de un modo más o menos claro un papel claramente preponderante en la tramitación y resolución del procedimiento de evaluación ambiental (82), a un escenario casi diametralmente opuesto en la ver-

(82) En el borrador de anteproyecto de octubre de 2004, con la división cuatripartita a la que hemos aludido, la situación puede describirse de la siguiente manera. A) La autoridad promotora: Decide sobre la necesidad de someter un plan o programa a evaluación ambiental en los supuestos caso a caso (artículo 26), y tramita esta fase. Decide sobre el contenido y alcance del informe ambiental, en consideración del documento de los términos de referencia elaborado por el órgano sustantivo como culminación del procedimiento de *scoping* (artículo 15). Es la encargada del trámite de información pública (artículo 16), y elabora el informe ambiental estratégico (complementario del informe de sostenibilidad ambiental) sobre la base de los resultados de las consultas, información y participación públicas. Es la encargada de la supervisión de

sión de 21 de diciembre de 2004 (con un claro predominio de las facultades conferidas al órgano promotor) (83). Posteriormente, la versión de 27 de enero de 2005 (84) adopta un camino intermedio, con el añadido además de que,

los efectos de la aplicación o ejecución de los planes y programas para el medio ambiente (artículo 22.1). B) El órgano ambiental: De acuerdo con la definición que nos proporciona el artículo 3, d), sería aquel que ha de conocer sobre la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental regulado en el anteproyecto. Más concretamente, en cuanto a la determinación del contenido y alcance del informe ambiental, el órgano ambiental: Tramita esta fase (generalmente conocida como *scoping*) (artículo 15), Emite el documento de términos de referencia sobre el que se decide el contenido y alcance del informe ambiental. Fija el público interesado. Determina igualmente las autoridades ambientales que deberán ser consultadas en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas. Emite la «Opinión del órgano ambiental para el procedimiento de evaluación ambiental» —que se configuraba como una, valga la expresión, declaración ambiental del plan o programa— (artículo 17). Tiene competencias en la fase de seguimiento (supervisión) en el sentido de que puede recabar informaciones y efectuar las comprobaciones que considere necesarias para verificar la información que figura en el informe de sostenibilidad ambiental o, en su caso, el cumplimiento de los aspectos medioambientales fijados en su Opinión Medioambiental. C) Las autoridades ambientales: El Anteproyecto de octubre de 2004 hace recaer en estas autoridades las competencias y funciones que la Directiva prevé en sus artículos, 3.6, 5.4 y 6.3. Así: Son consultadas en el procedimiento de decisión caso /caso (artículo 26), en la fase de *scoping* (artículo 15) y una vez que el informe ha sido elaborado y antes de la emisión de la opinión.

(83) Esta situación sufre variaciones de importancia en el borrador de anteproyecto de 21 de diciembre de 2004. De esta manera, y con carácter de legislación estatal básica, se atribuye un papel preponderante al órgano promotor. Este órgano deviene en el encargado en último término de decidir el sometimiento o no de determinados planes y programas a evaluación ambiental, limitando taxativamente la intervención del órgano ambiental a la emisión de un informe en esta fase y de sus términos se colige que no tendría nunca carácter decisorio (Artículo 4.— *Determinación de los efectos significativos en el medio ambiente de un plan o programa. 1. A los efectos de lo previsto en el apartado tercero del artículo 3, para determinar si un plan o programa puede tener efectos significativos en el medio ambiente y, en consecuencia, si debe o no ser objeto de evaluación ambiental, corresponderá al órgano promotor resolverlo, previo informe del órgano ambiental y previa consulta a las Administraciones públicas ambientales a las que se refiere el apartado primero del artículo 9 que puedan verse afectadas por el plan o programa.*) También atribuía al promotor la determinación del alcance y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental, con «intervención» del órgano ambiental (Artículo 9.— *Alcance del informe de sostenibilidad ambiental. 1. La amplitud y el nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se determinará con la intervención del órgano ambiental, tras consultar a las Administraciones públicas ambientales afectadas (...).*) Finalmente, el órgano promotor era también el competente en materia de participación pública y seguimiento.

(84) En la redacción de 27 de enero de 2005, estas cuestiones quedaban más abiertas, de manera que era posible, en nuestra opinión, optar por distintos enfoques en la legislación autonómica. Así, el órgano ambiental, seguiría interviniendo necesariamente en la decisión de someter o no de determinados planes y programas a evaluación ambiental; y en la determinación del alcance y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental. Sin embargo (a diferencia de la redacción de los artículos 4 y 9 de la versión de 21 de diciembre de 2004) el texto de los mencionados preceptos en el borrador de anteproyecto de 27 de enero de 2004 no establece precisión alguna en torno al contenido y alcance de esta «intervención». Por esta razón, entende-

en nuestra opinión, dejaba un mayor margen de maniobra que su predecesor de 21 de diciembre de 2004 para la configuración por parte de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el proyecto publicado el 13 de mayo de 2005 pareció haber seguido de un modo más o menos fiel la configuración que se contenía en el anteproyecto de 27 de enero de 2005, pero con dos diferencias importantes: en primer lugar, el artículo 4 del citado proyecto establecía claramente que correspondía al órgano ambiental adoptar la decisión caso a caso (*screening*), y, en segundo lugar, la clave de las atribuciones al órgano ambiental: el momento en que, una vez redactado el informe ambiental, y evacuadas las consultas al público y a las Administraciones públicas afectadas, debía analizarse el proceso de evaluación que se ha llevado a cabo: este es, en relación en la elaboración de la *memoria ambiental*. En este punto, la versión del proyecto de mayo de 2005 presentaba aspectos de cierta importancia.

De este modo, destaquemos que el proyecto de ley publicado en el BOCG de 13 de mayo de 2005 sobre evaluación de los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente ofrecía un modelo de evaluación, del que, por lo que respecta a las funciones del órgano ambiental (que no de las autoridades ambientales a consultar, en los términos del artículo 6.3 de la Directiva 2001/42/CE), es preciso retener de forma muy sintética que, en primer lugar, su papel normalmente se limitaba a fijar el público interesado y las autoridades a consultar, así como a participar en la determinación del alcance y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental (ISA). En segundo término, la variación más relevante se refería a las funciones del órgano ambiental en la redacción de la *memoria ambiental*, pues el mencionado proyecto de mayo de 2005 establecía un modelo de elaboración conjunta de la memoria ambiental entre órgano promotor y órgano ambiental. Siendo esto así, la intervención del órgano ambiental parecía configurarse en consecuencia de un modo en que no intervenía emitiendo su parecer de forma individualizada, ni sobre el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) ni tampoco sobre el plan o programa. Así las cosas, entendemos que no es exagerado afirmar que esta opción que tomaba el proyecto publicado el 13 de mayo de 2005 suponía un cambio profundo en el planteamiento de la evaluación ambiental del plan o programa que se ofrecía en el anteproyecto de 27 de enero de 2005, por cuanto cambiaba notablemente el concepto de evaluación ambiental y sus consecuencias.

mos que se posibilitaba a la normativa autonómica la opción entre configurarla de un modo decisorio o consultivo. Por otra parte, el órgano ambiental en este texto definía las modalidades de información y consulta así como identificaba a las Administraciones públicas ambientales afectadas y el público interesado que en todo caso deberían ser consultados. Finalmente, el órgano ambiental era el encargado de emitir el informe de revisión ambiental.

El proyecto de ley, en su versión publicada en el BOCG de 29 de diciembre de 2005, presentaba diferencias respecto con su antecesor, y, entre ellas, cabe destacar naturalmente la idea de que da marcha atrás en cuanto a la redacción del artículo 12, dedicado a la memoria ambiental, y a lo que deba entenderse por legislación básica. En este sentido, ya señalaba que la memoria ambiental se elaboraría por el órgano que la Comunidad Autónoma determinase —eliminando de esta manera con carácter de legislación estatal básica la opción por la elaboración conjunta entre órgano ambiental y promotor por la que había optado la versión de mayo de 2005—. Ello no obstante, hay que hacer una precisión de cierta importancia: se mantiene la elaboración conjunta para la evaluación de planes y programas de competencia estatal (artículo 22). Este es el modelo que ha llegado finalmente al texto de la LEAPP, y cuyas principales características pasamos a examinar.

#### b) Las competencias de los diferentes órganos en la Ley 9/2006

##### b.1) El órgano ambiental

###### α) Definición

El apartado c) del artículo 2 de la LEAPP define órgano ambiental como el *órgano de la Administración pública que en colaboración con el órgano promotor vela por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes o programas*. Se trata de una definición redactada en unos términos relativamente vagos, de los que, en nuestra opinión, sólo cabe deducir una conclusión determinante: que existe, que es un órgano diferente del promotor, y que en el transcurso del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas tiene asignadas una serie de competencias. Competencias que, por otra parte y a diferencia de las versiones preparatorias de proyectos y anteproyectos, el artículo 2 de la LEAPP no enumera específicamente y que, en consecuencia, deben determinarse a partir de la lectura del resto del texto de la Ley, incluyendo el papel que le corresponde en las consultas transfronterizas (85).

Más allá de esta definición, y de la determinación competencial espi- gada a lo largo del texto, la LEAPP únicamente especifica que el Ministerio

(85) Artículo 11.7. *Cuando un Estado miembro de la Unión Europea comunique que en su territorio está prevista la ejecución de un plan o programa que puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente de España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente, el cual con la participación de los órganos ambientales de las Comunidades Autónomas afectadas, actuará como órgano ambiental en las consultas bilaterales que se hagan para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos.*

de Medio ambiente será el órgano ambiental en los procedimientos de evaluación ambiental cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado (artículo 16), y, en consecuencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas la determinación de quien actúa como órgano ambiental en los procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas en aquellos supuestos en los que esta Administración (o, eventualmente, la Administración Local), resulte competente en los términos que se han examinado en esta misma sección.

Pues bien, por lo que respecta entonces a estos aspectos relativos a la determinación del órgano ambiental en cada procedimiento concreto, destaca el hecho de que, en consonancia con el modelo adoptado en la evaluación de impacto ambiental de proyectos (artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986), se atribuye a un órgano complejo (Ministerio de Medio Ambiente) las competencias de este procedimiento, y no a órganos individuales. La mayoría de las normas autonómicas optan por este tipo de determinación (Departamentos y Consejerías de Medio Ambiente), y difieren a normas de organización administrativa la asignación más detallada. Otros modelos atribuyen las competencias del órgano ambiental a órganos participados como la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares (86). Alguna norma opta por designar a entidades de derecho público, adscritas a las Consejerías de medio ambiente, como el artículo 12 de la Ley 7/2006, de 22 junio de protección ambiental de Aragón (87), que designa al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (88) como órgano ambiental.

En cualquier caso, recordemos que es especialmente destacable el hecho de que el órgano ambiental, como advertíamos anteriormente, se incardina de un modo general en la esfera de la Administración autonómica —con algu-

(86) Disposición transitoria primera de la de la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears. *Hasta que no se regule el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en los términos que establece el artículo 19 de esta Ley, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears será la Comisión Balear de Medio Ambiente, regulada por el Decreto 38/1985, de 16 de mayo, de creación de la Comisión Balear de Medio Ambiente*. Por su parte, el artículo 19 de la Ley 11/2006 de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears, delimita el alcance de las competencias de la Comisión Balear de Medio Ambiente como órgano ambiental, establece la creación de un Comité Técnico en su seno, y remite a una posterior regulación reglamentaria su organización, régimen jurídico y composición.

(87) Boletín Oficial de Aragón de 17 julio 2006. Rectificación en BO. Aragón 13 septiembre 2006.

(88) El Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA) es una entidad de Derecho Público, adscrita al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, crado por de la Ley 23/2003 de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

nas particularidades como, por ejemplo, las competencias de los órganos forales de los territorios históricos en el País Vasco (89)— con una práctica ausencia de atribuciones de este carácter a órganos de la Administración Local.

### β) Competencias

La LEAPP asigna al órgano ambiental, con carácter de legislación estatal básica, la competencia para la resolver caso a caso sobre la necesidad de someter un determinado plan o programa a EAPP (artículo 4 LEAPP), la determinación del alcance y grado de especificación del ISA (artículo 9 LEAPP), y algún tipo de intervención en la elaboración de la memoria ambiental. En relación a este último punto, el artículo 12 LEAPP no determina quién es el órgano competente para elaborar la memoria ambiental, si bien, exige que en todo caso el acuerdo del órgano ambiental. Por su parte, el artículo 22 LEAPP (aplicable a la evaluación ambiental de planes y programas de competencia de la Administración General del Estado), establece la elaboración conjunta de la memoria ambiental por órgano promotor y órgano ambiental. Suele participar en tareas de seguimiento.

La naturaleza de legislación estatal básica de los artículos 4 y 9 que se acaban de referir (en cuanto a la competencia relativa a la decisión caso a caso y el contenido y alcance del ISA), implica su carácter indisponible para el legislador autonómico. En este sentido, señalemos que la mayoría de las Comunidades Autónomas que habían aprobado normas reguladoras de la evaluación ambiental de planes y programas anteriores a la transposición estatal de la Directiva 2001/42/CE, y habían optado por la decisión caso a caso (Madrid —en norma aún vigente— (90) y Cantabria —en la

(89) Cfr. artículo 44 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. BOPV de 27 de marzo de 1998.

1. A los efectos de lo previsto en los artículos 46 y 47 se entenderá como órgano competente para la emisión del informe y de la declaración de impacto ambiental el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma.

2. No obstante tal atribución, en aquellos casos en los que la competencia sustantiva para la aprobación del plan o autorización del proyecto resida en los órganos forales de los territorios históricos, la competencia reconocida en el párrafo anterior queda atribuida a estos últimos, excepto cuando el plan o proyecto que se pretenda ejecutar supere o afecte al ámbito territorial de más de un territorio histórico, supuesto este en el que se garantizará la participación en el procedimiento de los órganos forales.

(90) Artículo 5 de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid:

5. (...) el promotor deberá solicitar al órgano ambiental su pronunciamiento al respecto, para lo que deberá presentar la documentación íntegra del plan o programa (...).

6. El órgano ambiental de la Comunidad de Madrid contará con un plazo máximo de cuarenta y cinco días para decidir si el plan, programa, proyecto o actividad debe o no debe someterse a un procedimiento ambiental y, en caso afirmativo, a cual de los definidos en esta Ley deberá someterse

legislación ahora derogada— (91) atribuyeron al órgano ambiental las decisiones sobre estos subprocedimientos habitualmente denominados de *screening*, aunque se daba algún caso en el que no se especificaba cual era el órgano encargado para la decisión caso a caso relativa al sometimiento a evaluación ambiental de planes y programas de promoción privada (Castilla la Mancha, en la normativa ahora derogada-). En cuanto a la determinación del contenido y grado de especificación del informe ambiental, en la normativa anterior a la LEAPP la intervención de los órganos ambientales solía configurarse como de naturaleza consultiva (92). En este sentido, entendemos que la opción recién indicada de configurar la intervención del órgano ambiental de modo que sus determinaciones en torno a la fijación del contenido y grado de especificación del ISA no vinculen en modo alguno al órgano promotor, parecería requerir actualmente una interpretación acorde con la naturaleza efectivamente decisoria que le atribuye el artículo 9 de la LEAPP a través de la redacción del documento de referencia y determinación de las Administraciones públicas afectadas y del público interesado.

Con todo, apuntemos finalmente que las principales implicaciones de la LEAPP desde esta perspectiva de atribución de competencias a los diferentes órganos que actúan en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas, se refieren al papel asignado al órgano ambiental por lo que se refiere a la elaboración de la memoria ambiental. De esta manera, la LEAPP impone que en los procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas cuya competencia venga atribuida a la Administración General del Estado, la memoria ambiental será elaborada de forma conjunta entre órgano promotor y órgano ambiental (artículo 22 LEAPP). Por el contrario, el artículo 12 LEAPP deja la cuestión notablemente abierta para el resto de procedimientos de evaluación ambiental de planes y programas, por cuanto dispone que «(...) será realizada (...) en el ámbito de las Comunidades Autónomas, por el órgano u órganos que éstas determinen, y, en todo caso, con el acuerdo del órgano ambiental». La evidente flexibilidad del artículo 12 LEAPP ha provocado ya la aparición de una amplia variedad de modelos autonómicos; y así, muy sintéticamente, cabría distinguir entre dos grandes tipos de sistemas: A) aquellos en las que la memoria ambiental

(91) Artículo 2.2 de la Ley 5/2002, de 24 julio de Medidas Cautelares Urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios.

(92) Por ejemplo, son los casos del artículo 15 de la Ley 2/2002 de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (BOCM de 1 de julio de 2002); o del artículo 6 del Decreto 183/2003, de 22 julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto Ambiental (BO. País Vasco 4 septiembre 2003).

se configura como acto único, que incluye el acuerdo del órgano ambiental (93); y B) aquellos en los que la memoria ambiental y el acuerdo del órgano ambiental constituyen dos pronunciamientos diferentes, elaborados por distintos sujetos, y cuyas relaciones y efectos mutuos se articulan también de maneras diferentes en los diversos ordenamientos autonómicos (94). Como puede sospecharse, el estudio detallado de las particularidades de la articulación de la memoria ambiental en los diversos regímenes autonómicos excede con mucho los objetivos de este artículo. Baste, por tanto, la indicación de las grandes líneas en las cuales entendemos que es dable estructurar las construcciones normativas sobre este particular, y en recalcar de nuevo que es en este punto donde se dan las mayores divergencias entre los regímenes autonómicos por lo que a los aspectos subjetivos de la evaluación se refiere.

#### b.2) El promotor

##### α) Concepto y competencias

De acuerdo con el artículo 2 b) LEAPP el órgano promotor es aquel órgano de una Administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental. De aquí se desprende que se trata, ordinariamente, del sujeto que elabora el plan o programa (o su propuesta), y, muy especialmente, que se configura como el órgano, o el sujeto principal sobre el que recae el peso de la evaluación ambiental integrada en el procedimiento de elaboración y aprobación del plan o programa al que parece aspirar la LEAPP. Esta afirmación, que como vemos se deduce de la

(93) Tales modelos comprenderían aquellos en los que la memoria ambiental se elabora conjuntamente entre órgano promotor y órgano ambiental, así como aquellos sistemas en los que la memoria ambiental es elaborada exclusivamente por el órgano ambiental —por ejemplo, la Ley 17/2006 de 11 de diciembre de Control ambiental integrado de Cantabria (artículo 25 e), o la Ley 7/2006 de 22 de junio de protección ambiental de Aragón (artículo 19)—.

(94) Por poner sólo unos ejemplos, se trataría de los supuestos en los que el promotor elabora una propuesta de memoria ambiental, y es el acuerdo del órgano ambiental el relevante para incorporarse a la propuesta de plan o programa (como por ejemplo, que parece desprenderse del Reglamento de instrumentos de planeamiento de Canarias, o el que establece el artículo 7 de la Ley 11/2007 de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia), así como aquellos casos en los que no existe una propuesta de memoria ambiental sometida a acuerdo del órgano ambiental, sino en los que memoria ambiental y acuerdo del órgano ambiental dos actos distintos, perfectos —y no de mera propuesta— de distintos sujetos, pero en los que se dan diversas relaciones y vinculaciones entre ellos (como el artículo 115 d) del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, entre otros).

definición del artículo 2 b) recién mencionada, es corroborada por la letra del artículo 7 de la LEAPP, que significativamente establece que la legislación reguladora de los planes y programas introducirá en el procedimiento administrativo aplicable para su elaboración y aprobación «(...) un proceso de evaluación ambiental en el que el órgano promotor integrará los aspectos ambientales (...)».

Al promotor le corresponde la elaboración del ISA (artículo 8.1 LEAPP), la elaboración de la propuesta de plan o programa (artículo 13 LEAPP), y, eventualmente, alguna intervención en la redacción de la memoria ambiental. En relación con este último punto, es evidente que en el ámbito de planes y programas cuya evaluación ambiental sea competencia de la Administración General del Estado, la presencia del promotor («órgano promotor» en la terminología de la LEAPP) es preceptiva, dado que se trata de un modelo de elaboración de memoria ambiental conjunta, ex artículo 22 LEAPP. Sin embargo, del artículo 12 de la LEAPP (artículo con carácter de legislación estatal básica), no se desprende que deba ser obligatoria su presencia como sí que se predica, por el contrario, del órgano ambiental. Es importante recalcar una vez más que el tratamiento de la memoria ambiental presenta en la normativa autonómica una casuística muy diversa. Finalmente, señalemos que el órgano promotor tiene asignado en el Título III de la LEAPP las funciones relativas a las consultas y participación pública —desarrollo de los procedimientos de consulta y participación pública, no la determinación de Administraciones y público interesado que, como vimos, se asignan al órgano ambiental— (artículo 21 LEAPP), aunque no se pronuncia sobre este particular en lo relativo a la evaluación ambiental de planes y programas de competencia de las Administraciones Autonómicas o, eventualmente locales —si se hiciera un uso en este sentido de las atribuciones que confiere el artículo 5.2 LEAPP antes estudiado—.

##### β) El promotor privado

A pesar de que, tal y como se reconoce en la propia Exposición de Motivos de la LEAPP (95) y deja translucir la totalidad de su articulado, el legislador estatal parece tener en mente que el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental de planes y programas restringe a aquellos de promoción pública, lo cierto es que ni de la Directiva 2001/42/CE parece desprenderse

(95) Esta Ley, por tanto, introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos [...]

tal opción (96), ni (aún en el caso de que tal restricción fuera conforme con las disposiciones de la Directiva, lo que insistimos aún no es cuestión que se nos antoje por completo clara), la legislación estatal básica impediría a las Comunidades autónomas adoptar una opción contraria —esto es, añadir los planes de promoción privada—. Esto último es particularmente claro por cuanto diversas normas autonómicas en vigor o proyectadas, incorporan planes de promoción privada al ámbito de aplicación de la evaluación ambiental (97).

Siendo esto así, se plantea, naturalmente, la intervención de un tipo concreto de sujeto, cuya presencia, congruentemente con el enfoque que adopta en este punto la LEAPP al que se acaba de hacer referencia, no tiene en cuenta: el promotor privado. En este sentido, hay que señalar en primer lugar que la introducción de esta figura no se debe entender en el sentido de que vulnera las bases estatales, sino que, de acuerdo con la posibilidad de ampliar el ámbito a planes y programas públicos, debe considerarse como un corolario de esta «norma adicional de protección».

De todos modos, debe tenerse siempre presente que la LEAPP atribuye al órgano público promotor un conjunto de funciones que difícilmente podría atribuir a un promotor privado. Diversas normas autonómicas, vigentes o proyectadas, solucionan esta problemática mediante la, entendemos que acertada, atribución de estas competencias bien al órgano o administración actuante o al órgano que aprueba el plan o programa (98). En definitiva, nos

(96) Más bien nos atreveríamos a afirmar que se desprende precisamente la contraria. Compartimos así la opinión de ROSA MORENO en tanto afirma que el concepto de plan o programa se configura en la Directiva de tal manera que engloba todas las posibilidades de elaboración y aprobación, independientemente de las características particulares de los Estados miembros (cfr. ROSA MORENO, J., «El ámbito de aplicación», en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Director), *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Madrid, Civitas, 2002, p. 188).

(97) Por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, o la Ley 7/2006 de 22 de junio de Protección Ambiental de Aragón.

(98) Así, el artículo 17 de la Ley de protección del medio Ambiente de Aragón, atribuye estas competencias al órgano actuante. En el caso del Anteproyecto de Ley de Evaluación ambiental de planes y programas para Cataluña, en su versión de junio de 2006 (disponible en <http://www.gencat.net/mediamb>) a pesar de que regula la figura del promotor privado, no le atribuye las mismas funciones que al promotor público. Así, las fases de consulta y de participación pública siempre las lleva a cabo la Administración responsable de la tramitación del procedimiento para la adopción del Plan o Programa (artículo 16.4). En el caso de planes o programas de iniciativa privada, será el órgano competente para su aprobación el que lleve a cabo los trámites previstos en este artículo, para lo cual el promotor deberá remitirle la documentación necesaria, quién envía la documentación al órgano ambiental es el órgano competente por razón de la materia (artículo 24.2), la intervención en caso de consultas transfronterizas (artículo 21.5) o el nombramiento del director ambiental del plan o programa también corren a cargo de la Admi-

parece que la inclusión de la figura del promotor privado en la normativa autonómica reguladora de la EAPP es compatible (no conculca) la legislación estatal básica, a pesar de que ésta no la prevea expresamente. Ahora bien, entendemos que tal compatibilidad exige que las funciones que la legislación básica estatal reserva a los órganos administrativos se mantenga también reservada a órganos de dicho carácter por la normativa autonómica.

#### γ) Promotor y órgano o administración actuante

Nos referimos ahora a los supuestos de divergencia entre Administración promotora y Administración «actuante». De nuevo nos hallamos ante un caso respecto del que la LEAPP guarda silencio, porque parece partir de que el promotor (órgano promotor), la administración promotora, es la que además lleva a cabo el procedimiento de aprobación del plan o programa, y, en consecuencia, identifica con *administración pública actuante*. No obstante, un simple examen de la tipología de procedimientos de elaboración y aprobación de planes y programas nos muestra que éstos no responden siempre al esquema que parece asumir la LEAPP como regla uniforme. Baste pensar en los supuestos anteriormente aludidos de planes especiales urbanísticos promovidos por órganos de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, en los que la tramitación del procedimiento se lleva a cabo por la Administración Local. A ella deben corresponder en buena lógica las funciones que se atribuyen al órgano promotor en materia de celebración de las consultas sobre la versión preliminar del plan o programa, incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental (99). Tales transferencias, naturalmente, no se extienden a las competencias que se refieren a la intervención —participación— en las actuaciones tendentes a la elaboración del documento de referencia, las relativas a la elaboración del ISA, o las relacionadas con la elaboración de la memoria ambiental y la redacción de la propuesta de plan o programa.

nistración responsable de la tramitación del procedimiento para la adopción del plano o programa (artículo 29.2). Por lo tanto, la propuesta de texto articulado encarga la mayoría de funciones relevantes del promotor a una Administración cuando éste tiene carácter privado con la única excepción de la elaboración de la propuesta de la memoria ambiental que viene atribuida al promotor tanto si éste es un órgano administrativo como si es una persona física o jurídica. Pero incluso en este caso, la propuesta de texto articulado establece al artículo 25 que será el órgano ambiental, mediante una resolución administrativa, quién expresará su acuerdo sobre la propuesta.

(99) En este sentido, la Administración actuante (local) someterá ordinariamente el ISA conjuntamente con la versión preliminar del plan especial de que se trate a información pública, durante un periodo no inferior a 45 días.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el presente artículo hemos pretendido examinar los aspectos subjetivos de la evaluación ambiental de planes y programas desde la doble perspectiva del derecho comunitario y del derecho español. Como hemos tenido ocasión de comprobar, la Directiva 2001/42/CE parte de la distinción entre autoridades con competencias sustantivas y autoridades con competencias ambientales; si bien, y de una manera similar a lo que ocurriría con la Directiva 85/337/CEE sobre evaluación de impacto ambiental de proyectos, deja un amplio margen de maniobra al legislador estatal para determinar qué órganos y Administraciones intervienen en dicho procedimiento, así como para concretar sus competencias. En cualquier caso, parece claro que la opción de carácter global más trascendente que ha adoptado el legislador español en la transposición de la Directiva 2001/42/CE ha sido la de establecer con carácter básico un sistema de separación entre órgano ambiental y órgano promotor, al estilo del modelo que entre órgano ambiental y sustantivo se produjo en la transposición de la Directiva 85/337/CEE, y de un modo asimismo paralelo al adoptado por algún ordenamiento europeo comparado en la transposición de la Directiva 2001/42/CE.

Así las cosas, hemos visto también que las dos grandes cuestiones sobre las que pivota el régimen de EAPP en derecho español desde un punto de vista subjetivo consisten en la determinación de la Administración pública competente para llevar a cabo la evaluación ambiental de un concreto plan o programa, así como la determinación de la concreta tipología de sujetos que en ella intervienen, independientemente de la concreta Administración pública donde se inserten. De esta manera, hemos comprobado cómo en relación con la atribución de competencias en materia de evaluación ambiental a las distintas Administraciones Públicas, la LEAPP parece haber seguido un criterio idéntico al que establece el R. D. Legislativo 1302/1986, regulador del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, basado en la atribución de competencias en virtud de identificar a la Administración competente desde un punto de vista sustantivo con la Administración ambientalmente competente. La única nota diferencial consiste en la previsión de que las Administraciones Locales tendrán las competencias que les otorgue la normativa autonómica. El sistema de la LEAPP parece asumir además la correlación automática de que (salvo en los supuestos de las Administraciones Locales) la Administración competente para elaborar el plan es aquella que es también competente para aprobarlo, y, con el corolario de que también será la Administración competente para llevar a cabo la evaluación ambiental. Sin embargo, hemos visto cómo la aparente claridad con que el artículo 5 LEAPP pretende delimitar las competencias entre Administracio-

nes autonómica y estatal, quiebra en los supuestos en los que distintas Administraciones elaboran y aprueban, respectivamente, un mismo plan o programa. La solución general a estos supuestos parece que debe residir en dar primacía al criterio de la aprobación, que es el que se desprende tanto de los debates parlamentarios de la norma, como de la interpretación general y sistemática que aboga por entenderlo idéntico al sistema de EIA. Tal es también la solución (criterio de la aprobación del plan o programa) que parecen seguir las normas autonómicas de EAPP, y que nos lleva a concluir que, además, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, el criterio de territorialidad no resultaría el adecuado.

Una vez analizados los problemas competenciales entre Administraciones Públicas, hemos procedido a examinar la concreta tipología orgánica, así como sus atribuciones y competencias en el procedimiento de EAPP, aspecto que resultó especialmente polémico en el proceso de elaboración de la LEAPP, y que finalmente ha resultado en una clasificación cuatripartita (órgano ambiental, órgano promotor, órgano con competencia para aprobar el plan o programa, y Administraciones Públicas afectadas). Como ha podido comprobarse, órgano promotor y órgano ambiental, se reparten las funciones del procedimiento de EAPP, con una relevancia importantísima en las funciones que se otorgan al promotor, sobre el que recae, primariamente, la obligación de integrar los aspectos ambientales en el plan o programa, y que, al menos en el modelo de evaluación ambiental de planes y programas de competencia estatal, participa en la elaboración conjunta de la memoria ambiental. En cualquier caso, debe recalarse que la LEAPP exige con carácter básico el acuerdo del órgano ambiental en todo caso. Se ha comprobado, por último, cómo la normativa autonómica se ajusta en general a este esquema que se establece en la LEAPP con carácter de legislación estatal básica, si bien en el panorama autonómico es dable resaltar la instauración de una variedad relativamente amplia de configuraciones por lo que respecta precisamente a la elaboración de la memoria ambiental: aspecto que insistimos es el que deja más abierto la Ley 9/2006. Junto a las aludidas variaciones en torno a la memoria ambiental, la legislación autonómica ofrece también respecto a la LEAPP alguna novedad de interés, como la consideración y tratamiento del papel del promotor privado, cuya intervención suscita algunas cuestiones en la evaluación de los planes y programas urbanísticos, fundamentalmente por lo que respecta a la posibilidad de que le sean conferidas funciones que la LEAPP reserva a órganos públicos.

En definitiva, y como se ha visto, la materia que concierne a quién corresponden, en su más amplio sentido, las competencias en la evaluación ambiental de planes y programas, fue en su origen, y parece que continuará siendo en su aplicación, uno de los puntos esencialmente controvertidos en torno a

la implantación de este instrumento en el ordenamiento español. No es por ello aventurado afirmar que este campo se muestra como uno de los retos importantes a los que se enfrenta la aplicación de la evaluación ambiental de planes y programas en nuestro país, hasta el punto de que su éxito quizás esté condicionado por la medida en que sea capaz de resolver sin más fricciones de las absolutamente imprescindibles las cuestiones competenciales, en el contexto de un procedimiento de evaluación que involucra a todas las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales). La configuración del procedimiento exige además ensayar y poner en práctica un nuevo entendimiento de relaciones interadministrativas, entre la Administración que promueve el plan o programa y la Administración ambiental, puesto que juntas y en fases muy tempranas, deben elaborar la memoria ambiental. Sólo la práctica revelará si con la aplicación de la evaluación ambiental de planes y programas se ha conseguido el objetivo último de introducir criterios de racionalidad ambiental en el planeamiento, o, como no falta ya quien lo ponga de manifiesto, únicamente se alcanzará a producir el «documento verde» del plan o del programa en cuestión.