



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 6/2014, de 14 de febrer,
sobre la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental (BOE núm. 296, d'11 de desembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. El dia 16 de gener de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 14 de gener (Reg. núm. 3777), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 14 de gener de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 de gener de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 14 de febrer de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Se sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, i, en concret, sobre una sèrie de preceptes que s'esmenten expressament en l'Acord de Govern que acompanya la petició, que són: els articles 4; 12 (punts 2, 3 i 4); 17 a 19; 21; 23 a 30; 32 a 37, annex VI; 39; 40; 42 a 50, i les disposicions finals vuitena i onzena.

Per fixar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic descriurem la finalitat i el contingut de la Llei sol·licitada, exposarem breument el context normatiu en què s'emmarquen els preceptes sol·licitats, ens referirem a la fonamentació general per part del Govern dels dubtes expressats en la sol·licitud de dictamen i, finalment, indicarem quina estructura tindrà el Dictamen esmentat.

1. La Llei 21/2013, de 9 de desembre (en endavant, la Llei o LAA), regula l'avaluació ambiental, en tant que instrument «indispensable per a la protecció del medi ambient», el qual, en paraules de la mateixa Llei, «facilita la incorporació de criteris de sostenibilitat en la presa de decisions estratègiques, a través de l'avaluació de plans i programes. I a través de l'avaluació de projectes, garanteix una adequada prevenció dels impactes ambientals concrets que es puguin generar, alhora que estableix mecanismes eficaços de correcció o compensació» (par. primer del preàmbul).

Amb aquesta finalitat, la Llei que ara es dictamina recull, en un únic text, el règim jurídic de l'avaluació ambiental de plans i programes (avaluació ambiental estratègica) i de projectes (avaluació d'impacte ambiental), que, fins al moment, rebien un tractament separat a nivell normatiu. Així mateix, estableix un esquema similar de tramitació per a ambdós procediments d'avaluació i unifica la terminologia preexistent. En el preàmbul, el legislador manifesta que l'eficàcia de l'avaluació ambiental exigeix establir un procediment que sigui comú en tot el territori, i en aquesta línia esmenta l'informe del Consell Econòmic i Social de 2012, quan proposa que, «en el marc de la Conferència Sectorial sobre Medi Ambient, s'hauria d'impulsar l'harmonització dels procediments administratius autonòmics actualment en vigor, amb la finalitat de simplificar els tràmits, reduir les càrregues administratives que suporten les empreses i evitar diferències injustificades en els nivells d'exigència mediambiental de les comunitats autònomes».

En conseqüència, la regulació que s'ha dut a terme dels dos procediments d'avaluació ambiental és exhaustiva, la qual cosa, en paraules del preàmbul mateix, aporta dos avantatges: «d'una banda, pot servir d'esperó perquè les comunitats autònomes els adoptin en el seu àmbit de competències, sense altres modificacions que les estrictament necessàries per atendre les seves peculiaritats, i, d'altra banda, fa que el desplegament reglamentari de la Llei no sigui imprescindible». Seguint amb aquesta dicció, la Llei pretén ser un instrument eficaç per a la protecció ambiental i, per assolir aquest objectiu primordial, «es proposa simplificar el procediment d'avaluació ambiental, incrementar la seguretat jurídica dels operadors i, en íntima relació amb aquesta última finalitat, aconseguir la concertació de la normativa sobre avaluació ambiental en tot el territori nacional» (par. onzè del preàmbul).

La Llei 21/2013 consta de seixanta-quatre articles distribuïts en tres títols, que es refereixen, el primer, als principis i disposicions generals; el segon, als procediments d'avaluació ambiental, i el tercer, al seguiment i règim

sancionador. A l'articulat, el segueixen quinze disposicions addicionals, dues de transitòries, una de derogatòria, onze de finals i sis annexos. Aquests últims contenen, respectivament, els projectes sotmesos a l'avaluació d'impacte ambiental ordinària; els projectes sotmesos a la simplificada, els criteris per determinar si un projecte de l'annex II s'ha de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental ordinària; el contingut de l'estudi ambiental estratègic; els criteris per determinar si un pla o programa s'ha de sotmetre a avaluació ambiental estratègica ordinària; el contingut de l'estudi d'impacte ambiental, i els criteris tècnics per a la interpretació dels annexos I i II.

Als efectes del Dictamen, ens centrarem en el títol I i, especialment, en el II perquè són els que contenen els preceptes objecte de sol·licitud. El títol I fixa, com a objecte i finalitat de la Llei, l'establiment de les bases que han de regir l'avaluació ambiental dels plans, programes i projectes que puguin tenir efectes significatius sobre el medi ambient i els principis que han d'informar el corresponent procediment d'avaluació ambiental, així com el règim de cooperació entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes a través de la Conferència Sectorial de Medi Ambient (art. 1 i 4, pel que fa a la previsió de cooperació en el marc de la Conferència Sectorial). A més d'una sèrie de principis d'avaluació (art. 2) i dels que han de regir les relacions entre les administracions públiques (art. 3), la Llei inclou una àmplia llista terminològica de definicions (art. 5) i estableix l'àmbit d'aplicació de l'avaluació ambiental estratègica i de l'avaluació d'impacte ambiental (art. 6 i 7, respectivament). També preveu els supòsits exclosos i els projectes exceptuables (art. 8), l'obligació de la submissió a l'avaluació ambiental abans de l'adopció, aprovació o autorització d'un pla, programa o projecte (art. 9) i els efectes de la manca de declaració o informe ambiental, que, en cap cas equivalen a una avaluació favorable (art. 10).

L'article 11 estableix una sèrie de prescripcions en relació amb la determinació de l'òrgan ambiental (el que formula les declaracions i els

informes ambientals) i el substantiu (l'òrgan de l'Administració que adopta o aprova el pla o programa o autoritza el projecte); detalla el procediment de resolució de discrepàncies entre aquests òrgans sobre els continguts de les declaracions o dels informes (art. 12) i fixa altres disposicions de relació entre l'avaluació ambiental estratègica i d'impacte ambiental, i entre aquesta última i l'autorització ambiental integrada (art. 13 i 14, respectivament). El títol I finalitza amb una previsió sobre la confidencialitat de les informacions aportades pel promotor (art. 15) i amb l'exigència de capacitat tècnica suficient i la fixació de responsabilitat de l'autor dels estudis i documents ambientals (art. 16).

El títol II regula els procediments d'avaluació ambiental. El capítol I es refereix a l'avaluació ambiental estratègica, dedicada, com ja hem dit, a l'avaluació dels plans i programes, la qual pot ser duta a terme d'acord amb dos procediments: l'ordinari (secció primera, art. 17 a 28) i el simplificat (secció segona, art. 29 a 32). El capítol II regula l'avaluació d'impacte ambiental de projectes, que, igual que en el cas anterior, comprèn un procediment ordinari (secció primera, art. 33 a 44) i un de simplificat (secció segona, art. 45 a 48). El capítol III es refereix a les consultes transfrontereres i dedica l'article 49 a l'articulació de les consultes a d'altres estats quan l'execució a l'Estat espanyol d'un pla, programa o projecte pugui tenir efectes significatius sobre el medi ambient; i l'article 50 es dedica a les previsions de participació en el cas que un pla, programa o projecte d'un altre estat pugui tenir efectes ambientals significatius sobre l'Estat espanyol.

Ja hem dit que la Llei preveu una tramitació similar per al procediment d'avaluació de plans i programes (estratègica) i per al d'avaluació de projectes (impacte ambiental), per la qual cosa a continuació ens referirem a ambdós procediments conjuntament, fent referència en primer lloc als articles corresponents al primer procediment i, en segon lloc, als relatius al segon.

Quant al procediment ordinari d'ambdues avaluacions, es fixen els tràmits i terminis que aquest conté (art. 17 i 33), que es concreten en les fases següents: *a)* sol·licitud inicial del promotor (art. 18 i 39); *b)* establiment d'un tràmit de consultes prèvies a les administracions públiques afectades i a les persones interessades, així com, si escau, l'elaboració d'un document per part de l'òrgan ambiental sobre l'abast de l'estudi ambiental estratègic o d'impacte ambiental que amb posterioritat haurà d'elaborar el promotor. Com a novetat de la Llei, en el supòsit del procediment d'avaluació d'impacte, la sol·licitud del promotor és facultativa i, per tant, el tràmit de consulta prèvia a l'òrgan ambiental és voluntari (art. 19 i 34); *c)* elaboració dels estudis esmentats anteriorment, d'acord amb un contingut mínim (art. 20 i 35), que es troba detallat en els annexos IV i VI, respectivament; *d)* presentació per part del promotor de la versió inicial del pla o programa i dels estudis ambiental estratègic o d'impacte ambiental que l'òrgan substantiu sotmet a informació pública (art. 21 i 36) i a consulta de les administracions públiques afectades i de les persones interessades que ja havien estat consultades (art. 22 i 37); *e)* modificació, si escau, de l'estudi ambiental estratègic o d'impacte ambiental arran de la informació pública i consultes i elaboració final del pla o programa o nova redacció del projecte (art. 23 i 38); *f)* remissió per part de l'òrgan substantiu a l'ambiental de l'expedient complet de l'avaluació ambiental perquè aquest últim en faci una anàlisi tècnica (art. 24 i 40) i, finalment, emeti la corresponent declaració ambiental estratègica o d'impacte ambiental (art. 25 i 41).

Es preveu, així mateix, la submissió, per part del promotor, del pla, programa o projecte, juntament amb la declaració, a l'òrgan substantiu per a la seva adopció, autorització o aprovació i, una vegada això anterior s'ha dut a terme, s'estableixen els termes de la seva publicitat (art. 26 i 42). A l'últim, com a novetat, la Llei introdueix les condicions de pèrdua de vigència de les declaracions ambientals i el procediment a seguir per a la seva

possible pròrroga (art. 27 i 43), i també preveu les circumstàncies i el procediment de modificació de les condicions de les esmentades declaracions (art. 28 i 44).

Paral·lelament al procediment ordinari, la Llei preveu també un procediment simplificat d'avaluació estratègica o d'impacte ambiental. En aquest sentit, es fixa amb detall el contingut de la sol·licitud de l'avaluació (art. 29 i 45), es preveu el contingut i el procediment de submissió a consultes de les administracions públiques afectades i a les persones interessades, per part de l'òrgan ambiental (art. 30 i 46), i, posteriorment, la formulació per aquest mateix òrgan de l'informe ambiental estratègic (art. 31) o de l'informe d'impacte ambiental (art. 47) i les condicions de publicitat dels informes anteriors i de l'aprovació del pla, programa o projecte corresponents (art. 32 i 48).

Dels preceptes que s'afegeixen a l'articulat cal destacar la disposició final vuitena, que fixa, pel que ara interessa, que la Llei, incloent-hi els annexos, es dicta a l'empara de l'article 149.1.23 CE, exclouent del caràcter bàsic una sèrie de preceptes i una sèrie de terminis. Per la seva banda, tot i que la disposició final desena estableix l'entrada en vigor l'endemà de la publicació de la Llei en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, la disposició final onzena preveu la necessitat que les comunitats autònomes que tinguin una legislació pròpia l'adaptin a la Llei en el termini d'un any des de la seva entrada en vigor, moment en el qual seran aplicables els articles de la Llei. No obstant això, les comunitats autònomes poden optar per fer una remissió en bloc a la Llei, que serà aplicable en el seu àmbit territorial com a legislació bàsica i supletòria.

2. La disposició final sisena de la Llei prescriu que aquesta norma incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de juny, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i la Directiva 2011/92/UE del

Parlament Europeu i del Consell, de 13 de desembre, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, normativa que constitueix el marc comunitari vigent en matèria d'avaluació ambiental.

La importància, com en molts altres aspectes relatius al medi ambient, de la normació comunitària en la matèria que ens ocupa és fonamental, ja que, deixant de banda els precedents a escala internacional, la necessitat de tenir en compte les repercussions que determinats projectes, plans o programes poden tenir en el medi ambient troba el seu origen en el dret comunitari, en què ja la Directiva 85/337/CEE, del Consell, de 27 de juny, va fixar aquesta obligació per als projectes, obligació que es va estendre posteriorment als plans i programes amb la Directiva 2001/42/CE. La Directiva 85/337/CE va sofrir diverses modificacions que han desembocat en la Directiva 2011/92/UE actualment vigent, tot i que està en procés de modificació i que, tal com el seu títol indica, és un text codificat i, per tant, no incorpora cap modificació normativa respecte de la regulació precedent.

La normativa comunitària esmentada es limita a fixar una sèrie de regles i tràmits que han de respectar els procediments d'avaluació que dissenyin els estats membres (en el nostre cas, respectant l'ordre constitucional i estatutari de competències), que tenen com a nucli la presa en consideració dels valors mediambientals en els procediments decisoris i la participació activa de les parts interessades. A més a més, incorporen prescripcions relatives a l'avaluació de les repercussions en un context transfronterer per tenir en compte la normativa internacional en aquesta qüestió i, en concret, el Conveni d'Espoo, de 25 de febrer de 1991, i el Protocol de Kiev, de 21 de maig de 2003.

La transposició de la primigènia normativa comunitària a l'ordenament espanyol, pel que fa a l'àmbit dels projectes, va tenir lloc mitjançant el Reial

decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, modificat posteriorment pel Reial decret llei 9/2000, de 6 d'octubre, i per la Llei 6/2001, de 8 de maig, desembocant finalment en el Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener. El desenvolupament del RDL 1302/1986 va ser dut a terme pel Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, que en constitueix el reglament d'execució. Pel que fa als plans i programes, la regulació es troba en la Llei 9/2006, de 28 d'abril, que transposa la Directiva 2001/42/CE. La normativa estatal esmentada, que ara deroga la norma objecte de dictamen (disposició derogatòria única), contenia una regulació de mínims que partia de la directiva comunitària «sin otros trámites que los estrictamente exigidos por la economía procesal y los necesarios para la protección de los intereses generales» (par. quart de l'exposició de motius del RDL 1302/1986). Aquesta orientació contrasta amb la finalitat de regulació exhaustiva de la Llei objecte de dictamen, com ja hem indicat.

Per la seva banda, en l'àmbit de Catalunya, la Generalitat ha desenvolupat una normativa pròpia en virtut de les seves competències en matèria de medi ambient de l'article 144.1 EAC, en relació amb els articles 113 i 189.1 EAC, sobre competències de la Generalitat i normativa de la Unió Europea, i desenvolupament i aplicació del dret de la Unió Europea, respectivament. Concretament, cal esmentar que la Llei 6/2009, de 29 d'abril, constitueix el marc normatiu d'avaluació dels plans i programes amb incidència ambiental aprovats per l'Administració o pel Govern, pels ens locals i pel Parlament. Així mateix, hi ha una regulació completa sobre l'avaluació ambiental de projectes integrada en el sistema d'intervenció administrativa de les activitats amb incidència ambiental, prevista a la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats.

3. Una vegada exposats el contingut i la finalitat de la Llei i el context normatiu en què s'enquadren els preceptes sol·licitats, a continuació

destacarem la fonamentació de caràcter general continguda en la sol·licitud del Govern de la Generalitat sobre els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que els esmentats preceptes plantegen, i diferirem al fonament jurídic tercer la fonamentació respecte dels preceptes concrets qüestionats.

Amb caràcter general, el Govern de la Generalitat, en el seu escrit, destaca la previsió legal que el procediment d'avaluació ambiental té la naturalesa jurídica de procediment administratiu instrumental i els pronunciaments ambientals, la d'informes preceptius i determinants. Assenyala que la nova norma afecta la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes i puntualitza, referint-se a la nova norma, que «[l]a seva mateixa formulació en el preàmbul, en els termes en què ha quedat recollida, pot conduir a l'error d'entendre que les competències autonòmiques en matèria de medi ambient estan constitucionalment reduïdes a l'establiment de "normes addicionals de protecció", quan el més cert és que aquest afegit final de l'art. 149.1.23 CE no ha d'impedir veure que la competència constitucionalment reservada a l'Estat és la de dictar la legislació bàsica, de manera que les Comunitats Autònomes han de poder assumir i exercir tant les competències de desenvolupament normatiu d'aquesta legislació bàsica, com les relatives a la seva execució».

Pel que fa a la transposició de les directives abans esmentades, 2001/42/CE i 2011/92/UE, i a la manifestació del legislador quan fa respondre la nova norma a exigències de la normativa comunitària, diu el Govern que això pot resultar enganyós i porta a col·lació el Dictamen 760/2013, de 24 de juliol, del Consell d'Estat, quan diu que «la nova norma no té com a objectiu pròpiament la transposició del dret comunitari, atès que l'esmentada Directiva 2011/92/UE, de 13 de desembre, relativa a les repercussions dels projectes públics i privats sobre el medi ambient, és únicament una "codificació" de les anteriors normes i no innova l'ordenament jurídic

comunitari, per la qual cosa no implicava la necessitat de modificar la normativa espanyola. De fet, aquesta ja s'havia adaptat amb anterioritat a les Directives en matèria d'avaluació d'impacte ambiental de projectes».

Més en concret, el Govern de la Generalitat posa de manifest que el que persegueix la reforma és aconseguir una «concertació normativa» assolint una regulació homogènia de l'avaluació ambiental a tot el territori de l'Estat sense recórrer a una llei d'harmonització ex article 150.3 CE, sinó a través d'ampliar els continguts als quals s'atribueix caràcter de normativa bàsica dictada a l'empara de l'article 149.1.23 CE, de manera que s'efectua una regulació exhaustiva «fins al punt de deixar pràcticament buida de contingut la competència de desenvolupament normatiu a càrrec de les comunitats autònomes no només en temes substantius, sinó també en qüestions estrictament procedimentals que fins ara no eren bàsiques». En aquest sentit, la petició afegeix que el fet que gairebé tota la norma tingui el caràcter bàsic i que un gran nombre d'articles, tot i contenir i aplicar principis que podrien ser considerats com a bàsics, facin una regulació tan exhaustiva i detallada de la matèria i dels aspectes procedimentals, deixa pràcticament sense contingut la potestat de la Generalitat per exercir les seves competències, d'acord amb l'article 144.1 EAC.

4. Per donar resposta als dubtes expressats en la sol·licitud, el Dictamen constarà d'un fonament jurídic segon, en què es tractarà la distribució competencial en matèria de medi ambient, en concret en l'àmbit de l'avaluació ambiental i de procediment administratiu, així com el dret europeu; i un tercer fonament jurídic en què s'aplicaran als preceptes qüestionats els paràmetres exposats en el fonament jurídic precedent.

Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit de l'avaluació ambiental i la incidència de l'ordenament europeu

1. D'acord amb la delimitació de l'objecte del Dictamen efectuada en el fonament jurídic precedent, seguidament exposarem el marc competencial aplicable a la matèria d'avaluació ambiental, la incidència que l'ordenament europeu presenta en aquest cas, i el cànon interpretatiu que caldrà tenir en compte per a l'anàlisi de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes objecte de consulta.

La disposició final vuitena, «Títols competencials», de la Llei objecte de dictamen, declara que aquesta Llei, incloent-hi els annexos, es dicta a l'empara de l'article 149.1.23 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre legislació bàsica de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció (apt. 1), i afegeix, a la lletra *b* de l'apartat 2, que una sèrie de terminis no tenen caràcter bàsic, entre aquests els que fixen la majoria dels preceptes a dictaminar (a excepció, pel que ara interessa, dels art. 12, 21, 48 i 49).

Per dilucidar si l'esmentat enquadrament competencial és correcte cal que ens atenguem al contingut i a la finalitat de la Llei. En aquest sentit, recordem que aquesta norma estableix la regulació de l'avaluació ambiental i la del procediment d'avaluació en relació amb els plans, programes i projectes que puguin tenir efectes significatius per al medi ambient amb la finalitat de garantir «un elevat nivell de protecció ambiental» (art. 1), atès que aquesta tècnica «[f]acilita la incorporació dels criteris de sostenibilitat en la presa de decisions estratègiques [...] i [...] garanteix una adequada prevenció dels impactes ambientals concrets» (par. primer del preàmbul). Així doncs, amb caràcter general, considerem que la Llei és fàcilment

incardinable en la matèria de medi ambient i, de manera més precisa, en l'àmbit de la protecció preventiva, sobre la qual la Generalitat té la competència compartida (art. 144.1 EAC), en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (art. 149.1.23 CE).

Per tal de delimitar l'abast d'aquests títols competencials, pot ser útil recordar succintament que la doctrina constitucional, des dels inicis va sostenir que a l'Estat li corresponia la normativa d'enquadrament general i a les comunitats autònomes no només la competència executiva sinó també el desenvolupament legislatiu de la legislació bàsica, així com les normes addicionals de protecció (STC 64/1982, de 4 de novembre, FJ 3) i que la legislació bàsica de l'Estat havia de tenir el caràcter d'ordenació de mínims (STC 170/1989, de 19 d'octubre (FJ 2).

Aquesta mateixa línia fou la seguida posteriorment per l'alt tribunal, exceptuant el pronunciament de la STC 149/1991, de 4 de juliol, fins arribar a la STC 102/1995, de 26 de juny, que ha consolidat la doctrina en la matèria i que ha estat seguida de manera clara en la jurisprudència posterior (entre d'altres, STC 306/2000, de 12 de desembre; 126/2002, de 20 de maig; 69/2013, de 14 de març, i 147/2013, de 6 d'agost). L'alt tribunal reitera que la competència estatal en la matèria, compleix més aviat una funció d'ordenament mitjançant mínims que s'han de respectar en qualsevol cas, però que permet a les comunitats autònomes el seu desenvolupament i l'establiment de nivells de protecció més elevats, així com la competència de gestió. La competència de l'Estat, en un altre cas, és residual i sempre ha de tenir caràcter excepcional. Així:

«En consecuencia, la "legislación básica" ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles -con carácter excepcional, sin embargo- las procedentes

de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 C.E.), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas. [...] [e]n situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC 329/1993).» (STC 102/1995, FJ 8)

Conseqüentment, la doctrina anteriorment esmentada afirma que les comunitats autònomes amb competències en medi ambient poden també portar a terme el desenvolupament de les bases estatals i l'adopció de normes addicionals de protecció tant per llei ordinària com per norma reglamentària, i amb plena eficàcia. Per la seva banda, la legislació bàsica estatal en cap cas pot arribar a un grau de detall tan elevat que «no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, FJ 8, reiterada en multitud de sentències posteriors).

I, pel que fa a les competències executives derivades de l'article 144.1 EAC, amb la interpretació de l'article 112 EAC, la doctrina accepta que l'Estat resti al marge de la gestió ambiental i són les comunitats autònomes les competents en la matèria. En aquesta línia, reiterem la STC 102/1995, en la transcripció suara realitzada. I, concretant aquesta qüestió en l'àmbit de l'avaluació ambiental que és l'objecte d'aquest Dictamen, també podem afirmar que el seu desenvolupament i els actes administratius que generi són actes executius, consistents a aplicar la legalitat, individualitzant-la, i, per tant, constitueixen actes materialment administratius.

Aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se repetidament sobre el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat dels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, que ha estat tractat a bastament, entre d'altres, en els DCGE

2/2011, de 21 de març; 4/2011, de 14 d'abril, i, més recentment, en el 18/2013, de 21 de novembre.

Si bé ens remetem a la fonamentació concreta que hi vàrem efectuar, a tall de resum de la doctrina que s'hi va formular, hem de dir que la legislació bàsica per part de l'Estat en matèria de medi ambient no pot tenir una extensió tal que impedeixi a la Generalitat establir polítiques pròpies en aquest àmbit material a través dels corresponents instruments normatius. A més, la competència executiva és autònoma i les facultats executives i de gestió en matèria de medi ambient no corresponen a l'Estat sinó a les comunitats autònomes. Aquestes desenvolupen la corresponent normativa bàsica, que a la vegada pot integrar la normativa europea, en el cas de Catalunya de conformitat amb els articles 111, 112, 113 i 189 EAC.

D'altra banda, tot i que no s'exclou la intervenció executiva o de gestió estatal a l'empara de la normativa bàsica, aquesta ha de tenir caràcter puntual i concret i ha de ser excepcional. Aquesta excepcionalitat ha de romandre fortament vinculada a evitar danys irreparables, a raons de seguretat, de greu i urgent necessitat, quan la intervenció de les comunitats autònomes no garanteixi l'efectiu compliment de la normativa bàsica, o quan no sigui possible el fraccionament de l'activitat pública i no es pugui exercir mitjançant mecanismes de cooperació o coordinació (DCGE 18/2013, FJ 2).

2. Una vegada exposat el paràmetre competencial en matèria de medi ambient, en la mesura que la Llei efectua una regulació exhaustiva dels procediments d'avaluació als quals qualifica de «procediment administratiu instrumental», hem de fer una succinta menció a la possible incidència del títol competencial de l'article 149.1.18 CE en matèria de procediment administratiu comú, en relació amb les competències de la Generalitat ex articles 144.1 EAC (medi ambient) i 159.1.c EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre les normes de procediment

administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats d'organització de la Generalitat.

La Llei que es dictamina descriu en l'exposició de motius el següent:

«[I]’avaluació ambiental estratègica i l’avaluació d’impacte ambiental es qualifiquen de «procediment administratiu instrumental» respecte al procediment substantiu i sectorial d’aprovació o adopció dels plans i programes o de l’autorització dels projectes.»

Per la seva banda, la sol·licitud del Govern en relació amb el segon objectiu de la Llei, destinat a solucionar determinades disfuncions o carències detectades en l’aplicació de la normativa i, més concretament, a establir un procediment comú a tot l’Estat, sens perjudici de les facultats autonòmiques d’establir normes addicionals de protecció, tot homogeneïtzant la normativa autonòmica, titlla de problemàtica la nova norma perquè afecta la distribució de competències entre l’Estat i les comunitats autònomes, i vindica les competències de desenvolupament normatiu de la legislació bàsica i les relatives a la seva execució.

El Consell s’ha pronunciat diverses vegades sobre l’abast dels títols competencials de l’article 149.1.18 CE i 159.1.c EAC sostenint que, en aquesta matèria, «el que determina la competència estatal i la distingeix de la competència autonòmica no és tant el seu abast funcional, com succeeix en altres competències compartides, sinó la distinció entre el que ha de ser “comú” en el procediment administratiu i el que pot ser “específic”, en la mesura que aquesta especificitat derivi de les especialitats del dret substantiu de les comunitats autònomes. Conseqüentment, la competència autonòmica en aquesta matèria apareix connectada, necessàriament, amb l’exercici de la corresponent competència material o substantiva» (DCGE 8/2011, de 27 de setembre, FJ 4, i 9/2013, de 8 d’agost, FJ 3).

En el cas que ens ocupa, cal tenir en compte que estem davant d'uns procediments que la mateixa Llei declara com a nous i la singularitat dels quals rau en el fet que, per primera vegada, es defineix tant la seva naturalesa jurídica com els pronunciaments ambientals, introduint-los, doncs, en un tipus concret d'activitat administrativa *ratione materiae*.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional és prou contundent quan interpreta la qüestió, deixant clar des del primer moment que la Constitució no reserva en exclusiva a l'Estat la regulació d'aquests procediments administratius especials. Així, en la seva doctrina circumscriu la competència estatal ex article 149.1.18 CE al procediment administratiu comú, que entén integrat per: «los "principios o normas, que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento"» (STC 98/2001, de 5 d'abril, FJ 8). Aquests principis i regles es troben en les lleis generals sobre la matèria (STC 98/2001, FJ 8).

En canvi, pel que fa a les regles especials de procediment, aplicables a cada activitat administrativa per raó de la matèria, el Tribunal considera que aquesta és una competència connexa a les que, respectivament, té l'Estat o les comunitats autònomes per a la regulació del règim substantiu de cada activitat o servei de l'Administració. En cas contrari, «se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones Autonómicas si no dictan las normas de procedimiento aplicables en cada caso». En conseqüència, «cuando la

competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32)» (STC 98/2001, FJ 8).

Aquest mateix concepte de procediment comú i de connexió entre els procediments especials i la competència substantiva ha estat posat en relleu pel Tribunal Constitucional en la matèria d'avaluació ambiental que ara ens ocupa (STC 101/2006, de 30 de març, FJ 5).

D'acord amb el que hem exposat, i sens perjudici que algun precepte concret contingui prescripcions que puguin respondre als principis o normes propis del procediment comú, hem de descartar l'aplicació en el supòsit que ens ocupa del títol competencial estatal contingut en l'article 149.1.18 CE per a la regulació dels procediments d'avaluació, que quedaran subsumits en la competència substantiva, en el nostre cas, en la matèria de medi ambient.

En aquest sentit s'ha pronunciat la doctrina científica en acceptar que els procediments d'avaluació ambiental són de gestió i/o execució i que es poden enquadrar en actes singulars d'execució orientats a la tutela ambiental. En altres paraules, i també segons la mateixa doctrina, l'avaluació ambiental és un acte administratiu que té per objecte determinar, mitjançant un procediment específic, la viabilitat ambiental d'un pla, programa o projecte. La jurisprudència constitucional, per la seva banda, ha considerat que el procediment està directament relacionat amb l'administració que dugui a terme o autoritzi l'obra o actuació concreta i que es trobi subjecta a la seva competència (en aquest sentit, STC 101/2006, de 30 de març, FJ 5).

Per tant, el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que serà d'aplicació en els preceptes sol·licitats és el conformat pels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, aquest últim, si és el cas, en relació amb els articles 159.1.c, 113 i 189.1 EAC, com veurem seguidament.

3. Com hem indicat en el fonament jurídic precedent, la normativa estatal en matèria d'avaluació ambiental, des dels seus inicis, porta causa del dret comunitari. De fet, la Llei objecte de dictamen prescriu que aquesta norma incorpora a l'ordenament jurídic espanyol les directives 2001/42/CE i 2011/92/UE (disp. final sisena). És per això que, seguidament, analitzarem la incidència que pot tenir la normativa comunitària en la matèria que ens ocupa i, més concretament, la seva transposició a l'ordenament intern. A aquest efecte, convé recordar els considerants de la Directiva 2011/92/UE esmentada, interpretats conjuntament, així:

- El considerant 3, quan parla de l'harmonització:

«Resulta necesario que los principios de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente estén armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los promotores y el contenido de la evaluación. Los Estados miembros pueden establecer normas más estrictas para proteger el medio ambiente.»

- El considerant 6, en establir uns principis generals:

«Deben establecerse unos principios generales de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de completar y coordinar los procedimientos de autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener un impacto importante sobre el medio ambiente.»

– El considerant 10, en regular que els estats membres poden establir llindars o criteris per determinar quins projectes és procedent avaluar:

«Los Estados miembros pueden establecer umbrales o criterios a fin de determinar, basándose en la importancia de sus repercusiones medioambientales, cuáles de dichos proyectos procede evaluar. Los Estados miembros no tienen la obligación de estudiar caso por caso los proyectos por debajo de esos umbrales o ajenos a esos criterios.»

– I, finalment, el considerant 11, que sanciona el principi de subsidiarietat:

«Al fijar dichos umbrales o criterios o al estudiar los proyectos caso por caso, para determinar cuáles de dichos proyectos han de someterse a una evaluación en función de la importancia de sus repercusiones sobre el medio ambiente, los Estados miembros deberán tener en cuenta los criterios de selección pertinentes que establece la presente Directiva. De conformidad con el principio de subsidiariedad, son los Estados miembros los que mejor pueden aplicar esos criterios en determinados casos.»

Cap d'aquests considerants obstaculitza que, en virtut de les seves competències, ex article 144.1 EAC, ultra els articles 113 i 189.1 EAC, la Generalitat de Catalunya pugui desenvolupar la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció. Però és el mateix principi de subsidiarietat de l'article 5 del Tractat de la UE el que dóna pas a l'anàlisi que hem efectuat del bloc de la constitucionalitat, ex articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, en matèria de medi ambient. Aquest principi, segons reiterada doctrina comunitària, permet racionalitzar el procés de transferència de sobirania, limitant-lo a aquelles parcel·les on és realment més eficaç una actuació supraestatal. Atès que aquest procés afecta competències que en determinats estats pertanyen als governs subestats, la subsidiarietat s'ha

de predicar també respecte de les nacionalitats i les regions, d'acord amb l'ordre de distribució de competències intern.

A aquest principi cal afegir el d'autonomia institucional que reconeix l'ordenament comunitari (art. 4.2 TUE), que, pel que ara interessa, comporta dues conseqüències importants: d'una banda, que l'execució i la transposició del dret comunitari les han de dur a terme les institucions que disposen de la competència constitucional per fer-ho; i, d'una altra, que l'ordre constitucional i estatutari de competències no ha de resultar modificat per les disposicions del dret europeu derivat. Aquest criteri ha estat incorporat expressament en l'article 189.1 EAC.

Enllaçant directament amb això anterior, el mateix Tribunal Constitucional, en l'àmbit concret del medi ambient, ha sostingut que les normes estatals que adapten a l'ordenament jurídic les directives europees no han de ser considerades necessàriament «bàsiques», i que aquesta regulació només li correspon fer-la a l'Estat mitjançant normes de caràcter bàsic en la mesura que ho permetin la Constitució i els estatuts d'autonomia (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4).

I, si bé, tal com ha reiterat la jurisprudència constitucional, el dret comunitari no es pot conformar com a cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competència entre l'Estat i les comunitats autònomes (vegeu, per totes, les STC 79/1992, de 28 de maig, FJ 1, i 45/2001, de 15 de febrer, FJ 7), sí que ens serveix aquí per introduir l'anàlisi de les bases de l'article 149.1.23 CE. I això, més per la vinculació d'aquell amb la força normativa de les comunitats autònomes (quan en tenen reconeguda la competència, com és el supòsit de l'article 144.1.a EAC, en íntima relació amb l'article 189.1 i .3 EAC), i no tant per la seva translació al dret intern ja que, com ha reconegut el Tribunal Constitucional, la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no resta alterada per la vinculació a la

Unió Europea, i la transposició de la normativa comunitària derivada al dret intern ha de seguir necessàriament els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment competencial (STC 252/1988, de 20 de desembre, FJ 2 i 64/1991. En el mateix sentit, entre d'altres, DCGE 4/2010, d'11 de març; 3/2011, de 24 de març, i 6/2013, de 8 de juliol). I el que és més important, l'execució del dret comunitari correspon a qui té la competència reconeguda, atès que no existeix una competència específica per a l'execució d'aquest dret (STC 141/1993, de 22 d'abril, FJ 2). Per tant, no necessàriament la transposició del dret comunitari a l'ordenament intern s'ha d'atribuir directament i exclusiva a l'Estat, tal com ha quedat dit en la citació de la STC 102/1995.

A més a més, tot i que el dret comunitari no és cànon de constitucionalitat, com hem dit, entre d'altres, en el DCGE 6/2013 recollint allò exposat en el DCGE 3/2011, això no significa que la qüestió estigui mancada de rellevància, perquè el Tribunal Constitucional ha afirmat que «"no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío" (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial (STC 33/2005, FJ 4)» (DCGE 6/2013, FJ 2).

Per tant, els criteris per a una adequada relació entre el dret comunitari i la seva execució pel dret estatal i autonòmic, que han estat exposats fins ara, han de ser un paràmetre o cànon que coadjuvi a la nostra anàlisi sobre l'existència de la vulneració de competències que suscita la sol·licitud de dictamen.

Tercer. Examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats

Passarem ara a examinar la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes sol·licitats pel Govern de la Generalitat. Per fer-ho, exposarem primer el contingut dels preceptes, després indicarem els dubtes que planteja la sol·licitud de Dictamen, i posteriorment aplicarem el cànon exposat en el fonament jurídic segon, si escau, amb l'aportació jurisprudencial i doctrinal del Consell complementària, la qual cosa ens permetrà concloure sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat dels esmentats preceptes.

1. Ja hem dit que la Llei aplega en un únic text el règim jurídic de l'avaluació de plans, programes i projectes, regula de manera exhaustiva l'avaluació ambiental estratègica i l'avaluació d'impacte ambiental, qualificats aquests com a procediment administratiu instrumental respecte del procediment substantiu i sectorial d'aprovació o adopció dels plans i programes o de l'autorització dels projectes.

Per aplicar millor el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als preceptes a examinar, els agruparem seqüencialment tot seguint un criteri de contingut material. Així, examinarem de forma autònoma l'article 4, relatiu a la cooperació en el marc de la Conferència Sectorial de Medi Ambient; els articles 17 i 33, de manera conjunta ja que tracten els tràmits i terminis de l'avaluació ambiental estratègica i de l'avaluació d'impacte ambiental; els articles 18, 29, 39 i 45, també conjuntament en tractar la sol·licitud d'inici de l'avaluació ambiental estratègica i de l'avaluació d'impacte ambiental ordinària i simplificada; els articles 19, 30, 34, 37 i 46, també conjuntament perquè tracten de les consultes a les administracions públiques afectades i a les persones interessades; l'article 35, en relació amb el contingut de l'estudi d'impacte ambiental i l'annex VI, com també, per connexió, la disposició final novena 3, aquesta última tot i no ser objecte de sol·licitud expressa; els

articles 24 i 40 igualment es tractaran conjuntament, en tractar ambdós de l'anàlisi tècnica de l'expedient; els articles 25, 27, 28, 43, 44 i 47 també s'examinaran en un sol bloc perquè es refereixen a qüestions relacionades amb els pronunciaments de l'òrgan ambiental en el procediment ordinari, és a dir, a la declaració ambiental estratègica i a les prescripcions sobre la seva vigència i modificació, així com a les de la declaració d'impacte ambiental. També ho farem conjuntament amb el pronunciament del procediment simplificat d'avaluació d'impacte, és a dir, l'informe d'impacte ambiental. I, juntament amb aquests, examinarem l'article 12 LAA perquè tracta de la resolució de discrepàncies entre l'òrgan substantiu i l'òrgan ambiental sobre el contingut de la declaració ambiental estratègica, de la declaració d'impacte ambiental o, si escau, de l'informe ambiental estratègic o de l'informe d'impacte ambiental.

Un altre bloc de preceptes està format pels articles 21, 26, 32, 36, 42 i 48, relatius a la informació pública i publicitat del pla o programa i del projecte, que s'examinaran juntament amb l'article 23, referent a la proposta final del pla o programa, en la mesura que es refereix als anteriors; els articles 49 i 50, que tracten les consultes transfrontereres en els procediments d'avaluació, també es tractaran conjuntament; i, finalment, examinarem els preceptes que no pertanyen a la part articulada de la Llei, és a dir, la disposició final vuitena, relativa als títols competencials, i la disposició final onzena, relativa a l'entrada en vigor en relació amb la normativa autonòmica de desplegament.

Com a qüestió prèvia hem d'advertir que, amb caràcter general, en l'examen dels preceptes no pararem atenció als terminis ja que la majoria dels preceptes que són objecte de sol·licitud de dictamen del Govern contenen uns terminis que han estat declarats com a no bàsics i, per tant, només són aplicables a l'Administració general de l'Estat i als seus organismes públics

(amb l'excepció, com ja hem indicat en el fonament jurídic primer, dels art. 12, 21, 48 i 49).

2. L'article 4 de la Llei, que, com ja hem dit, tractarem autònomament, correspon a la cooperació en el marc de la Conferència Sectorial de Medi Ambient. Tracta diferents funcions de la Conferència, entre les quals i principals hi ha la d'analitzar i proposar modificacions normatives per establir un procediment d'avaluació ambiental homogeni en tot el territori de l'Estat; la d'impulsar canvis normatius i reformes legislatives necessàries; la d'establir mecanismes perquè les administracions públiques emetin llurs informes dins de termini; i la de constituir grups de treball de caràcter tècnic que elaborin guies metodològiques que permetin l'estandardització d'aquests procediments.

La sol·licitud del Govern considera que l'atribució de les funcions descrites en aquest precepte a la Conferència Sectorial de Medi Ambient pot envair les competències autonòmiques, ja que «va en detriment de la distribució de competències [...] i interfereix en la manera com les comunitats autònomes han de desenvolupar la normativa bàsica, com han d'adaptar la seva normativa a les previsions bàsiques, com han d'organitzar-se i, fins i tot, com han de desenvolupar les funcions purament executives».

A més, argumenta la sol·licitud que, si bé les conferències sectorials poden fer propostes i recomanacions, no els correspon establir procediments homogenis i estàndards a tot el territori, ni impulsar la derogació de la normativa autonòmica, ni establir mecanismes de garantia de les actuacions autonòmiques.

L'Estatut d'autonomia, en els articles 175 i 176 EAC, recull expressament l'articulació del principi de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat, a través de diversos instruments, entre els quals es troben, pel que ara interessa, les

conferències sectorials, com a òrgans multilaterals de participació en els àmbits i els afers d'interès comú. Aquests organismes, definits a l'article 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú, queden sotmesos al règim que s'estableix en l'acord d'institucionalització i en el seu reglament intern (art. 5.3) i poden acordar la creació de comissions i grups de treball (art. 5.6), així com adoptar acords que es poden formalitzar com a convenis (art. 5.5).

Partint d'aquesta configuració, passarem ara a analitzar la previsió que du a terme l'article 4 LAA en relació amb la cooperació en matèria d'avaluació ambiental en el marc de la Conferència Sectorial de Medi Ambient, de conformitat amb els criteris que aquest Consell ja té consolidats.

El Consell ha insistit en la naturalesa voluntària de la cooperació, la qual cosa exigeix la conformitat tant de l'Estat com de les comunitats autònomes en les decisions que s'adopten en el seu si, i sempre amb el límit del «"respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats" (per tots, DCC núm. 46, de 30 d'agost de 1983, F II)» (DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3).

En el mateix sentit s'ha pronunciat la jurisprudència constitucional, que, basant-se precisament en la voluntarietat, ha distingit el principi de cooperació del de coordinació i ha posat de manifest que la instrumentació i la posada en pràctica de la col·laboració no han de permetre alterar la competència dels subjectes cridats a cooperar. Així, recollint la doctrina anterior, l'alt tribunal ha recordat que: «hemos insistido con reiteración en la necesidad de fomentar "la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación"» (STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9).

De conformitat amb el que hem descrit, cal observar que els apartats 1 i 2 de l'article 4 LAA faculden la Conferència Sectorial de Medi Ambient perquè analitzi i proposi modificacions normatives i estableixi un procediment d'avaluació ambiental homogeni (apt. 1), o impulsi la modificació, derogació, o refosa de la normativa autonòmica, o la remissió en bloc a la Llei 21/2013 (apt. 2). La dicció d'aquests dos apartats de l'article 4 podria suscitar dubtes, atès que fa referència a accions que correspon adoptar a les comunitats autònomes en virtut de les competències en matèria de medi ambient, com ara modificar o refondre o fins i tot derogar la seva normativa i establir un cert procediment d'avaluació ambiental en el seu territori. No obstant això, el fet que el precepte circumscriu l'acció de la Conferència a «analitzar i proposar» i també a «impulsar», entenem que es manté dins del marge del que permet el principi de col·laboració ja que no elimina la titularitat de les competències de les comunitats autònomes en limitar-se a establir una sèrie de línies d'acció. D'acord amb la dicció del precepte, ni la Conferència pot substituir els òrgans propis de les comunitats autònomes, ni les seves decisions poden anul·lar les facultats decisòries d'aquests, tal com ha exigint la jurisprudència constitucional (STC 137/2013, de 6 de juny, FJ 5, amb remissió a la STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 13).

D'altra banda, i pel que fa a la Generalitat de Catalunya, com aquest Consell ha recordat, la indisponibilitat de les competències ha estat reafirmada pel mateix Estatut «en declarar que la participació de la Generalitat en qualsevol tipus de col·laboració, tant si és bilateral com multilateral, no altera la titularitat d'aquestes (art. 176.1 EAC), i assenyalant que la Generalitat no queda vinculada per les decisions adoptades en les instàncies multilaterals de col·laboració voluntària amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes quan no hagi manifestat el seu acord respecte d'aquesta (art. 176.2 EAC). A més, la Generalitat podrà fer constar reserves als acords adoptats en les mateixes instàncies quan s'hagin adoptat sense la seva aprovació (art. 176.3 EAC)» (DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3).

D'acord amb això anterior, cal concloure que els apartats 1 i 2 de l'article 4 LAA no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia. En el mateix sentit ens hem de pronunciar respecte dels apartats 3 i 4, que possibiliten que es puguin establir mecanismes per tal que les administracions públiques afectades emetin els informes dins de termini (apt. 3), o que es puguin constituir grups de treball de caràcter tècnic per avaluar guies metodològiques que permetin una estandardització dels procediments (apt. 4). Resta clar, per tant, que som davant d'accions pròpies de l'activitat de col·laboració, i que són les mateixes comunitats autònomes les que poden acordar-les o no segons la bondat dels mecanismes o la viabilitat de la feina feta pels grups de treball, i sempre amb caràcter voluntari.

D'acord amb el que hem exposat, l'article 4 LAA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

3. Els articles 17 i 33 LAA fan referència als tràmits i terminis de l'avaluació ambiental estratègica ordinària, i a l'avaluació d'impacte ambiental ordinària, respectivament.

L'article 17 enumera els tràmits a seguir, començant per la sol·licitud d'inici, seguida de les consultes prèvies i la determinació de l'abast de l'estudi ambiental estratègic, l'elaboració d'aquest, la informació pública i les consultes, l'anàlisi tècnica de l'expedient i la declaració ambiental estratègica. Disposa que l'òrgan ambiental ha de fer les consultes i ha d'elaborar un document d'abast de l'estudi ambiental estratègic.

L'article 33 disposa que el procediment s'inicia amb la recepció per l'òrgan ambiental de l'expedient complet d'avaluació d'impacte ambiental. Prèviament a l'inici, amb caràcter potestatiu, el promotor pot sol·licitar que l'òrgan ambiental elabori el document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental

i, amb caràcter obligatori, l'òrgan substantiu dins el procediment d'autorització del projecte ha de dur a terme els tràmits d'informació pública i consultes. Aquests tràmits d'informació pública i consultes, si no van seguits, dins del termini, de l'inici d'avaluació d'impacte ambiental, esdevenen en caducitat, que aquest òrgan ha de declarar. Exhaurides les actuacions prèvies, l'avaluació d'impacte ambiental es desenvolupa mitjançant la sol·licitud d'inici, l'anàlisi tècnica i la declaració d'impacte ambiental.

La sol·licitud del Govern planteja que el procediment d'avaluació ambiental estratègica i l'avaluació d'impacte ambiental es regulen amb un nivell de detall gairebé reglamentari, cosa que contrasta amb la legislació ja derogada, que es limitava a indicar els tràmits, de manera succinta per a les comunitats autònomes i més detallada per a l'Administració de l'Estat. Afegeix que la regulació ultrapassa la competència bàsica estatal i puntualitza, en concret pel que fa a l'article 33, que estableix una regulació completa i exhaustiva sense marge d'adaptació.

L'examen d'aquests articles 17 i 33 LAA ens ha de servir com a model per a l'anàlisi de la resta d'articles de contingut estrictament de tràmit, és a dir, l'*iter* d'un afer perquè avanci fins a la seva conclusió.

L'article 17 LAA norma amb detall el tràmit de l'avaluació ambiental estratègica ordinària enumerant seqüencialment i preclusiva tot el tràmit i designant l'òrgan ambiental com a òrgan competent per fer l'anàlisi tècnica de l'expedient i formular la declaració ambiental estratègica. És clar que les funcions que s'hi detallen no permeten a la comunitat autònoma desenvolupar cap política pròpia perquè aquesta avaluació ambiental estratègica ordinària es configura com un procediment tancat. En definitiva, es podien haver establert uns requisits comuns de procediment que fossin exigibles amb caràcter general per tal d'aconseguir una certa homogeneïtat

en la regulació però no regular un procediment amb tant detall que impedeixi la configuració d'un procediment en l'àmbit de la comunitat autònoma i que es predica de l'especialitat pròpia derivada de la competència substantiva que li correspon i que està configurada per la directiva comunitària, en aquest cas, el medi ambient.

En aquest sentit, recordem que el Tribunal Constitucional ha considerat que allò bàsic en matèria de medi ambient s'ha de circumscriure a l'ordenació de mínims i configurar-se com un nivell suficient i homogeni però que pugui ser millorable per tal d'adaptar-lo a les circumstàncies de cada comunitat autònoma (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 9).

En conseqüència, si l'article 17 LAA es limités a transposar les directives en els seus principis generals i a designar l'òrgan competent, en aquest cas, l'ambiental, estaríem davant d'un ordenament comú i mínim, tal com sanciona el Tribunal Constitucional, però en detallar exhaustivament el tràmit i les funcions de l'òrgan ambiental ultrapassa certament la competència bàsica estatal amb menyscapte de l'autonòmica. Encara més si considerem —com dèiem en el fonament jurídic segon— que la legislació estatal, derogada i substituïda per la Llei 21/2013, es limitava a descriure succintament el contingut i l'abast del procediment.

Pel que fa a l'article 33 LAA, relatiu als tràmits i els terminis de l'avaluació d'impacte ambiental ordinària, val tot el que hem dit per a l'article 17 LAA, atès que fixa amb detall les actuacions prèvies a l'inici de l'esmentat procediment (tant voluntàries com obligatòries) i detalla seqüencialment els diferents tràmits en què s'ha de desenvolupar l'avaluació.

Com a corol·lari podem posar de manifest que els dos preceptes analitzats conformen l'estructura dels procediments ordinaris d'avaluació que, juntament amb els simplificats, es regulen a continuació «de manera

exhaustiva», el que fa que «el desplegament reglamentari no sigui imprescindible» (paràgraf tretzè del preàmbul de la Llei), la qual cosa per si mateixa ja és indicativa de l'abast que pretén tenir la legislació estatal.

En conclusió, els articles 17 i 33 LAA no troben empara en l'article 149.1.23 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

4. L'article 18 LAA, relatiu a la sol·licitud d'inici de l'avaluació ambiental estratègica ordinària; l'article 29 LAA, pel que fa a la sol·licitud en l'avaluació estratègica simplificada; l'article 39 LAA, sobre la sol·licitud d'inici de l'avaluació d'impacte ambiental ordinària, i l'article 45 LAA, en relació amb la simplificada, conformen una mateixa estructura normativa, si bé amb algunes diferències que exposarem a continuació.

Primerament, hem de dir que la fase preclusiva d'inici de la sol·licitud és la que presenta algunes modificacions segons si es tracta del tràmit d'avaluació ambiental estratègica o del d'impacte ambiental, i dins d'aquests, segons si és el procediment ordinari o el simplificat.

En tots els casos el promotor presenta la sol·licitud d'inici del procediment substantiu d'adopció o aprovació del pla o programa o autorització del projecte davant de l'òrgan substantiu, acompanyada de la documentació sectorial. En el cas de l'avaluació estratègica ordinària (art. 18 LAA), el promotor acompanya la sol·licitud amb l'esborrany del pla o programa i el document inicial estratègic (que inclou informació mínima, com ara els objectius, l'abast i el contingut del pla o programa i les alternatives); en la simplificada (art. 29), el promotor ha d'adjuntar, a més de l'esborrany del pla o programa, el document ambiental estratègic (amb una informació mínima més àmplia que l'exigida en el document inicial estratègic); en l'avaluació d'impacte ordinària (art. 39), el promotor ha d'annexar una documentació de mínims (document tècnic del projecte, estudi d'impacte ambiental,

al·legacions, informes, i, si escau, aportacions del mateix òrgan substantiu); i, finalment, en la simplificada (art. 45), el promotor hi afegeix el document ambiental —no de mínims— que conté diverses qüestions particulars que es detallen en el precepte.

En les fases successives i preclusives dels tràmits en els quatre supòsits reflectits en els esmentats articles 18, 29, 39, i 45, coincideix l'*iter* procedimental, és a dir, en la fase següent l'òrgan substantiu comprova la documentació i obre, si escau, la via d'esmena. En la fase posterior, l'òrgan substantiu remet a l'òrgan ambiental la sol·licitud d'inici acompanyada de tota la documentació requerida. I, en la darrera fase, l'òrgan ambiental, amb audiència prèvia al promotor i trasllat de la informació a l'òrgan substantiu, pot resoldre i inadmetre, i s'obre, a continuació, la via de recurs administratiu o judicial.

La sol·licitud del Govern, en relació amb aquests articles 18, 29, 39 i 45 LAA, denuncia l'excés regulador o, en altres paraules, diu que la norma arriba a un nivell de detall gairebé reglamentari.

Efectivament, els articles 18, 29, 39 i 45 LAA descriuen un tràmit detalladíssim, amb contínues subordinacions i enviaments i reenviaments, i fixen amb precisió exacta i tancada un *iter* procedimental seqüencial i les funcions dels òrgans substantiu i ambiental, així com l'actuació del promotor. Això anterior excedeix en molt l'establiment d'uns principis ordenadors en matèria d'avaluació ambiental i preveu com a bàsica una regulació que és purament de gestió i execució i que correspondria ordinàriament a les comunitats autònomes, sense que es justifiquin les característiques excepcionals d'aquesta adopció. Per tant, hem de reiterar el que ja ha estat exposat en tractar els articles 17 i 33 LAA, en el sentit que s'estableix un *iter* procedimental tancat que no permet a la Generalitat adoptar una política

pròpia, la qual cosa buida de contingut la seva competència en matèria de medi ambient.

Hi ha, però, un subtràmit comú en l'apartat 2 de tots els articles 18, 29, 39 i 45, que és el d'esmena i millora de la sol·licitud, que es troba previst a l'article 71 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En aquest subtràmit concret ha de prevaldre l'article 9.3 CE en garantia que el dret d'accés a les administracions, així com el de tramitació procedimental, no sigui discriminatori per raó de l'excés i de l'esmena en el mateix tràmit, per la qual cosa aquesta regulació ha de tenir, com té, la presumpció de constitucionalitat.

També, i com a qüestió a tractar específicament, trobem a l'article 45, apartat 1.d, LAA l'exigència que la sol·licitud d'inici de l'avaluació d'impacte ambiental simplificada vagi acompanyada, entre altres documents, d'una avaluació dels efectes previsibles, directes o indirectes, acumulatius i sinèrgics del projecte. En el segon paràgraf es preveu la inclusió d'un apartat específic relatiu, si és el cas, a la Xarxa Natura 2000, exigència que deriva de la normativa de la Unió Europea. En aquesta qüestió és indiferent l'administració que ho reguli, però, en tractar-se d'una exigència específica comunitària, no és inconstitucional ni antiestatutari que ho prevegi la norma reguladora estatal.

Concloent, els articles 18, 29, 39 i 45 LAA no són conformes al bloc de la constitucionalitat dels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC, llevat del subtràmit relatiu a l'esmena i millora de la sol·licitud contingut als apartats 2 d'aquests articles, i feta excepció de l'apartat 1.d, segon paràgraf, de l'article 45, referit a la Xarxa Natura 2000, que també l'hem d'entendre com a constitucional i estatutari.

5. Els articles 19, 30, 34, 37 i 46 LAA fan referència a les consultes a les administracions públiques afectades i a les persones interessades. Els examinarem conjuntament, menys l'article 37, que, pel seu contingut singular, s'ha de tractar autònomament.

En tots els casos, ja sigui en l'avaluació ambiental estratègica, ja sigui en l'avaluació d'impacte ambiental de projectes i, respectivament, en el procediment ordinari o simplificat, cal sotmetre a consultes l'esborrany del pla o programa i el document inicial estratègic (art. 19), o bé, el document ambiental estratègic i l'esborrany del pla o programa (art. 30), o el document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental (art. 34), o el document ambiental del projecte (art. 46).

Transcorregut el termini de consultes, el procediment continua si l'òrgan ambiental disposa dels elements de judici suficients; en cas contrari, requereix el lliurament de l'informe corresponent, informant-ne el promotor i l'òrgan substantiu, amb suspensió del termini en tots els supòsits menys en l'avaluació d'impacte ambiental simplificada. I això, sens perjudici que el promotor reclami directament l'emissió de l'informe, de conformitat amb l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. A més, els pronunciaments rebuts fora de termini no s'han de tenir en compte en el supòsit de l'avaluació d'impacte ambiental simplificada.

Rebudes les contestacions a les consultes, l'òrgan ambiental elabora i remet al promotor i a l'òrgan substantiu el document d'abast de l'estudi ambiental estratègic juntament amb les contestacions, la documentació de les quals s'ha de posar a disposició del públic a través de la seu electrònica dels òrgans ambiental i substantiu (art. 19). En el cas de l'avaluació d'impacte ambiental ordinària, el que elabora i remet l'òrgan ambiental és el document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental juntament amb les contestacions,

amb la particularitat que l'òrgan ambiental ha de tenir en compte el resultat de les consultes per a l'elaboració del document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental (art. 34).

Res més diuen els articles 30 i 46 LAA en aquesta qüestió, un cop rebudes les contestacions a les consultes.

Abans de cloure aquest examen i també com a qüestió singular, hem de fer especial menció de l'elaboració del document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental previst a l'article 34. És així que el promotor pot sol·licitar a l'òrgan ambiental que elabori un document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental amb anterioritat a l'inici del procediment d'avaluació d'impacte ambiental ordinària. En aquest supòsit, el promotor l'ha de presentar davant l'òrgan substantiu i l'ha d'acompanyar del document inicial del projecte amb aquesta informació mínima, a saber, definició, característiques i ubicació del projecte, principals alternatives i potencials impactes, i un diagnòstic territorial i del medi ambient afectat.

La sol·licitud del Govern, pel que fa als articles 19, 30, 34 i 46 LAA, diu que la regulació ultrapassa la competència bàsica estatal. Aspectes com les mesures a adoptar en cas que no s'emetin els informes preceptius en els terminis establerts s'han de poder regular per la Generalitat en aplicació de les seves competències en matèria de procediment i organització administrativa. D'altra banda, respecte de l'obligació que no es tinguin en compte els informes i al·legacions rebudes fora de termini, es posa de manifest que la norma general en matèria de procediment administratiu configura la seva presa en consideració com a facultativa per la qual cosa s'ha de permetre que la Generalitat efectui una opció diferent.

Pel que fa, en concret, a l'article 19 LAA, diu que els mitjans i la forma de donar publicitat no haurien de tenir caràcter bàsic. Quant a l'article 30, diu

que «vulnera les competències autonòmiques perquè imposa una determinada solució administrativa davant la manca d'emissió dels informes, desconeixent les competències d'autoorganització i disciplina dels propis serveis que corresponen a les CCAA».

I en relació amb l'article 34 LAA, relatiu a les consultes per determinar l'amplitud i el nivell de detall de l'estudi d'impacte ambiental, la sol·licitud del Govern al·lega que contrasta amb la regulació d'aquest aspecte continguda en l'article 8 del Reial decret legislatiu 1/2008, que és molt més respectuosa amb les competències autonòmiques, ja que es passa d'una regulació de tres breus apartats, dels quals només en són bàsics dos i amb una regulació succinta i clara a un article amb els apartats, tots bàsics llevat dels concrets terminis, fent-se, fins i tot, una regulació més detallada que la de l'article 13 del Reial decret 1131/1988. De manera que «es predetermina el procediment a seguir i les conseqüències jurídiques de la falta d'emissió dels informes en els terminis estipulats, en uns termes que excedeixen la competència de l'Estat per establir les bases de la regulació».

Finalment, pel que fa a l'article 46 LAA, a més a més del que la sol·licitud ja ha concretat per a tot el conjunt d'articles aquí examinat, la Generalitat addueix altra volta l'excés regulador en què incorre l'Estat.

Els articles 19, 30, 34 i 46 LAA tenen un contingut transversal comú, que és justament el de preveure les consultes a les administracions públiques afectades i a les persones interessades abans del pronunciament de l'òrgan ambiental, la designació de l'òrgan ambiental com el que realitza les consultes, i la possibilitat que aquest requereixi l'òrgan jeràrquic corresponent perquè ordeni qui és procedent que lliuri els informes pertinents, advertint de la responsabilitat en què pugui incórrer el responsable de la demora, i amb suspensió del termini.

Recordem que, d'acord amb la competència de l'Estat en matèria de medi ambient, aquest pot fixar uns principis ordenadors en matèria d'avaluació ambiental que inevitablement hauran de respectar els principis en matèria de «procediment administratiu comú» ex article 149.1.18 CE. En el bloc de preceptes que estem analitzant considerem que, també d'acord amb les prescripcions comunitàries, podrien tenir aquesta consideració una sèrie de previsions genèriques a l'entorn de la necessitat de consulta a les administracions públiques i persones interessades abans del pronunciament ambiental, quin és l'òrgan que les ha de dur a terme o bé els efectes que pot tenir sobre el procediment l'absència d'aquests pronunciaments i la necessitat de la seva publicitat.

Dins d'aquests principis ordenadors mínims no es troba, però, l'articulació detallada que efectuen els preceptes mencionats i, en concret, en la referència que efectuen als aspectes següents:

– La previsió que es fa en aquest bloc de preceptes que els pronunciaments que arribin fora de termini no s'han de tenir en compte. Les conseqüències de no emetre un informe o d'emetre'l tardanament es troben regulats amb caràcter general a l'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que fixa la regla general que l'informe emès fora de termini podrà no ser tingut en compte en adoptar la corresponent resolució. Dins d'aquesta opció general del legislador correspon a l'ens competent per a la regulació del procediment d'avaluació, en el nostre cas la Generalitat, la determinació de si l'òrgan ambiental ha de prendre en consideració o no els informes rebuts fora de termini, més encara si tenim en compte que aquests, encara que puguin ser extemporanis, poden ser rellevants en la decisió final. I tot això anterior, sens perjudici de l'exigència de responsabilitat per la demora. El mateix entenem que és aplicable quan els pronunciaments provenen de les persones interessades. Per tant, l'expressió «En aquest cas no s'han de tenir en compte els pronunciaments abans esmentats que es rebin posteriorment»,

que contenen els articles 19.1 (segon paràgraf), 30.2 (primer paràgraf), 34.4 (segon paràgraf) i 46.2 (segon paràgraf) LAA, vulnera les competències de la Generalitat ex articles 144.1 i 159.1.c EAC.

– La previsió d'aquest conjunt de preceptes sobre el tràmit a seguir per l'òrgan ambiental en cas que no s'hagin rebut els informes de les administracions públiques afectades o siguin insuficients, quan s'estableix que l'òrgan ambiental «ha de requerir personalment el titular de l'òrgan jeràrquicament superior d'aquell que hauria d'emetre l'informe, perquè, en el termini de deu dies hàbils, comptats a partir de la recepció del requeriment, ordeni a l'òrgan competent el lliurament de l'informe corresponent en el termini de deu dies hàbils». Entenem que, sens perjudici que es pugui establir una obligació genèrica de requerir als informes l'articulació concreta de com s'han de requerir, no constitueix una base en matèria de medi ambient, per la qual cosa correspon a la Generalitat establir el procediment a través del qual fer efectiva l'emissió d'informes de les administracions consultades quan l'òrgan ambiental no té elements de judici suficients.

En conseqüència, l'articulació concreta del procediment de requeriment dels informes que s'efectua en els articles 19.1 (tercer paràgraf), 30.2 (segon paràgraf), 34.4 (tercer paràgraf) i 46.3 (primer paràgraf) vulnera les competències de la Generalitat dels articles 144.1 i 159.1.c EAC.

– La configuració que du a terme l'article 34.1 LAA sobre la voluntarietat per part del promotor de sol·licitar a l'òrgan ambiental que elabori un document de l'abast de l'estudi d'impacte ambiental i la consegüent documentació que ha d'acompanyar la sol·licitud (art. 34.2 LAA). D'acord amb la Directiva 2011/92/UE, aquesta és una opció que pot considerar l'autoritat competent encara que també pot fixar que sigui exigible en tot cas (art. 5.2). Entenem, doncs, que la decisió de decantar-se per una o altra opció correspon, pels projectes sotmesos a la seva competència, a la Generalitat d'acord amb les

seves competències de gestió en matèria de medi ambient. En conseqüència, també correspondrà a aquesta, si escau, la determinació de la informació que ha d'acompanyar la sol·licitud.

Conseqüentment, la fixació del caràcter voluntari de la sol·licitud del document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental per part del promotor de l'estudi d'impacte ambiental que conté l'article 34.1 LAA i la informació que l'ha d'acompanyar de l'article 34.2 LAA vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Del grup de preceptes examinats, atès que és objecte de menció específica en la sol·licitud, cal que ens pronunciem sobre l'apartat 3 de l'article 19 LAA quan estableix l'obligació que l'estudi ambiental estratègic es posi a disposició del públic a través de les seues electròniques dels òrgans ambiental i substantiu. Sobre això, entenem que, en la mesura que és un mecanisme per garantir la transparència de l'Administració i que pot assegurar l'interès públic, atès el seu abast, contribuint al dret d'informació en matèria ambiental pot ser establert amb caràcter bàsic i, en conseqüència, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Finalment, analitzarem singularment l'article 37 LAA, relatiu a la consulta a les administracions públiques afectades i a les persones interessades en un moment posterior del procediment. En aquest cas, i simultàniament al tràmit d'informació pública, l'òrgan substantiu ha de fer les consultes i ha de sol·licitar preceptivament quatre informes, és a dir, de l'òrgan competent en medi ambient de la comunitat autònoma on s'ubiqui el projecte, el relatiu al patrimoni cultural, el de domini públic hidràulic i el maritimoterrestre, si escau. A més, les comunitats autònomes poden exigir qualsevol altre informe diferent als suara esmentats.

Les consultes s'han de fer mitjançant una notificació que ha de contenir, com a mínim, l'estudi d'impacte ambiental, l'òrgan al qual remetre informes i alegacions i tota la documentació rellevant que consti en poder de l'òrgan substantiu, i s'ha d'acreditar haver-la realitzat. A més, també s'haurà de posar a disposició dels consultats la informació diferent que només es pugui obtenir una vegada ha expirat el període d'informació pública.

La sol·licitud de la Generalitat respecte d'aquest article 37 es limita a objectar l'exhaustiva regulació adduint que ultrapassa la competència bàsica estatal.

Tal com està redactat el precepte a l'hora de fixar l'obligatorietat de la consulta, així com la tipologia d'informes que cal exigir amb caràcter preceptiu i el contingut mínim de la notificació, entenem que conté unes prescripcions susceptibles de ser considerades de caràcter bàsic, atesa la seva generalitat i contingut mínim, que permeten la intervenció de la Generalitat en la seva concreció.

Per aquestes raons, considerem que l'article 37 LAA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

6. A continuació, examinarem l'article 35 LAA i, per connexió, l'annex VI LAA i la disposició final novena 3 LAA. L'article 35 és reproducció de l'article 7 del derogat Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, amb tres modificacions, als nostres efectes, i que són: l'obligació del promotor d'elaborar l'estudi d'impacte ambiental amb una informació de mínims en els termes desenvolupats a l'annex VI LAA (estudi d'impacte ambiental i criteris tècnics); la referència explícita a la Xarxa Natura 2000 exigint al promotor un apartat específic quan aquesta xarxa ecològica d'àrees de conservació de la biodiversitat a la UE es pugui veure afectada directament o indirecta, i la normació de pèrdua de validesa de l'estudi d'impacte ambiental si en el

termini d'un any comptador des de la data de la seva conclusió no s'ha presentat davant l'òrgan substantiu.

Per la seva banda, la disposició final novena, apartat 3 (autorització de desplegament), que no ha estat expressament sol·licitada, autoritza el Govern de l'Estat per actualitzar l'annex VI en els aspectes de caràcter tècnic o de naturalesa conjuntural i canviant, amb la finalitat d'adaptar-lo al progrés tècnic, científic i econòmic.

La sol·licitud del Govern al·lega que «[l]a regulació continguda a l'article 35 sobre l'estudi d'impacte ambiental, amb la remissió que es fa a l'annex VI, és molt més exhaustiva que la que conté la pròpia Directiva 2011/92/UE i fins i tot que les guies metodològiques per a l'aplicació de la Directiva aprovades per la Comissió Europea». I quant al contingut de l'annex VI, argumenta que «a més de preveure una molt exhaustiva regulació del contingut de la DIA conté fins i tot una espècie d'instrucció tècnica amb una nova relació de definicions, criteris i guies metodològiques que entenem que ultrapassen de manera molt significativa el que hauria de ser una regulació bàsica i, fins i tot, un reglament de desenvolupament».

Ja hem indicat la identitat substancial dels apartats 1 i 2 d'aquest article amb els corresponents de l'article 7 del derogat Reial decret legislatiu 1/2008. Com en aquell supòsit, podem considerar que, a excepció de l'expressió «en els termes exposats en l'annex VI», que analitzarem seguidament, pel seu contingut, que es limita a recollir la informació mínima que ha de contenir el mencionat estudi d'impacte i que ha de proporcionar el promotor, d'acord amb la normativa comunitària, es pot considerar una ordenació de mínims que garanteix una homogeneïtat en la informació sobre un projecte determinat que ha de permetre a l'òrgan ambiental pronunciar-se sobre les repercussions que l'esmentat projecte pot tenir sobre el medi ambient. Pel que fa a la incorporació de l'estudi que caldrà fer, si escau, de l'afectació a la

Xarxa Natura 2000, hem de fer notar que deriva de la previsió general fixada a l'article 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres y que ha tingut ressò en les Directives 2001/42/CE (art. 3.2.b) i 2011/92/UE (annex III.2). En conseqüència, a parer nostre, la regulació de l'article 35.1 LAA troba empara en el títol competencial de l'article 149.1.23 CE. També entenem que hi troba empara l'apartat 2, que es limita a exigir l'obligació de l'Administració de facilitar al promotor la documentació i la informació de què disposi, i que es pot entendre en el marc més general del dret a l'accés a la informació previst a la Llei 27/2006, de 18 de juliol, en el marc del Conveni d'Aarhus. I l'apartat 3, que fixa la pèrdua de vigència de l'estudi d'impacte, la determinació de l'àmbit temporal de la qual es deixa a la competència de la comunitat autònoma.

L'article 35 LAA fa remissió a l'annex VI, que porta per rúbrica «Estudi d'impacte ambiental i criteris tècnics», i que ha estat objecte de sol·licitud del Govern. Aquest annex conté (en els apt. 1 a 7) una minuciosa descripció dels diferents ítems que ha de contenir l'estudi de l'impacte ambiental, com ara l'abast de la descripció del projecte, el contingut de l'inventari ambiental, com s'ha de dur a terme i amb quin abast la identificació, quantificació i avaluació d'impactes, així com la quantificació i l'avaluació de les repercussions del projecte a la Xarxa Natura 2000; la determinació de la proposta de mesures preventives, correctores i compensatòries, i el programa de vigilància i seguiment ambiental. Per la seva banda, l'apartat 8 conté una sèrie de conceptes tècnics i el 9, especificacions relatives a les obres, instal·lacions o activitats compreses a l'annex I (projectes sotmesos a l'avaluació ambiental ordinària) i a l'annex II (projectes sotmesos a l'avaluació ambiental simplificada).

D'una simple lectura del seu contingut i extensió es desprèn fàcilment la seva vocació de regulació exhaustiva, que fa pràcticament impossible que la

Generalitat pugui dur a terme no només una política pròpia en aquesta matèria sinó fins i tot l'adopció de normes addicionals de protecció.

No obstant això, d'aquest annex VI cal entendre que l'apartat 8, perquè conté un recull de conceptes que constitueixen terminologia tècnica i universal en la matèria que ens ocupa, sense que, directament imposin cap obligació, i l'apartat 9, en la mesura que estableix un seguit d'especificacions addicionals sobre els projectes sotmesos a avaluació ambiental, la determinació dels quals es pot considerar com a regulació bàsica ex article 149.1.23 CE, per quant no són obstacle perquè les comunitats autònomes sotmetin altres projectes a avaluació, no vulnereu les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient.

En vista del que hem exposat anteriorment, entenem que l'apartat 1 de l'article 35 LAA, llevat de l'expressió «en els termes desenvolupats a l'annex VI», i els apartats 2 i 3 no són contraris a la Constitució i a l'Estatut. Per contra, l'expressió «en els termes desenvolupats a l'annex VI» de l'article 35.1 LAA; l'annex VI, a excepció dels apartats 8 i 9, i, per connexió, la disposició final novena, apartat 3 LAA, vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

7. Seguidament, examinarem conjuntament l'anàlisi tècnica de l'expedient per part de l'òrgan ambiental en l'avaluació ambiental estratègica ordinària de l'article 24 LAA, i en l'avaluació d'impacte ambiental de projectes ordinària de l'article 40 LAA.

Per tal que l'òrgan ambiental dugui a terme l'esmentada anàlisi de l'expedient, l'òrgan substantiu li ha de remetre l'expedient d'avaluació estratègica complet (proposta final del pla o programa, l'estudi ambiental estratègic, el resultat de la informació pública i un document resum).

En ambdós tràmits dels articles 24 i 40 es preveu que l'òrgan ambiental dugui a terme l'anàlisi tècnica de l'expedient, però a l'article 24 es diu que s'hi ha d'afegir una anàlisi d'impactes significatius, i a l'article 40 s'esmenta que l'anàlisi tècnica de l'expedient d'impacte ambiental ha de tenir en compte de manera particular el resultat de la informació pública, les consultes, el canvi climàtic i, si escau, les consultes transfrontereres.

En els dos tràmits l'òrgan ambiental pot requerir l'òrgan substantiu perquè esmeni l'expedient. Si l'òrgan substantiu no remet l'expedient o no l'esmena, l'òrgan ambiental resol la terminació i ho notifica a l'òrgan substantiu i al promotor, i s'obre la via administrativa i judicial de recurs.

Si l'òrgan ambiental creu necessària nova informació addicional, ho sol·licita al promotor i n'informa l'òrgan substantiu perquè completi l'expedient amb suspensió del termini per a la formulació de la declaració ambiental estratègica ordinària de l'article 24, o bé la declaració d'impacte ambiental ordinària de l'article 40. Si no obté satisfacció, l'òrgan ambiental resol la terminació i ho notifica a l'òrgan substantiu i al promotor, i s'obre igualment la via de recurs administratiu i judicial.

L'òrgan ambiental ha de continuar amb el procediment sempre que disposi dels elements de judici suficients per a l'avaluació ambiental estratègica ordinària de l'article 24 o per a l'avaluació d'impacte ambiental ordinària de l'article 40, i pot requerir perquè es lliurin els informes corresponents comunicant-ho a l'òrgan substantiu i al promotor, amb suspensió del termini, transcorregut el qual si l'òrgan ambiental no rep l'informe no continua el procediment, cosa que es comunica a l'òrgan substantiu i al promotor, tot això, sens perjudici que el promotor reclami directament l'emissió de l'informe a l'empara de l'article 29 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol.

La sol·licitud del Govern de la Generalitat al·lega, pel que fa a l'article 24 LAA, una regulació exhaustiva que no permet un marge de regulació a les comunitats autònomes, fins i tot en aspectes tant instrumentals com l'anàlisi tècnica de l'expedient, que és una qüestió relativa purament a la seva instrucció. Pel que fa a l'article 40 LAA, afegeix el Govern, el precepte examinat arriba a l'extrem de declarar-lo bàsic quan regula un aspecte totalment instrumental que correspon decidir en cada cas a l'administració instructora de l'expedient.

De l'examen dels apartats 1 i 2 de l'article 24 i de l'apartat 1 de l'article 40 LAA, hom pot palesar que fixen un contingut mínim de l'expedient d'avaluació ambiental, com també de l'abast mínim de l'examen que ha d'efectuar l'òrgan ambiental; en el supòsit de l'article 24 LAA i de manera inexcusable, l'anàlisi es farà a partir d'una documental que obliga a integrar i, a més, caldrà tenir en compte els impactes significatius en el medi ambient, i el concernent al canvi climàtic; i en el supòsit de l'article 40 LAA, caldrà avaluar els efectes ambientals i el resultat de la informació pública, les consultes, si s'escau també les transfrontereres, i el canvi climàtic. És entenedor que aquestes prescripcions poden respondre a un mínim comú normatiu que tindria cabuda en les competències de l'Estat ex article 149.1.23 CE, per la qual cosa no hi veiem defecte d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat.

Per contra, l'apartat 3 (sanejament i esmena de tràmits), l'apartat 4 (informació addicional) i l'apartat 5 (requeriment de l'òrgan ambiental al jeràrquic superior a aquell que ha d'emetre l'informe i la possibilitat que té el promotor d'adreçar-se directament a l'administració competent per obtenir l'informe) de l'article 24 LAA, i l'apartat 2 (sanejament i substanciació de tràmits), l'apartat 3 (requeriment al promotor perquè addicioni la informació necessària) i l'apartat 4 (amb la mateixa descripció que hem fet per a l'apartat 5 al principi d'aquest paràgraf) de l'article 40 LAA, regulen de

manera minuciosa i exhaustiva les diferents etapes que componen l'anàlisi tècnica de l'expedient constituint un *iter* procedimental complet i exhaustiu que en cap cas pot ser constitutiu d'una ordenació nuclear de l'avaluació ambiental i, per contra, impedeixen l'adequació d'aquesta fase del procediment a les característiques pròpies de les comunitats autònomes. Tot i això, per les raons que hem exposat repetidament en aquest fonament jurídic, no vulneren les competències de la Generalitat l'apartat 3 de l'article 24 i l'apartat 2 de l'article 40, relatius al sanejament i l'esmena de tràmit, i el darrer paràgraf de l'apartat 5 de l'article 24 i de l'article 40, relatius al supòsit de l'article 29 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol.

En conseqüència, per tot l'exposat, l'apartat 4 i l'apartat 5, llevat del darrer paràgraf, de l'article 24; l'apartat 3 i l'apartat 4, llevat del darrer paràgraf, de l'article 40 LAA, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

8. Tot seguit, examinarem els articles 25, 47, 27, 43, 28 i 44 LAA i també l'article 12 LAA. Els articles 25 (declaració ambiental estratègica) i 47 (informe d'impacte ambiental), malgrat que ambdós contenen el pronunciament de l'òrgan ambiental, en referir-se la primera al procediment ordinari i el segon al simplificat, hauran de ser analitzats cadascun per separat ja que no tenen un *iter* en comú. Els articles 27 (vigència de la declaració ambiental estratègica) i 43 (vigència de la declaració d'impacte ambiental) seran tractats conjuntament; com també ho farem respecte dels articles 28 (modificació de la declaració ambiental estratègica) i 44 (modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental). Finalment, ens referirem a l'article 12, relatiu a la resolució de discrepàncies entre l'òrgan substantiu i l'òrgan ambiental.

a) El primer dels articles que cal tractar és el 25 LAA, referent a la declaració ambiental, i sobre el qual, en la seva sol·licitud, el Govern posa de manifest

que és un informe contra el qual no es pot interposar recurs, llevat dels que siguin procedents contra l'acte d'aprovació del pla o programa, i que això no pot tenir caràcter bàsic per a totes les administracions.

Aquest article té substancialment el mateix contingut que l'article 12 (memòria ambiental) de la derogada Llei 9/2006, de 28 d'abril, sobre avaluació dels efectes de determinats plans i programes en el medi ambient, i té en compte el que la Llei derogada ja havia transposat la Directiva 2001/42/CE. Els apartats 1 i 2 precisen que l'òrgan ambiental és qui formula la declaració ambiental estratègica, que té la naturalesa d'informe preceptiu i determinant i ha de contenir uns mínims, és a dir, l'exposició dels fets i el resum del procediment executat (informació pública, consultes, fins i tot transfrontereres, si escau, i determinacions finals). A parer nostre, el contingut d'aquests apartats respon a una ordenació nuclear del pronunciament de l'òrgan ambiental, per la qual cosa poden trobar empara en l'article 149.1.23 CE.

Pel que fa a l'apartat 3 (publicació al BOE o diari oficial corresponent, sens perjudici de la publicació a la seu electrònica de l'òrgan ambiental), li són d'aplicació els criteris que hem tingut en compte en analitzar l'article 19.3 LAA. Sobre la referència concreta a la publicació en el BOE o el diari oficial, cal afegir que el Tribunal Constitucional (tot i que amb referència a les subvencions) ha considerat que la regla de publicació en el butlletí oficial corresponent té caràcter bàsic ja que persegueix l'objectiu d'assegurar l'interès públic en enfortir la transparència de l'Administració, així com que constitueix un element al servei del control del correcte exercici de les potestats públiques o de la protecció d'interessos de tercers (STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 6, amb referència a la STC 99/2012, de 8 de maig, FJ 8).

Per la seva banda, la previsió de l'apartat 4 (recursos procedents contra la declaració o contra les disposicions i actes derivats d'aquella), en el sentit

que no poden ser objecte de recurs, entenem que no es poden fixar amb caràcter bàsic. Correspon a la Generalitat, respectant el que estableix la normativa bàsica en matèria de procediment comú sobre els actes de tràmit, determinar la possibilitat que la declaració ambiental estratègica pugui ser objecte de recurs administratiu.

En conclusió, els apartats 1, 2 i 3 de l'article 25 LAA són conformes al bloc de la constitucionalitat dels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC. L'apartat 4 d'aquest mateix article vulnera la competència de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

b) Passem ara a analitzar l'article 47 LAA, relatiu a l'informe d'impacte ambiental i sobre el qual la sol·licitud del Govern addueix un excés regulador, un desconeixement de les competències d'autoorganització, perquè determinen l'òrgan que s'ha de fer càrrec de la publicació, de quina forma i en quin lloc, mentre que la Directiva estableix només que aquest document s'ha de posar a disposició del públic.

L'article 47 LAA disposa que és l'òrgan ambiental el que ha de formular aquest informe (apt. 1) i emetre'l (apt. 2), i determina si el projecte s'ha de sotmetre a una avaluació d'impacte ambiental ordinària perquè té efectes significatius sobre el medi ambient (apt. 2.a, primer paràgraf) o si el projecte no té efectes significatius (apt. 2.b). Així mateix, l'informe d'impacte ambiental perd la vigència i cessa en la producció d'efectes si una vegada publicat al BOE no s'autoritza el projecte. En principi, no hi ha obstacle per considerar que el contingut d'aquests dos apartats se circumscriu a una regulació nuclear de l'informe ambiental, per la qual cosa s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari de competències. Això anterior, a excepció de l'apartat 2.a (segon paràgraf), la dicció del qual és: «Per a això, el promotor pot sol·licitar a l'òrgan ambiental el document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental en els termes de l'article 34», per les raons que hem exposat en el

punt 5 d'aquest fonament jurídic en tractar la sol·licitud voluntària del document d'abast de l'estudi d'impacte ambiental de l'article 34.1 LAA.

L'apartat 3 (publicitat), per les raons que ja hem exposat de transparència i accés a la informació, i els apartats 4 (vigència de l'informe) i 5 (criteris als quals s'ha d'ajustar l'informe) no vulneren les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient, atès que es poden considerar aspectes de mínims i nuclears del pronunciament de l'òrgan ambiental (informe ambiental) en relació amb l'avaluació d'impacte simplificada. Com hem dit, entenem que poden rebre aquesta qualificació la previsió que aquest informe tingui una vigència determinada (apt. 4) o que hagi de seguir una sèrie de criteris previstos a l'annex III per dilucidar si un determinat projecte s'ha de sotmetre a l'avaluació d'impacte ambiental ordinària (apt. 5). En aquest sentit, convé advertir que aquest annex és transposició gairebé literal de l'annex III («Criteris de selecció previstos en l'apartat 3 de l'article 4») de la Directiva 2011/92/UE. Finalment, l'apartat 6 (no possibilitat de recurs), no s'adequa a l'ordre constitucional i estatutari per les mateixes raons exposades anteriorment en relació amb l'article 25.4 LAA.

D'acord amb el que s'ha exposat, els apartats 1, 2 (a excepció del segon paràgraf de la lletra a), 3, 4 i 5 de l'article 47 LAA s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 149.1.23.a CE i 144.1 EAC. Per contra, el segon paràgraf de la lletra a, de l'apartat 2, i l'apartat 6 de l'article 47 LAA vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

c) L'article 27 LAA (vigència de la declaració ambiental estratègica) i l'article 43 LAA (vigència de la declaració d'impacte ambiental), els tractarem, com ja hem dit, conjuntament. Així, aquestes dues declaracions perden la seva vigència i cessen en la producció dels efectes que els són propis si una vegada s'ha fet la publicació al BOE o al diari oficial corresponent no s'adopta

o s'aprova el pla o programa (art. 27) o no s'ha començat l'execució del projecte o activitat (art. 43), la qual cosa obligarà el promotor a iniciar novament el tràmit, llevat de pròrroga, que cal que el promotor demani abans del termini fixat en la mateixa llei, amb els efectes immediats de suspensió.

En vista de la sol·licitud de pròrroga, l'òrgan ambiental la pot acordar si no s'han produït canvis substancials en els elements essencials que van servir de base per fer l'avaluació ambiental estratègica (art. 27) o en elements essencials que van servir per fer l'avaluació d'impacte ambiental (art. 43). Transcorregut el termini de la pròrroga sense que s'hagi aprovat el pla o programa (art. 27) o sense que s'hagi començat l'execució del projecte o activitat (art. 43), el promotor haurà d'iniciar novament el procediment d'avaluació ambiental estratègica (art. 27) o de l'impacte ambiental del projecte (art. 43).

L'òrgan ambiental, un cop rebuda la sol·licitud de pròrroga, ha de sol·licitar informe a les administracions públiques afectades per raó de la matèria, les quals s'han de pronunciar dins de termini, ampliable per raons justificades, i consegüentment, resoldre. El silenci de l'òrgan ambiental comporta l'estimació de la sol·licitud de pròrroga.

Per concloure, cal fer esment d'una particularitat de l'article 43 (vigència de la declaració d'impacte ambiental), quan regula, en defecte de normació explícita, el que s'ha d'entendre per «inici de l'execució del projecte» i la previsió consistent en el fet que el promotor ha de comunicar a l'òrgan ambiental la data de començament de l'execució del projecte o activitat sotmès a l'avaluació d'impacte ambiental.

La sol·licitud del Govern, pel que fa a l'article 27 LAA, denuncia l'excés regulador en què incorre l'Estat i, quant a l'article 43 LAA, manifesta que és

una regulació detallada i, un cop més, exhaustiva que contrasta amb l'article 14 del derogat Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, que, a criteri del sol·licitant, satisfà totalment les exigències de la Directiva i resulta molt més respectuós amb les competències autonòmiques.

Per aplicar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat als articles 27 i 43 LAA esmentats, haurem de fer una projecció comparada dels dos preceptes. Així, l'apartat 1 de l'article 27 LAA i l'apartat 1 (primer paràgraf) de l'article 43 LAA regulen una qüestió que ja ha estat abordada a l'article 47.4 LAA en analitzar la pèrdua de vigència i cessament d'efectes d'una resolució administrativa, i allà hem dit que aquesta normativa és constitucional i estatutària. En canvi, el segon i tercer paràgrafs d'aquest mateix apartat, en tant que regulen el que s'ha d'entendre per «inici de l'execució del projecte» i l'obligació del promotor de comunicar a l'òrgan ambiental la data de començament de l'execució del projecte o activitat, van més enllà d'una ordenació nuclear i fixen un *iter* procedimental seqüencial que constitueix un aspecte de gestió i execució, la determinació del qual, com hem reiterat mantes vegades, li correspon, en el cas que ens ocupa, a la Generalitat de Catalunya. Per les mateixes raons, considerem que vulneren les competències de la Generalitat els apartats 3 i 4 dels articles 27 i 43 LAA.

Finalment, quant a l'apartat 5 dels articles 27 i 43 LAA, relatiu al silenci administratiu positiu, hem de dir que la norma es refereix a un procediment iniciat a instància del promotor (sigui una persona física o jurídica, pública o privada) i, per tant, cal tenir en compte el que disposa l'article 43.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en què s'estableix la regla general del silenci positiu. Aquesta qüestió ja ha estat examinada en els DCGE 8/2011, de 27 de setembre (FJ 4), i 9/2013, de 8 d'agost (FJ 5), en què vàrem sostenir que la variació de la regla que imposa l'article 43.1 de la Llei 30/1992 corresponia en aquest cas a qui tenia la competència en la matèria substantiva a la qual feia referència el procediment. En el cas que ens ocupa, l'apartat 5 dels

articles 27 i 43 LAA que analitzem s'adequa al sentit del silenci que estableix, amb caràcter general, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, per la qual cosa entenem que no vulneren l'ordre constitucional i estatutari de competències.

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 27 LAA i l'apartat 1 (primer paràgraf) de l'article 43 LAA, així com l'apartat 5 d'aquests dos articles, s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 149.1.23 CE i 144.1 EAC. Per contra, l'expressió «en els termes previstos en els apartats següents» de l'apartat 1 de l'article 27 i del primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 43 LAA, i el segon i tercer paràgrafs d'aquest mateix apartat, així com els apartats 2, 3 i 4 dels articles 27 i 43 LAA, no s'ajusten als criteris de constitucionalitat i d'estatutarietat, tal com acabem d'exposar.

d) Els articles 28 LAA (modificació de la declaració ambiental estratègica) i 44 LAA (modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental) també els tractarem conjuntament.

La declaració ambiental estratègica d'un pla o programa aprovat es pot modificar quan hi hagi circumstàncies que determinin la incorrecció de la declaració ambiental estratègica (art. 28), i la declaració d'impacte ambiental es pot modificar si entra en vigor una nova normativa que incideixi substancialment en les condicions d'aquelles, i també quan les noves i millors tècniques presentin una millor i més adequada protecció del medi ambient i, finalment, quan en el compliment de la declaració es detectin insuficiències i ineficàcia de les mesures adoptades o aquestes siguin innecessàries (art. 44), i el procediment es pot iniciar d'ofici o a sol·licitud del promotor. D'ofici, ho ha de fer l'òrgan ambiental a iniciativa pròpia, per acord, a petició raonada de l'òrgan substantiu o per denúncia, i en aquests dos darrers supòsits l'òrgan ambiental s'ha de pronunciar sobre l'admissió en el termini que marca la Llei.

Rebuda la sol·licitud del promotor, d'inici de la modificació de la declaració ambiental estratègica (art. 28) o de la modificació de la declaració d'impacte ambiental (art. 44), l'òrgan ambiental la pot rebutjar motivadament «*a limine litis*», i s'obre la via de recurs administratiu o judicial.

En la modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental, quan el sol·licitant és el promotor, caldrà que presenti la sol·licitud i la documentació justificativa de la modificació davant l'òrgan substantiu, el qual, després d'analitzar-la i comprovar-la, la remetrà a l'òrgan ambiental.

L'òrgan ambiental haurà de consultar per qualsevol mitjà acreditable el promotor, l'òrgan substantiu i les administracions afectades i persones interessades, a fi que emetin informes, formulin al·legacions i aportin documents (art. 28), o haurà de consultar les administracions públiques afectades i les persones interessades (art. 44). Transcorregut el termini, el procediment continua si l'òrgan ambiental disposa d'elements de judici suficients i, a més, no s'han de tenir en compte els informes i les al·legacions arribats fora de termini.

En el supòsit que l'òrgan ambiental no tingui elements de judici suficients, requerirà perquè li remetin els informes pertinents, comunicant-ho a l'òrgan substantiu i al promotor, amb suspensió del termini perquè l'òrgan ambiental es pronunciï (art. 28), o per la formulació de la declaració d'impacte ambiental (art. 44), i això sens perjudici que el promotor pugui reclamar a l'administració competent l'emissió dels informes de conformitat amb l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol.

L'òrgan ambiental ha de resoldre sobre la modificació de la declaració ambiental estratègica (art. 28), o sobre la declaració d'impacte ambiental (art. 44).

La decisió de l'òrgan ambiental, segons l'article 28, és determinant i no s'hi pot formular recurs en contra, llevat dels que es puguin interposar contra actes i disposicions que posteriorment es puguin dictar. Aquesta decisió s'ha de notificar al promotor i a l'òrgan substantiu, i s'haurà de publicar al BOE o al diari oficial corresponent.

Pel que fa a la resolució de la modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental de l'article 44, s'ha de publicar al BOE o al diari oficial corresponent, i acaba el precepte tot dient que el promotor de qualsevol projecte o activitat sotmès a avaluació d'impacte ambiental ha de comunicar a l'òrgan ambiental la data de començament de l'execució de la modificació.

La sol·licitud del Govern addueix, respecte a l'article 28 LAA, un excés regulador en què incorre l'Estat, atès que obliga la Generalitat a iniciar el procediment de modificació de la declaració estratègica, modificació no prevista per la Directiva comunitària. I afegeix: «es preveu un pseudoprocediment de modificació que entenem que jurídicament no s'ajusta a la naturalesa de l'acte. En qualsevol cas, entenem que, si l'Estat ho vol establir, ho ha de fer per a les declaracions ambientals estratègiques que hagi emès la seva Administració i no amb caràcter bàsic per a totes les administracions».

Quant a l'article 44 LAA, la sol·licitud del Govern argumenta que «la modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental, suposa una innovació no prevista ni en la regulació anterior ni en la Directiva i de dubtós encaix en aquesta. Entenem que l'eventual possibilitat de modificar les condicions de la DIA ha de quedar a criteri de les CCAA i que, per tant, i l'Estat la vol establir no ha de tenir caràcter bàsic».

L'article 28 LAA (modificació de la declaració ambiental estratègica) i l'article 44 LAA (modificació de les condicions de la declaració d'impacte ambiental)

tenen una certa similitud, per la qual cosa projectarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat en els apartats anàlegs, i de forma diferenciada a la resta. Els apartats 1 i 2 d'ambdós articles fixen succintament i amb caràcter general la possibilitat que la declaració es modifiqui i els supòsits que poden provocar-la, així com l'exercici del dret d'acció, per la qual cosa, a parer nostre, aquestes previsions no presenten taxa d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. Fem especial afermament en el dret d'acció, atès que, a l'inici del procediment, ja sigui d'ofici, a iniciativa pròpia, a petició raonada, per denúncia o mitjançant acord, ha de ser igual per a tothom a l'empara de l'article 9.3 CE.

Quant a l'apartat 3 dels articles 28 i 44 LAA, relatiu a la inadmissió a *limine litis* de la sol·licitud, es refereix a un aspecte que forma part del procediment comú, per la qual cosa considerem que té caràcter bàsic i, per tant, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Pel que fa a l'apartat 4 de l'article 28 LAA i a l'apartat 5 de l'article 44 LAA, relatius a les consultes, al requeriment a l'òrgan jeràrquic superior d'aquell que hauria d'haver emès l'informe i a la possibilitat que el promotor reclami directament a l'administració l'emissió d'informes, ja ha estat examinat mantes vegades en aquest Dictamen i, per tant, ens remetem al que ja hem dit en l'aplicació del cànon sobre aquestes qüestions als articles 19, 30, 34 i 46 LAA. En concret, i pel que fa a l'expressió «en aquest cas no s'han de tenir en compte els informes i les al·legacions que es rebin posteriorment» del segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 28 LAA, i el segon paràgraf de l'apartat 5 de l'article 44 LAA, ja hem vist que entren en contradicció amb el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, quan sanciona que l'informe rebut posteriorment al finiment del termini pot ser tingut en compte o no, cosa que possibilita que sigui cada administració la que ho decideixi a l'empara de l'especificitat del seu procediment.

Amb referència a la primera part de l'apartat 6 de l'article 28 LAA, que qualifica de determinant la decisió de l'òrgan ambiental sobre la modificació sense possibilitat de recurs, ens remetem al que ja hem dit sobre la possibilitat de recórrer els actes de tràmit en el sentit que aquesta previsió no pot ser establerta amb caràcter bàsic sinó que correspon a la Generalitat, d'acord amb les competència sobre medi ambient de l'article 144.1 i 159.1.c EAC, la determinació de la possibilitat que pugui ser objecte de recurs. Sobre la previsió de publicació que contenen la segona part d'aquest apartat 6 de l'article 28 i l'apartat 6 de l'article 44 LAA, reiterem allò exposat en aquest fonament jurídic sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat d'aquest tipus de previsió.

Pel que fa als apartats 5 de l'article 28 LAA, i 4 i 7 de l'article 44 LAA, són tots d'específica tramitació, allunyada d'un enquadrament comú del procediment, ja que som davant la potestat d'organització que té reconeguda l'Administració autonòmica en matèria de medi ambient. Per tant, són contraris a l'ordre de distribució constitucional i estatutària de competències.

En conclusió, l'apartat 4 (segon paràgraf, última frase, i tercer paràgraf) i els apartats 5 i 6, primera part, de l'article 28; així com els apartats 4, 5 (segon paràgraf, última frase, i tercer paràgraf) i 7 de l'article 44 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

e) Pertoca, finalment, que examinem l'article 12 LAA, relatiu a la resolució de discrepàncies entre l'òrgan substantiu i l'òrgan ambiental.

L'apartat 1 estableix una clàusula general per a la resolució que determina l'òrgan competent segons quina sigui l'administració que ha tramitat l'expedient (Consell de Ministres o Consell de Govern o òrgan que determini

la comunitat autònoma). A l'apartat 2 es preveu que l'òrgan substantiu ha de traslladar a l'òrgan ambiental un escrit fonamentat que expliqui la discrepància juntament amb tota la documentació, i en el termini fixat per la llei, comptador des de la publicació en el BOE o diari oficial corresponent de la declaració ambiental estratègica, declaració d'impacte ambiental o, si escau, de l'informe ambiental estratègic o de l'informe d'impacte ambiental.

L'apartat 3 diu que, una vegada rebut l'escrit de discrepàncies, l'òrgan ambiental s'haurà de pronunciar en el termini legal i, si no ho fa, s'entén que manté el seu criteri respecte d'aquelles declaracions i informes suara esmentats. L'apartat 4 estableix que l'òrgan substantiu ha d'elevat la discrepància a l'òrgan competent per a la seva resolució. Mentre no es pronuncii l'òrgan competent, es considera que aquelles declaracions i informes mantenen la seva eficàcia. Per la seva banda, l'apartat 5 prescriu la publicació de l'acord pel qual es resol la discrepància en el BOE o diari oficial corresponent.

La sol·licitud del Govern es refereix exclusivament als apartats 2, 3 i 4 de l'article 12 LAA, argumentant que: «Aquest aspecte fins ara estava regulat a l'article 13 del text refós aprovat pel RD Legislatiu 1/2008 de manera més senzilla i respectuosa amb les competències de les CCAA. Per això es pot considerar que, acceptant com a bàsic el punt 1, la nova regulació procedimental establerta als punts 2, 3 i 4 excedeix la competència estatal per dictar la normativa bàsica».

L'article 13 del derogat Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, es limitava a deixar a càrrec de l'administració competent la resolució de discrepàncies entre l'òrgan substantiu i l'ambiental, fins i tot acceptant que la comunitat autònoma determinés l'òrgan *ad hoc* per resoldre. L'apartat 1 de l'actual article 12 LAA té un redactat semblant però són els apartats 2, 3, 4 del mateix article els que envaeixen la competència autonòmica, ja que

preveuen i descriuen un *iter* procedimental seqüencial i exhaustiu sobre l'articulació de la relació entre l'òrgan substantiu i ambiental fins arribar al pronunciament de l'òrgan competent, i, determinant, a més, la validesa de les declaracions o els informes ambientals mentre aquest no es produeixi, per la qual cosa entenem que superen el caràcter bàsic que es podria trobar emparat per l'article 149.1.23 CE. Finalment, quant a l'apartat 5, ens remetem al que ja s'ha dit repetidament en relació amb la publicació dels actes per concloure que no és contrari a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

En conseqüència, els apartats 1 i 5 de l'article 12 LAA no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Per contra, els apartats 2, 3 i 4 de l'article 12 LAA contravenen les competències de la Generalitat ex article 144.1 EAC.

9. A continuació, examinarem l'article 21 LAA (versió inicial del pla o programa i informació pública) i, per la referència que efectua a aquest precepte, l'article 23 LAA (proposta final del pla o programa); seguidament, examinarem l'article 26 LAA (publicitat de l'adopció o aprovació del pla o programa) i l'article 42 LAA (publicitat de l'autorització del projecte); conjuntament, examinarem l'article 32 LAA (publicitat de l'adopció o aprovació del pla o programa) i l'article 48 LAA (publicitat de l'autorització del projecte); i, finalment, examinarem l'article 36 LAA (informació pública del projecte i de l'estudi d'impacte ambiental).

a) L'article 21 LAA, a l'apartat 1, fixa l'obligació del promotor d'elaborar la versió inicial del pla o programa tenint en compte l'estudi ambiental estratègic i presentar-lo a l'òrgan substantiu. Els apartats 2 i 3 regulen la informació pública, que s'inicia amb l'anunci previ al BOE o diari oficial corresponent. Aquesta informació pública la pot fer el promotor quan, d'acord amb la legislació sectorial, li correspongui la tramitació administrativa del pla o programa. La informació pública inclou la versió inicial del pla o

programa, l'estudi ambiental estratègic i un resum no tècnic d'aquest estudi. A l'òrgan substantiu li correspon prendre les mesures necessàries per garantir que la documentació sotmesa a informació pública tingui la màxima difusió entre el públic.

La sol·licitud del Govern addueix que l'article 21 LAA pateix una regulació exhaustiva i, per tant, no permet un marge de regulació a les comunitats autònomes.

L'estudi ambiental estratègic (anteriorment anomenat *informe mediambiental*) està previst a l'article 5 de la Directiva 2001/42/CE, fixa la informació concreta que cal facilitar de conformitat amb l'annex I i estableix (apt. j) que cal un resum de caràcter no tècnic de la informació facilitada en virtut dels epígrafs que el precedeixen.

I, quant a la màxima difusió entre el públic, cal que ens remetem una altra vegada a la mateixa Directiva (considerant 18), que estableix que, quan s'adopta un pla o programa, les autoritats competents i el públic han d'estar informats i han de tenir accés a la informació pertinent. Quant a la referència al fet que l'anunci de sotmetiment a informació pública s'efectua en el BOE o el diari oficial que correspongui, entenem que constitueix la reproducció de l'exigència que, amb caràcter general, preveu l'article 86.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, per la qual cosa no vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Resumint, pel que fa a la tramitació d'aquesta versió inicial del pla o programa i la informació pública, hom ha de ressaltar que estem davant d'una transposició directa d'una directiva a l'ordenament intern estatal i que respecta les bases en matèria de procediment comú, per la qual cosa no hi trobem tacha d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat.

En canvi, el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 21 LAA, quan regula que la informació pública la pot fer el promotor en comptes de l'òrgan substantiu, envaeix la competència de la Generalitat ja que interfereix l'especificitat pròpia derivada de la competència assumida, per la qual cosa aquest paràgraf vulnera el bloc de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 149.1.23.a CE i 144.1 EAC.

b) L'article 23 LAA (proposta final de pla o programa), en l'avaluació ambiental estratègica ordinària, diu que el promotor ha de modificar, en vista de les al·legacions formulades en els tràmits d'informació pública i de consultes, i, si escau, les transfrontereres, si fos necessari, l'estudi ambiental estratègic, i elaborar la proposta final del pla o programa. Afegeix que no s'hauran de tenir en compte els informes i les al·legacions rebuts fora de termini.

La sol·licitud del Govern qüestiona el fet que no es puguin tenir en compte els informes i les al·legacions que es rebin fora dels terminis estipulats, atès que «la norma general en matèria de procediment administratiu és que sigui facultativa la presa en consideració dels informes rebuts fora de termini. Si l'Estat vol optar per aquesta conseqüència, ho hauria de fer només en els procediments que tramita l'Administració estatal, però ha de permetre que la Generalitat efectui una opció diferent en el sentit que marca la normativa general en la Llei 30/1992».

L'article 23 LAA (proposta final del pla o programa), en el paràgraf primer, es pot considerar un precepte de mínims, en el qual se citen les consultes transfrontereres que cal tenir en compte i que cohonesta amb el que preveu l'article 8 de la Directiva 2001/42/CE, i respecta, pel seu contingut, les competències de la Generalitat.

Pel que fa al segon paràgraf d'aquest article en relació amb el fet que no s'han de tenir en compte els informes rebuts fora de termini, hem de reiterar el que hem dit repetidament: que aquesta és una previsió que correspon efectuar a la Generalitat. En conseqüència, el segon paràgraf de l'article 23 LAA és contrari a l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

c) L'article 26 LAA (publicitat de l'adopció o aprovació del pla o programa en l'avaluació ambiental estratègica ordinària) diu que el promotor ha d'incorporar la declaració ambiental estratègica en el pla o programa i, d'acord amb la legislació sectorial, l'ha de sotmetre a l'adopció o aprovació de l'òrgan substantiu, el qual l'aprova i remet a continuació al BOE o diari oficial corresponent, la documentació del qual conté la resolució d'adopció o aprovació, una referència a l'adreça electrònica on es penjarà el contingut íntegre del pla o programa, més un extracte que expliqui com s'han integrat els aspectes ambientals, l'estudi ambiental estratègic, els resultats de la informació pública i de les consultes, fins i tot, si escau, les consultes transfrontereres, i també la declaració ambiental estratègica i, quan sigui procedent, les discrepàncies, l'alternativa seleccionada i les mesures en relació amb els efectes en el medi ambient.

La sol·licitud del Govern al·lega que «incorre també en excés competencial en predeterminar on i com s'han de publicar les decisions administratives relatives als plans o programes, més tenint en compte que la Directiva estableix la necessitat de informar el públic d'aquestes actuacions però no necessàriament a través dels butlletins oficials».

L'article 26 LAA, a l'apartat 1, designa el promotor com qui l'ha de sotmetre a l'òrgan substantiu; per tant, no hi ha res a dir, atès que respon a un enquadrament comú del procediment. L'apartat 2 transposa quasi literalment al dret intern l'article 9 de la Directiva 2001/42/CE, i l'entenem també com a constitucional i estatutari per tal com estableix una ordenació nuclear,

incloent-hi la referència expressa a la publicació al BOE o diari oficial corresponent, per les raons que hem exposat.

En conseqüència, l'article 26 LAA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

d) L'article 42 LAA (publicitat de l'autorització del projecte en l'avaluació d'impacte ambiental de projectes ordinària) diu que l'òrgan substantiu, una vegada adoptada la decisió d'autoritzar o denegar el projecte, i dins del termini que fixa la Llei, ha de remetre al BOE o diari oficial corresponent un extracte del contingut de la decisió, i publicar-la en seu electrònica, juntament amb una referència al BOE o diari oficial en el qual es va publicar la declaració d'impacte ambiental. I la mateixa informació s'ha d'enviar als estats membres que hagin estat consultats en el tràmit relatiu a les consultes transfrontereres.

La sol·licitud del Govern al·lega que «incorre en excés competencial perquè determina l'òrgan que s'ha de fer càrrec de la publicació del pla o programa i de quina forma i en quin lloc s'ha de portar a terme aquesta publicació, quan la Directiva estableix només que aquests documents s'han de posar a disposició del públic».

L'article 42 LAA, com ja hem vist, recull a l'apartat 1 una regulació concreta dels diversos mitjans a través dels quals s'ha de fer pública la decisió d'autorització del projecte. Aquest ha estat un aspecte tractat a bastament en el decurs d'aquest fonament jurídic, i a l'argumentació del qual ens remetem, reiterant només la conclusió en el sentit que aquest apartat no vulnera la competència de la Generalitat ex article 144.1 EAC.

L'apartat 2 d'aquest article deriva de l'exigència establerta als articles 6.4 i 7 de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny, i, en fixar exclusivament l'obligació de tramesa de la informació sense especificació sobre els mitjans o

la manera com dur-ho a terme, pot ser constitutiu d'una norma bàsica ex article 149.1.23 CE.

Concloent, l'article 42 LAA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

e) L'article 32 LAA (publicitat de l'adopció o aprovació del pla o programa en l'avaluació ambiental estratègica simplificada) i l'article 48 LAA (publicitat de l'autorització del projecte en l'avaluació d'impacte ambiental simplificada) diuen que l'òrgan substantiu, en el termini que marca la llei, comptador des de l'aprovació del pla o programa (art. 32) o des que s'adopti la decisió d'autoritzar o denegar el projecte (art. 48), ha de remetre al BOE o diari oficial corresponent la resolució per la qual s'adopta o s'aprova el pla o programa aprovat (art. 32), o l'extracte del contingut de la decisió d'autorització o denegació del projecte (art. 48). Així mateix, l'òrgan substantiu ha de publicar al BOE o diari oficial corresponent l'adreça electrònica perquè el públic pugui consultar el contingut íntegre del pla o programa, i una referència al BOE o diari oficial en què s'ha publicat l'informe ambiental estratègic (art. 32), o en el cas de l'article 48, el que caldrà publicar a la seva seu electrònica és la decisió sobre l'autorització o denegació del projecte més una referència al BOE o diari oficial en què es va publicar l'informe d'impacte ambiental.

La sol·licitud del Govern argumenta, pel que fa als dos articles examinats, que incorren en excés competencial perquè determinen l'òrgan que s'ha de fer càrrec de la publicació del pla o programa (art. 32) o de l'autorització o denegació del projecte (art. 48), i de quina forma i en quin lloc s'han de portar a terme aquestes publicacions, quan la Directiva comunitària estableix només que aquests documents s'han de posar a disposició del públic.

Els articles 32 i 48 LAA estableixen unes determinacions semblants en designar l'òrgan substantiu com el competent per endegar la publicació de

l'adopció o aprovació del pla o programa (art. 32), o l'autorització o denegació del projecte (art. 48), la qual cosa hem d'entendre respectuosa amb les competències de la Generalitat. També ho són la resta de les previsions relatives a la publicació al BOE o diari oficial corresponent de l'acte administratiu i a la publicació de la referència del BOE o diari oficial en què es va publicar l'informe ambiental estratègic (art. 32), o l'informe d'impacte ambiental (art. 48), per les raons que hem exposat repetidament en aquest Dictamen.

En conseqüència, els articles 32 i 48 LAA no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

f) Finalment, l'article 36 LAA (informació pública del projecte i de l'estudi d'impacte ambiental de l'avaluació d'impacte ambiental de projectes) diu que el promotor ha de presentar el projecte i l'estudi d'impacte ambiental davant de l'òrgan substantiu, que els ha de sotmetre a informació pública, amb l'anunci previ al BOE o diari oficial i, si escau, a la seva seu electrònica, i aquesta informació pública s'ha de portar a terme en una fase del procediment substantiu d'autorització del projecte en la qual estiguin obertes totes les opcions relatives a la determinació del contingut, l'extensió i la definició del projecte quan es tracti de projectes sotmesos a declaració responsable o comunicació prèvia, i incumbeix a l'òrgan ambiental la realització de la informació pública.

En l'anunci de l'inici de la informació pública, l'òrgan substantiu o, si escau, l'òrgan ambiental, han d'incloure un resum del procediment d'autorització del projecte amb aquesta informació de mínims, a saber, que el projecte està subjecte a avaluació d'impacte ambiental ordinària i que, si es el cas, li pot ser aplicable la regulació legal en matèria de consultes transfrontereres i la identificació de l'òrgan competent per autoritzar el projecte o, en el supòsit de projectes sotmesos a declaració responsable o comunicació prèvia,

identificació de l'òrgan competent per rebre-les, així com identificació dels òrgans dels quals es pugui obtenir informació, d'aquells altres òrgans als quals es puguin presentar al·legacions, així com el termini disponible per a la seva presentació. Finalment, l'òrgan substantiu o l'ambiental han de prendre les mesures necessàries per garantir que la informació pública tingui la màxima difusió entre el públic, utilitzant preferentment els mitjans de comunicació i els electrònics.

La sol·licitud del Govern addueix l'exhaustiva regulació del precepte gairebé reglamentari, cosa que contrasta amb la legislació anterior, que es limitava a indicar els tràmits de manera succinta per a les comunitats autònomes i de manera més detallada per a l'Administració de l'Estat, per la qual cosa aquesta regulació ultrapassa la competència bàsica estatal. A més, els mitjans i la forma de donar publicitat no haurien de tenir caràcter bàsic.

L'article 36 LAA reproduïx en bona part el derogat article 9 (tràmit d'informació pública i de consultes a les administracions públiques afectades i a les persones interessades) del Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, i el seu apartat 1 respon a un enquadrament comú i una referència expressa als projectes que hagin de ser autoritzats per l'Administració general de l'Estat, així com una regulació també genèrica relativa als projectes sotmesos a declaració responsable o comunicació prèvia, de conformitat amb el que preveu l'article 71 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, per la qual cosa entenem que no tenen taxa d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. Quant a la referència al fet que l'anunci de sotmetiment a informació pública s'efectua en el BOE o el diari oficial que correspongui, entenem que li és aplicable el que hem dit respecte de l'article 21.2 LAA, en el sentit que no vulnera l'ordre constitucional ni estatutari de competències.

També són conformes amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia, pel seu caràcter general i de principis ordenadors, l'apartat 2, que estableix el contingut mínim del resum del procediment d'autorització, i l'apartat 3, que reitera la prescripció comunitària que la documentació que s'ha de sotmetre a informació pública ha de tenir la màxima difusió entre el públic.

Per tot l'exposat, l'article 36 LAA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

10. Examinarem a continuació els articles 49 i 50 LAA, referents a les consultes a altres estats i d'altres estats en els procediments d'avaluació ambiental.

L'article 49 LAA es refereix a les consultes a altres estats quan l'execució a Espanya d'un pla, un programa o un projecte pugui tenir efectes significatius sobre el medi ambient d'un altre estat membre de la UE, o d'un altre estat al qual Espanya tingui l'obligació de consultar en virtut d'instruments internacionals, i assenjala el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació com el competent per instrumentar les consultes, concretant-ne amb detall el tràmit.

Per la seva banda, l'article 50 LAA es refereix a les consultes que s'han de dur a terme a l'Estat espanyol quan un pla, programa o projecte previst en el territori d'un altre estat pot tenir efectes ambientals significatius a Espanya i assenjala també el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació com el competent per instrumentar les consultes, concretant-ne també amb detall el tràmit. En aquests supòsits, el ministeri competent ha d'informar l'altre Estat, amb la consulta prèvia al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, sobre la voluntat de participar o no en l'avaluació ambiental corresponent. En el cas que sigui la comunitat autònoma la que consideri que l'esmentat projecte, pla o programa pot tenir efectes significatius sobre el medi ambient espanyol, ha de sol·licitar a l'estat esmentat, a través del

Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, que se li notifiqui l'existència del pla, programa o projecte, i el procediment d'adopció, aprovació o autorització a què està subjecte, per poder valorar la voluntat de participar o no en l'avaluació ambiental corresponent (art. 50.1, segon paràgraf).

En relació amb aquests dos articles, el Govern de la Generalitat entén en la sol·licitud que aquesta nova regulació dilueix la participació de les comunitats autònomes tal com estava configurada en l'anterior article 11.3 del Reial decret legislatiu 1/2008, que preveia que la delegació del Ministeri d'Afers Exteriors responsable de la negociació amb l'altre estat afectat havia d'incloure, com a mínim, un representant de l'òrgan substantiu per a l'autorització del projecte i de l'òrgan ambiental corresponent. Amb això, el Govern entén que «es garantia, en tot cas, una representació de l'Administració autonòmica en el territori de la qual s'hagués d'executar el projecte. Amb la nova regulació continguda a l'article 49 aquesta previsió ha desaparegut, de manera que no es garanteix la participació de la Generalitat en l'avaluació dels projectes amb efectes transfronterers que afectin el territori català. Aquesta omissió afecta negativament les competències autonòmiques».

Per contextualitzar breument la matèria que ara ens ocupa, cal dir que, tot i que la cooperació entre estats en matèria de medi ambient i del dret ambiental modern té origen en la Declaració d'Estocolm de 1972, és el conveni d'Espoo (Finlàndia), de 25 de febrer de 1991, l'instrument que va positivitzar l'avaluació de l'impacte ambiental en el medi ambient en un context transfronterer.

En el context europeu, la Directiva 2001/42/CE, de 27 de juny, va regular a l'article 7 les consultes transfrontereres, reflectint en el segon paràgraf de l'apartat 2 que les autoritats dels estats membres que es poguessin veure afectades havien de ser informades i tenien també el dret de manifestar llur

opinió. En la mateixa línia se situen les previsions que efectua en l'article 7 la Directiva 2011/92/UE, de 13 de desembre, en relació amb els projectes.

Per la seva banda, la Llei 9/2006, de 28 d'abril, va recollir el contingut de la primera directiva a dalt esmentada, deixant clar que quan un pla o programa de l'Estat espanyol tingués efectes en un altre estat de la Unió Europea o quan un estat de la Unió Europea advertís de l'existència d'un pla o programa amb possibles efectes a l'Estat espanyol, es consultaria sempre a l'administració pública promotora, i en l'òrgan de negociació bilateral s'hi incorporaria una representació de l'administració autonòmica del territori on tingués lloc la pertinent promoció del pla o programa.

Així mateix, el Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, va respectar aquest principi de representació autonòmica amb la diplomàcia bilateral entre estats.

Una vegada exposat breument el context anterior, cal que projectem sobre els articles 49 i 50 LAA el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat ex article 149.1.23 CE i 144.1 EAC, i la possible incidència dels articles 149.1.3 CE i 189.2 EAC, aquests últims títols en la mesura que els preceptes fan referència a l'aplicació, quan n'hi hagi, dels acords bilaterals i multilaterals i els instruments internacionals en l'articulació de les consultes.

De la lectura dels articles 49 i 50 LAA constatem amb caràcter previ que ha desaparegut la previsió establerta en la normativa anterior en relació amb el tràmit de negociació bilateral entre estats i, així mateix, la referència que s'hi efectuava a la representació, en la delegació responsable de la negociació, de la comunitat autònoma en el territori de la qual s'executés el projecte.

En l'article 49 LAA, la intervenció de la comunitat autònoma només es preveu en els supòsits en què, per raó del pla, programa o projecte, l'òrgan

substantiu i ambiental són autonòmics. La participació directa es limita a instar la notificació a l'estat afectat, que efectuarà posteriorment el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació (art. 49.1 *in fine* LAA) i la remissió a aquest Ministeri de les declaracions ambientals i del pla o programa aprovats o projectes autoritzats perquè aquest òrgan els traslladi a l'estat afectat (art. 49.7 LAA). També hi ha una menció a la col·laboració amb l'òrgan ambiental i substantiu, en cas que l'estat afectat manifesti la intenció de participar en el procediment d'avaluació (art. 49.4 LAA). Però, per contra, no es preveu, en la interlocució amb l'Estat afectat, la participació de la comunitat autònoma en el territori en el qual es dugui a terme un determinat pla, programa o projecte quan aquests siguin de competència de l'Estat ja que, en aquest supòsit, l'òrgan substantiu i l'ambiental serien estatals.

En l'article 50 LAA, la intervenció de les comunitats autònomes se circumscriu a la possibilitat de sol·licitar a través del Ministeri competent la notificació del pla, programa o projecte per decidir si vol participar en l'avaluació ambiental corresponent (art. 50.1 LAA) i l'emissió d'informe dins del tràmit de consultes a les administracions afectades, que du a terme el Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (art. 50.2 LAA). En cap cas no es fa distinció sobre la intervenció de la comunitat autònoma si l'impacte del projecte, pla o programa es redueix al seu territori o és superior.

Tal com declara la doctrina constitucional, de la qual ens hem fet ressò en aquest Consell, la competència exclusiva sobre relacions internacionals que atribueix l'article 149.1.3 CE a l'Estat no té caràcter absolut i no es pot identificar amb qualsevol activitat que tingui un abast i projecció exterior, sinó que cal circumscriure-la al *ius ad tractatum*, la direcció política exterior, el *ius legationis* i la responsabilitat internacional (DCGE 5/2011, de 28 d'abril, FJ 2).

Tot i la competència sobre la representació exterior «*ius legationis*» actiu i passiu que té l'Estat en virtut de l'article 149.1.3 CE, no és obstacle perquè s'hagi d'exercir mitjançant les tècniques de cooperació i, si escau, coordinació amb la comunitat autònoma interessada per raó del territori, o fins i tot d'un àmbit espacial més extens, per tal de respectar les seves competències, en el nostre cas en matèria de medi ambient. En concret i pel que fa a l'avaluació ambiental, ha estat exigít reiteradament per la doctrina constitucional el deure de col·laboració entre administracions que es considera «ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías» (per totes, STC 13/1998, FJ 9 i 10).

Així doncs, en el cas que ens ocupa, s'hauria de preveure una participació efectiva de la comunitat autònoma afectada que es podria articular a través de la representació, com havia estat fins ara, de representants d'aquestes comunitats en les negociacions bilaterals amb l'estat afectat. D'aquesta manera, tot i que al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació li correspondria el «*ius legationis*», res no obstaría perquè en el «*ius representationis*» es preveís la participació de la comunitat autònoma afectada.

En aquest sentit hem de tornar a reiterar que, tant l'article 11 del Reial decret 1/2008, d'11 de gener, com l'article 11 de la Llei 9/2006, de 28 d'abril, exigien «en cualquier caso una representación de la Administración autonómica en cuyo territorio vaya a ejecutarse dicho proyecto» o «fuera a promoverse dicho plan o programa».

D'acord amb el que hem exposat, l'article 49 LAA és contrari a les competències de la Generalitat en matèria de medi ambient per tal com no preveu la participació de la Generalitat en la interlocució amb l'Estat afectat en els casos en què el pla, programa o projecte són de competència estatal però s'executen en el territori de Catalunya.

Així mateix, l'article 50.1 (primer paràgraf) LAA, en la mesura que no preveu la participació de l'Administració de la Generalitat en la consulta que efectua el Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació sobre la voluntat de participar en l'avaluació ambiental pels plans, programes o projectes d'un altre estat que puguin tenir incidència en el seu territori, vulnera les competències sobre medi ambient de l'article 144.1 EAC. I això és així perquè, tot i que d'acord amb el segon paràgraf de l'article 50.1 LAA la comunitat autònoma pot sol·licitar que se li notifiqui l'existència de l'esmentat pla, programa o projecte, no se li dóna trasllat ni se li consulta la voluntat de participar en l'avaluació ambiental, quan és l'altre estat qui ho notifica al Ministeri, tal com ho exigeix el degut respecte a la distribució constitucional i estatutària de competències de l'estat autonòmic.

En conclusió, per les raons exposades, els articles 49 i 50.1 (primer paràgraf) LAA són contraris a la competència de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

11. A l'últim, procedirem a l'anàlisi de les disposicions finals vuitena i onzena LAA.

La disposició final vuitena LAA (títols competencials) diu a l'apartat 1 que aquesta Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.23 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació bàsica de protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció, i en l'apartat 2, lletra *a*, enumera quins articles no tenen caràcter bàsic, entre els quals no n'hi ha cap dels que figuren en la sol·licitud del Govern; i pel que fa a la lletra *b*, declara no bàsics els terminis dels preceptes que enumera, entre els quals hi ha la majoria dels preceptes sol·licitats pel Govern.

El Govern de la Generalitat expressa dubtes pel que fa al correcte encaix en el bloc de la constitucionalitat (art. 149.1.23 CE i 144.1 EAC) del que

estableixen els seus punts 1 i 2, en què es declara que, de tota la completa regulació procedimental que fa la Llei, no són bàsics «els terminis».

Quant a aquesta qüestió, al llarg d'aquest mateix fonament jurídic tercer hem analitzat dels diferents preceptes i annexos sol·licitats quins vulneren la competència de la Generalitat en matèria de medi ambient, i, per tant, no troben empara en el títol competencial de l'article 149.1.23 CE. En conseqüència, l'apartat 1 de la disposició final vuitena que analitzem no s'adequa a l'ordre constitucional i estatutari de competències en la mesura que atribueix caràcter bàsic, d'acord amb l'article 149.1.23 CE, als preceptes mencionats.

Finalment, pertoca ara analitzar la disposició final onzena, que entrà en vigor en relació amb la normativa autonòmica de desplegament. És procedent reproduir-la per tal d'efectuar-ne posteriorment l'anàlisi de constitucionalitat i d'estatutarietat:

«Disposició final onzena. Entrada en vigor en relació amb la normativa autonòmica de desplegament.

Sense perjudici de la seva aplicació a les avaluacions ambientals competència de l'Administració General de l'Estat des del moment de la seva entrada en vigor, als efectes del que disposen les disposicions derogatòria i finals setena i novena, i de l'aplicació de la present Llei com a legislació bàsica, les comunitats autònomes que disposin de legislació pròpia en matèria d'avaluació ambiental han d'adaptar-la al que disposa aquesta Llei en el termini d'un any des de la seva entrada en vigor, moment en el qual, en qualsevol cas, hi són aplicables els articles d'aquesta Llei, llevat dels no bàsics, a totes les comunitats autònomes. No obstant això, les comunitats autònomes poden optar per fer una remissió en bloc a aquesta Llei, que és aplicable en el seu àmbit territorial com a legislació bàsica i supletòria.»

Amb referència a aquesta disposició final, el Govern destaca el singular sistema d'entrada en vigor de la Llei en relació amb la normativa autonòmica que suscita dubtes de constitucionalitat «pel que fa a la possible "remissió en bloc" (sense matisos) de les Comunitats Autònomes a aquesta Llei i a què, amb això, la Llei 21/2013, resulti d'aplicació en el seu àmbit territorial com "legislació bàsica i supletòria"».

La disposició final onzena LAA planteja quatre qüestions diferenciades en relació amb la normativa autonòmica de desplegament: la primera, relativa a la derogació de les normes estatals: Llei 9/2006, de 28 d'abril; Reial decret legislatiu 1/2008, d'11 de gener, i Reial decret 1131/1988, de 30 de setembre, en la seva condició de normativa bàsica, i que, respecte a les comunitats autònomes, es produirà, en tot cas, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei 21/2013, aquí dictaminada; la segona, referent al fet que en el termini d'un any comptador des de l'entrada en vigor de la Llei s'han d'haver adaptat les normes sectorials; la tercera, pel que a nosaltres ens interessa, relativa a l'autorització al Govern de l'Estat per actualitzar l'annex VI de la reiterada Llei; i, finalment, la quarta, quan diu que les comunitats autònomes que disposin de legislació pròpia en matèria d'avaluació ambiental l'han d'adaptar a la nova llei estatal en el termini d'un any, moment en què fineix la *vacatio legis*. Però afegeix que les comunitats autònomes poden optar per fer una remissió en bloc a la Llei 21/2013, que és aplicable en el seu àmbit territorial com a legislació bàsica i supletòria.

Malgrat les quatre qüestions suara descrites, la sol·licitud del Govern només suscita dubtes de constitucionalitat respecte de la possible «remissió en bloc [...] i que, amb això, la Llei 21/2013, resulti d'aplicació en el seu àmbit territorial com "legislació bàsica i supletòria"», per la qual cosa centrarem únicament i concreta la projecció del cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat en aquesta previsió.

El Consell d'Estat ha centrat el debat inherent a la futurible remissió en bloc en el seu Dictamen 760/2013, de 24 de juliol, quan posa de manifest que «una Comunidad Autónoma puede optar por que la totalidad de la Ley se aplique en esa Comunidad Autónoma como derecho supletorio [...] ya que eso es entera y exclusivamente dependiente de lo que quieran hacer las Comunidades Autónomas [...] por lo que pueden hacer eso o exactamente lo contrario, como hasta ahora -salvo los contenidos básicos ampliados que se introducen en la nueva Ley-».

Tot i que la Llei no imposa sinó que deixa a les comunitats autònomes la possibilitat que efectuïn aquesta remissió en bloc a la Llei estatal, i, per tant, considerem que en aquest sentit és respectuosa amb les competències que aquestes tenen en matèria de medi ambient, no podem obviar l'estranyesa que causa al Consell aquesta previsió insòlita. Així, en la mesura que totes les comunitats autònomes han assumit competències en la matèria, entenem que l'oferta «remissió en bloc» no hauria de ser el camí per positivitzar el dret autonòmic, ja que el fet que les comunitats autònomes renunciïn al seu dret positiu per substituir-lo directament pel de l'Estat no s'adiu amb una correcta concepció de la distribució competencial en l'Estat de les autonomies.

Finalment, efectuarem l'anàlisi de la disposició amb relació a l'expressió «que és aplicable en el seu àmbit territorial com a legislació bàsica i supletòria».

Com a qüestió prèvia hem de fer palesa la contradicció que provoca l'atribució que efectua la norma al fet que la legislació de l'Estat sigui, al mateix temps, bàsica i supletòria, circumstància que esdevé del tot impossible.

Dit això, deixant de banda la referència al caràcter bàsic de la Llei, que ja hem tractat en aquest fonament jurídic quant als preceptes sol·licitats, ens

pronunciarem a continuació sobre la menció que es fa a la supletorietat. Des d'un punt de vista doctrinal i jurisprudencial, la supletorietat és una funció referida al conjunt de l'ordenament jurídic que permet que l'ordenament estatal ompli llacunes existents en els ordenaments legislatius autonòmics però que no pot ser imposada directament pel legislador des de normes aprovades amb aquest propòsit exclusiu (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 12, i 139/2011, de 14 de setembre, FJ 4); no és una clàusula universal atributiva de competències sobre qualssevilla matèries en favor de l'Estat (STC 15/1999, de 22 de febrer, FJ 1), el qual ha de respectar el sistema constitucional de distribució de competències.

El Tribunal Constitucional, en la seva doctrina consolidada, s'ha mostrat taxatiu en el fet que l'Estat no pot dictar normes amb el propòsit de crear dret supletori del de les comunitats autònomes en matèries que siguin de la seva competència exclusiva, cosa que ha fet també extensiva a les matèries (com la que ara ens ocupa) en què l'Estat té competència compartida. En aquest sentit, l'Estat no pot «excediendo el tenor de los títulos que se las atribuye y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias» (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 6), de manera que «la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho» (STC 118/1996, FJ 8).

En conclusió, l'expressió «i supletòria» que conté la disposició final onzena *in fine* LAA és contrària a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 17 i 33 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 18, 29, 39 i 45 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, llevat del subtràmit relatiu a la millora de la sol·licitud dels seus apartats 2 i 1.d (segon paràgraf) de l'article 45, no troben empara en l'article 149.1.23 CE i vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. L'expressió «En aquest cas no s'han de tenir en compte els pronunciaments abans esmentats que es rebin posteriorment» i l'articulació concreta del procediment de requeriment dels informes que contenen, respectivament, els articles 19.1 (segon i tercer paràgrafs), 30.2 (primer i segon paràgrafs), 34.4 (segon i tercer paràgrafs), 46.2 (segon paràgraf) i .3 (primer paràgraf); així com la fixació del caràcter voluntari de la sol·licitud dels apartats 1 i 2 de l'article 34 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. L'expressió «en els termes desenvolupats a l'annex VI» de l'article 35.1, els apartats 1 a 7 (ambdós inclosos) de l'annex VI, i, per connexió, l'apartat 3 de la disposició final novena de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. L'apartat 4 i l'apartat 5, llevat del darrer paràgraf, de l'article 24, i l'apartat 3 i l'apartat 4, llevat del darrer paràgraf, de l'article 40 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. L'apartat 4 de l'article 25 i els apartats 2, lletra a (segon paràgraf), i 6 de l'article 47 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Setena. L'expressió «en els termes previstos en els apartats següents» de l'apartat 1 de l'article 27 i del primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 43, i el segon i tercer paràgrafs d'aquest mateix apartat 1, així com els apartats 2, 3 i 4 dels articles 27 i 43 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

Adoptada per unanimitat.

Vuitena. L'apartat 4 (segon paràgraf, última frase, i tercer paràgraf), i els apartats 5 i 6 (primera part) de l'article 28; els apartats 4, 5 (segon paràgraf, última frase, i tercer paràgraf) i 7 de l'article 44 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

Adoptada per unanimitat.

Novena. Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 12 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Desena. L'apartat 2 (segon paràgraf) de l'article 21 i el segon paràgraf de l'article 23 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC, en relació amb l'article 159.1.c EAC.

Adoptada per unanimitat.

Onzena. L'article 49, en els termes exposats en l'apartat 10 del fonament jurídic tercer, i l'apartat 1 (primer paràgraf) de l'article 50 de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 144.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Dotzena. L'apartat 1 de la disposició final vuitena de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, pel que fa a l'habilitació competencial dels articles 12, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 49 i 50 de l'annex VI, i de la disposició final novena.3, en els termes i l'abast exposats en aquestes conclusions, no troba empara en l'article 149.1.23 CE i, per tant, és contrari a la Constitució i a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tretzena. L'expressió «i supletòria» que conté la disposició final onzena *in fine* de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, és contrària a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Adoptada per unanimitat.

Catorzena. La resta de preceptes examinats de la Llei 21/2013, de 9 de desembre, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.