

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4184 *Pleno. Sentencia 13/1998, de 22 de enero de 1998. Conflicto positivo de competencia 263/1989. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 263/89, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Miguel I. Legarda Uriarte, en relación con determinados artículos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento (en adelante, R.E.I.A.) para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (en adelante, L.E.I.A.). Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 10 de febrero de 1989, don Miguel I. Legarda Uriarte, Letrado del Gobierno Vasco, en nombre de éste, plantea el presente conflicto positivo de competencias por falta de habilitación al Gobierno, por parte de las Cortes Generales, en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, para el establecimiento de la legislación básica, desde un punto de vista competencial, en materia ambiental, y contra la disposición adicional primera, la disposición adicional segunda, los arts. 4.2, 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y contra los arts. 2 b), 3, 4.1, 20 y 25 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Suplica que esos preceptos sean decla-

rados de aplicación supletoria en el País Vasco. Mediante otrosí, solicita que el conflicto de competencia sea tramitado en la forma prevista por el art. 67 LOTC.

2. Los primeros hechos a retener son los que a continuación se indican:

a) El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco acordó, en la reunión celebrada el día 1 de diciembre de 1988, dirigir al Gobierno de la Nación requerimiento de incompetencia al amparo de lo dispuesto en el art. 63 LOTC. Lo efectuó mediante escrito del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, de fecha 2 de diciembre de 1988, que tuvo entrada en la Delegación del Gobierno el mismo día. Todo ello dentro del plazo previsto en el art. 63.2 LOTC.

b) El Consejo de Ministros, en reunión celebrada el 29 de diciembre de 1988, estimó que no estaba fundado el requerimiento de incompetencia formulado, por lo que, agotada la vía previa que contempla el citado art. 63 LOTC, sin haberse obtenido satisfacción de la pretensión deducida, se formaliza el conflicto ante el Pleno del Tribunal Constitucional, en la forma y plazos previstos en el apartado 5.º del citado artículo.

c) El mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros fue notificado al Presidente del Consejo del Gobierno Vasco por escrito del Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, de 9 de enero de 1989, que tuvo entrada en la Presidencia del Consejo del Gobierno Vasco el día 12 del mismo mes y año.

3. Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, a tenor del escrito de planteamiento por parte del Gobierno Vasco, deben quedar precisados así:

A) Aunque la disposición formalmente recurrida sea el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, dado que éste, en sus arts. 2 b), 3, 4.1, 20 y 25, reproduce, respectivamente, las disposiciones adicionales primera y segunda, y los arts. 5, 4.2 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, calificados como básicos por su art. 1, habrá de tramitarse el presente procedimiento conforme a lo señalado en el art. 67 LOTC (STC 39/1982, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º, entre otras). El examen de la constitucionalidad de la norma con rango legal, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, del que el Real Decreto 1131/1988 trae causa y que precisamente por eso da lugar de modo inmediato al presente conflicto, es un presupuesto procesal previo. No cabe alegar de adverso la «aquiescencia» por no haberse planteado en tiempo el recurso con sujeción a los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC (STC 39/1982, fundamento jurídico 3.º).

B) Las razones que se alegan respecto a la inconstitucionalidad del Real Decreto Legislativo 1302/1986, son:

a) No habilitación al Gobierno por parte de las Cortes Generales, en la Ley 47/1985, para el establecimiento de la legislación básica, desde un punto de vista competencial, en la materia de medio ambiente.

b) Inconstitucionalidad material de la disposición adicional primera, disposición adicional segunda, arts. 4.2, 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y, por extensión, de los arts. 2 b), 3, 4, 20 y 25 del Real Decreto 1131/1988, por reproducir éstos lo dispuesto en aquéllos.

C) En relación con la primera de las cuestiones, la representación del Gobierno Vasco analiza la constitucionalidad del establecimiento de la legislación básica, para la delimitación autonómica de las competencias, a través de Decretos Legislativos, a la luz de la doctrina de este Tribunal Constitucional, en la cual, y de modo general, se señala que es a las Cortes Generales, a través de ley formal, a quien compete postconstitucionalmente el establecimiento *ex novo* de lo básico en una materia, bien de manera expresa o siempre que su estructura permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica (STC 69/1988, fundamento jurídico 5.º), mientras que la posibilidad de regulación de lo básico por vía reglamentaria se contempla de manera excepcional y complementaria, para «aquellos supuestos en los que concurren razones de orden técnico o coyuntural que..., permiten exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan una determinada materia» (STC 227/1988, fundamento jurídico 27).

En atención a lo expuesto, es lícito sostener, razona el Gobierno Vasco, la improcedencia de que por Real Decreto Legislativo pudieran establecerse las bases, la normativa básica o la legislación básica en una materia, pues tal circunstancia podría suponer el encomendar en definitiva la delimitación autonómica de las competencias al Ejecutivo. Tal afirmación no es gratuita en la medida que el art. 86.1 C.E. excluye de las materias objeto del Decreto-ley al «Régimen de las Comunidades Autónomas», en el cual ha de integrarse indudablemente la formulación expresa de «bases», por cuanto éstas delimitan implícitamente las competencias autonómicas.

No obstante lo señalado, el supuesto que ahora nos ocupa tiene, a su juicio, una respuesta más fácil, en cuanto resulta que las Cortes Generales no autorizaron al Gobierno de la Nación, en la Ley 47/1985, para que éste estableciera la legislación básica medioambiental, por lo que el Real Decreto Legislativo 1302/1986, al declarar en su art. 1 su carácter de legislación básica, ha incurrido en un exceso respecto de lo encomendado por las Cortes Generales en la Ley 47/1985.

Lo anterior conduce a establecer que el art. 1 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y por extensión todas las regulaciones contenidas en la disposición examinada en cuanto a su naturaleza básica, han sobrepasado el marco de la Ley de delegación, lo que convierte al mencionado Real Decreto Legislativo en una mera norma reglamentaria, tal y como reiteradamente el Tribunal Supremo tiene establecido, circunstancia que viciaría a la misma de inconstitucionalidad, puesto que, como el Tribunal Constitucional ha declarado, no cabe establecer *ex novo* las bases de una materia por norma reglamentaria. Además incurriría en otro vicio de inconstitucionalidad *per se*, pues, por constituir una infracción

de lo dispuesto en el art. 82.6 C.E., la norma *ultra vires* resulta ser, por esa sola razón, inconstitucional.

D) El Gobierno Vasco alega, en segundo lugar, la inconstitucionalidad material de la disposición adicional primera, disposición adicional segunda, arts. 5, 4.2 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y, por extensión, de los arts. 2 b), 3, 4.1, 20 y 25 del Real Decreto 1131/1988.

El control constitucional, argumenta, no se agota en la mera comprobación de la regularidad del ejercicio de la delegación legislativa, sino que se extiende también al juicio *intra vires* de la norma delegada, es decir, a la valoración de la conformidad o disconformidad del contenido de ésta con la Constitución.

Esta segunda perspectiva cobra especial trascendencia en el actual supuesto, al traer causa inmediata el Real Decreto 1131/1988 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, en los artículos de aquel que tienen carácter básico por reproducir otros con tal carácter del texto articulado (pese a la manifestación de supletoriedad contenida en el art. único del Real Decreto 1131/1988).

Antes de examinar los motivos que conducen a sostener la inconstitucionalidad de los distintos preceptos, el Gobierno Vasco expone la distribución de competencias en materia ambiental entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco resultante de los arts. 149.1.23.ª C.E. y 11.1 a) del E.A.P.V., y hace algunas consideraciones sobre el posible alcance de la legislación básica estatal en la materia que la Comunidad Autónoma podrá desarrollar, ejecutar y complementar, en relación con la normativa comunitaria de referencia: la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Según el Gobierno Vasco, cabe identificar diversos tipos de preceptos básicos en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 atendiendo a su origen:

En primer lugar, aquellos que reproducen regulaciones positivas de la Directiva 85/337/CEE, y que son mandatos hacia los Estados miembros. En segundo lugar, aquellos que aun encontrándose en la Directiva son contemplados por ésta como potestativos para los Estados miembros (así, los proyectos citados en el anexo II en relación con los arts. 4.2 y 11 de la Directiva). En tercer lugar, los que reproducen regulaciones comunitarias no preceptivas para los Estados miembros (así, las excepciones de los proyectos de obras destinados a fines de Defensa Nacional, de los adoptados mediante acto legislativo de una Ley nacional específica, y de aquellos otros que los Estados miembros pueden exceptuar por causas excepcionales). En cuarto lugar, aquellos que, no encontrándose en la Directiva, esta última permite a la luz de su art. 13. Y, en quinto lugar, aquellos otros que tienen por objeto establecer administrativamente los órganos competentes en cuanto órgano ambiental, órganos de seguimiento y control y órgano resolutor de conflictos entre el órgano ambiental específico y el órgano competente por razón de la materia.

Pues bien, analizando el carácter de los distintos grupos de preceptos caracterizados como básicos, no cabría ninguna duda respecto a la bondad de los del primer grupo. Mayores problemas plantean, a su juicio, los de los restantes grupos, aunque no todos en igual intensidad. No generan dudas los proyectos de obras del anexo II de la Directiva recogidos, algunos de ellos, en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y reproducidos, con algunas especificaciones, en el Real Decreto 1131/1988. Y tampoco los contemplados en el tercer grupo, aunque obviamente no desde el punto de vista material medio ambiental, sino desde el de la Defensa Nacional, pues someter a estudio de impacto

ambiental los proyectos de obras relacionados con la misma desvirtuaría, en definitiva, la operatividad de tal defensa.

E) Tras estas reflexiones, el Gobierno Vasco realiza el análisis material de los preceptos:

a) Aunque lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y en el art. 2 b) del Real Decreto 1131/1988 reproduce lo señalado en la Directiva 85/337/CEE, y puede encontrar justificación en lo indicado en la exposición de motivos de la misma, el Gobierno Vasco entiende que la cuestión ha de centrarse en si el Estado tiene facultades de exclusión del estudio de impacto ambiental de los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado, y en virtud de qué título.

A este respecto, considera que difícilmente puede apoyarse tal medida en las facultades básicas que en materia medioambiental ostenta el Estado, aunque sí podría fundarse en la naturaleza concreta del proyecto y de la competencia ejercitada, unidos ambos criterios al principio de solidaridad.

La doctrina del Tribunal Constitucional (STC 64/1982) no se proyecta, según el Gobierno Vasco, en la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 1302/1986, ni por conexión en el art. 2 b) del Real Decreto 1131/1988, por lo que estas normas devienen inconstitucionales, al establecer con carácter genérico una regulación sin atender al criterio de la ponderación que es fundamentalmente casuístico; máxime cuando a través de tal generalización se desapodera a la Comunidad Autónoma del País Vasco de sus competencias medioambientales de una manera genérica sin justificación alguna, y sin «buscar soluciones equitativas», como preceptúa la indicada Sentencia. Entiende el Gobierno Vasco que las Comunidades Autónomas deberían tener, cuando menos, la facultad de informar en estos casos lo que a su interés convenga.

b) Respecto de la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y del art. 3 del Real Decreto 1131/1988, el Gobierno Vasco dice que cabe predicar lo mismo que respecto a la disposición adicional primera, con el agravante de que ya no sería de aplicación la justificación recogida en la exposición de motivos de la Directiva 85/337/CEE.

c) Sobre el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y art. 20 del Real Decreto 1131/1988, y comoquiera que ambas normas han de interpretarse conjuntamente, y dada la relación jerárquica entre ambas, sería lícito concluir que la referencia al órgano encargado de la resolución de discrepancias recae, en su caso, en el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente; regulación desconocedora de las facultades que esta Comunidad Autónoma ostenta en aquellos aspectos relacionados con su propia «organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto», tal como señala el art. 10.2 E.A.P.V., en relación con los arts. 147.2 c), 148.1.1 y 152.1 C.E., y como el Tribunal Constitucional ha reconocido en diversas Sentencias.

d) Los arts. 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y 4.1 del Real Decreto 1131/1988 suponen una regulación que desapodera a la Comunidad Autónoma de sus competencias legislativas y ejecutivas medioambientales en aquellos supuestos en que los proyectos de obras, instalaciones o actividades a residenciar en su ámbito territorial sean realizados o aprobados por otra Administración Pública distinta de la autonómica, sin ninguna habilitación constitucional ni estatutaria; convirtiéndose, en definitiva, las competencias medioam-

bientales de la Comunidad Autónoma en inexistentes; dándose de hecho la situación de que las diversas acciones sectoriales con incidencia medioambiental en el ámbito de la misma, pero a realizar o aprobar por una Administración distinta, priman sin ninguna matización sobre las facultades ambientales estatutariamente recogidas, estableciéndose de hecho «zonas francas» en el ámbito de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma, o, lo que sería más grave, convirtiéndose el medio ambiente en mero instrumento accesorio de otra materia o título competencial.

e) El conflicto se extiende, finalmente, al art. 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y al art. 25 del Real Decreto 1131/1988, respecto de los cuales sería igualmente predicable lo que se acaba de indicar. Que el medio ambiente sea tributario de las distintas acciones sectoriales que sobre el mismo puedan incidir, más allá de los supuestos hasta el momento examinados y así constatados tanto por la normativa de la Comunidad Económica Europea como por el Tribunal Constitucional, no parece correcto constitucionalmente, pues haría irrecognocibles tales competencias medioambientales, además de desapoderarse competencialmente a la Comunidad Autónoma de sus facultades, al establecer «zonas francas» al control medioambiental que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene encomendado en su Estatuto de Autonomía.

4. Por providencia de 16 de febrero de 1989, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco, añadiendo que, conforme dispone el art. 67 LOTC, se tramitaría en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

Se acordó, asimismo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes; dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo correspondiente del mismo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el referido Real Decreto 1131/1988, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC.

5. Por escrito que tuvo entrada el 1 de marzo de 1989, el Congreso de los Diputados comunica que aun cuando el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar, y el 9 de marzo de 1989 el Senado pide que se le tenga por personado en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de marzo de 1989, manifiesta que las normas impugnadas son conformes con la Constitución, por las siguientes razones:

A) El objeto del presente conflicto no es tanto el Real Decreto 1131/1988, sino el Real Decreto Legislativo 1302/1986, como dicen los recurrentes, ya que efectivamente los preceptos impugnados del Real Decreto 1131/1988 reproducen otros del Real Decreto Legislativo.

No existe duda sobre el carácter formalmente básico de los mismos, pero se les reprocha en primer término que, en ese extremo, se exceden de la habilitación legislativa realizada por la Ley de Bases 47/1985, y ello

se motiva de adverso por razón de que la Ley 47/1985 autoriza al Gobierno para adecuar la legislación española a la comunitaria, mas no habilita expresamente al Ejecutivo para declarar como legislación básica la legislación promulgada al amparo de tal autorización.

Pues bien, a este respecto el Abogado del Estado señala que, en nuestro ordenamiento jurídico tanto los tratados internacionales como las normas comunitarias (ex art. 93 C.E.) se configuran como mecanismos productores de Derecho. En el caso del Derecho comunitario hay una circunstancia adicional: los principios y criterios que constituyen las bases de delegación recogida en la Ley 47/1985 han de ser calificados materialmente conforme a los criterios del propio Derecho comunitario, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Sentencia de 17 de noviembre de 1970), ya que «recorrir a reglas o nociones jurídicas de Derecho nacional para la apreciación de la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad tendría por efecto atentar contra la unidad y eficacia del Derecho comunitario».

El carácter básico de los preceptos contenidos en el Real Decreto Legislativo atiende, asimismo, a la exigencia impuesta por el Derecho comunitario de establecer una regulación uniforme, debiendo considerarse entonces como uno de los «principios y criterios» que constituyen las bases a las cuales ha de adecuarse el Gobierno al dictar la norma delegada.

El Abogado del Estado considera pertinente realizar, además, alguna puntualización en relación a las alegaciones del Gobierno Vasco con referencia a la adaptación del Derecho interno al denominado «Derecho comunitario europeo». En síntesis, sostiene que la obligatoriedad de adaptar y modificar el ordenamiento interno producida por la aprobación de normas de la Comunidad Económica Europea, generará de ordinario la necesidad de dictar normas básicas (en el sentido competencial), o de ordenación general, y ello por una razón: tales normas deben de ser cumplidas por igual en todo el territorio de la Nación, única forma de cumplir la obligación internacional derivada del Tratado, lo que encaja en una de las lícitas concepciones de «normas básicas», desde el principio de la doctrina del Tribunal; la especificidad del tema radica en que esta generalidad obligatoria nace, no de la importancia o esencialidad de la materia, garantía de derechos individuales, o conceptos afines, analizados por la doctrina del Tribunal, sino de la obligatoriedad de cumplir las exigencias dimanantes del Tratado, del que es responsable el Estado frente a la Comunidad Económica Europea, y no las Comunidades Autónomas.

B) Examina, a continuación, contestando a los argumentos del Gobierno Vasco, la conformidad a la Constitución de los preceptos del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y del Real Decreto 1131/1988 impugnados:

a) En primer lugar, analiza conjuntamente los arts. 2 b) y 3 del Real Decreto 1131/1988, por no añadir los impugnantes ningún nuevo argumento, en relación con el art. 3, a los que se exponen para impugnar el art. 2 b).

A su juicio, en principio, puede hacerse una sencilla reflexión: de la redacción de estos preceptos no se sigue ninguna incidencia en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. La exigencia de la evaluación de impacto ambiental es una previsión normativa abstracta; el propio órgano competente para establecerla es competente para excepcionarla. Los impugnantes no discuten el plano materialmente básico en que se mueve la exigencia de la evaluación; esta exigencia la admiten

como básica; lo que niegan es que pueda excepcionarse, lo que, en principio, no parece una construcción consistente.

A ello añade dos consideraciones. La primera es que la propia Directiva 85/33/CEE que trata de aplicar el Estado prevé la posibilidad de la excepción. La segunda concierne a las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, que podrían, *ex hypothesi*, considerarse mergadas por las excepciones y exclusiones que realizan los preceptos examinados. Pero aquí hay que observar algo esencial: los preceptos impugnados no reservan facultades ejecutivas (básicas) al Estado, sino que establecen determinados supuestos en que simplemente no hay tal ejecución. La determinación de la existencia y alcance de tales facultades pertenece al plano de lo normativo, y en este plano se mueve la norma al excepcionar ciertos supuestos del posible ejercicio de estas facultades (excepción que actúa con carácter general y no sólo para las Comunidades Autónomas). Faltaría, pues, el presupuesto mismo de la competencia de ejecución, y por tanto no puede hacerse ningún reproche a la norma en tal sentido.

Por lo demás, entiende que el carácter básico material de la excepción resulta claro; la exigencia de una ley específica o de excepcionales circunstancias [arts. 2 b) y 3, respectivamente] lo fundan de manera suficiente, siempre desde el punto de vista normativo, en el que las bases pertenecen al Estado. Que el Estado pueda, por lo demás, realizar la evaluación ponderada de intereses que presuponen estas normas, resulta con claridad de la STC 64/1982 (fundamento jurídico 8.º), citada también de contrario.

En todo caso, debe partirse, a su juicio, de que la competencia sustantiva para el proyecto corresponde en los dos casos al Estado, como precisa la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia. La vis atractiva de la competencia estatal constituye, pues, un argumento adicional a los anteriores, siendo de citar la doctrina de la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3.º). Entiende que esta doctrina es de plena aplicación al caso, concurriendo igualmente las excepcionales circunstancias que allí se contemplaban, recogidas expresamente en el art. 3, con diversas garantías concurrentes (información, motivación, publicidad, previsiones necesarias específicas, etc.). Y, que el propio legislador [art. 2 b)] apruebe el proyecto, supone una garantía más que suficiente en cuanto a la ponderación de intereses en juego, máxime cuando no nos encontramos aquí ante una competencia exclusiva autonómica (como era el caso de la STC 56/1986), sino ante una competencia de desarrollo y ejecución [art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía].

b) Examina, después, los arts. 4.1 y 25 del Real Decreto 1131/1988, que atribuyen las facultades de ejecución en general (art. 4.1), o en materia de seguimiento y vigilancia (art. 25), al órgano correspondiente de la Administración Pública donde reside la competencia sustantiva.

A este respecto, es de tener en cuenta, en primer término, cuanto se ha dicho sobre el presupuesto normativo de los actos de ejecución. Pero, en todo caso, es aplicable la misma doctrina de la STC 56/1986. Debe observarse que las exigencias de excepcionalidad que se consideraban en dicha Sentencia (y que ciertamente no se dan en este caso), se referían sobre todo a que la facultad examinada suponía la exclusión del ordenamiento aplicable (el urbanístico), competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Aquí no hay tal exclusión, sino una atribución de una competencia ejecutiva básica al órgano estatal, que deberá respetar la normativa existente, estatal y autonómica.

Por otro lado, la enorme discrecionalidad técnica que comportan las facultades de ejecución en esta materia funda, a su juicio, de manera suficiente esta atribución, así como la conexión objetiva existente entre ambas competencias. En todo caso entiende, de acuerdo con la doctrina de la STC 56/1986, que el ejercicio de una competencia exclusiva estatal no puede nunca ser mediatizado por las competencias autonómicas, que, además, no poseen aquí la naturaleza de competencias exclusivas.

En cuanto al art. 25, entiende reproducibles los argumentos expuestos. Señala, además, que las facultades de requerimiento y vigilancia que se atribuyen al órgano ambiental son de entidad y sustantividad más que adecuadas con relación al órgano titular de la competencia sustantiva.

c) Por último, la formulación del art. 20 del Real Decreto, que se refiere al «Órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente», es, a su entender, plenamente respetuosa con la competencia autonómica de autoorganización, sin que pueda discutirse aquí el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, que, por lo demás, puede tener perfectamente la naturaleza de norma de procedimiento administrativo común, al amparo del art. 149.1.18.^a C.E.

7. Por Acuerdo de la Presidencia de 12 de mayo de 1997, en uso de las facultades conferidas en el art. 80 LOTC, en relación con el art. 206 L.O.P.J., se designa nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. don Pablo García Manzano, en sustitución del que hasta ese momento ejercía la Ponencia, Excmo. Sr. don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera. Asimismo, por Acuerdo de la Presidencia de 2 de diciembre de 1997, al haber quedado en minoría la posición mantenida por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. don Pablo García Manzano, se designa como nuevo Ponente al Presidente Excmo. Sr. don Alvaro Rodríguez Bereijo.

8. Por providencia de 20 de enero de 1998, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco traba el presente conflicto positivo de competencia en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre [en concreto, los arts. 2 b), 3, 4.1, 20 y 25 R.E.I.A.], que aprobó el Reglamento para ejecutar el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (L.E.I.A.). Su pretensión en el conflicto, empero, no se contrae a declarar la titularidad de la competencia controvertida respecto a las disposiciones de la norma reglamentaria impugnada. Se extiende, con apoyo en el art. 67 LOTC, al enjuiciamiento de los correspondientes preceptos del citado Real Decreto Legislativo (en concreto, las disposiciones adicionales primera y segunda y los arts. 4.2, 5 y 7), por entender que tanto la norma reglamentaria objeto de directa impugnación como la emanada por el Gobierno con fuerza de ley en uso de la delegación legislativa efectuada por las Cortes Generales mediante Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades, es decir, el mencionado Real Decreto Legislativo 1302/1986, no se ajustan, conculcándolo, al orden de competencias delimitado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La demanda del conflicto plantea, asimismo, como cuestión previa a la controversia competencial la posible inconstitucionalidad del Real Decreto Legislativo en

cuanto esta norma contiene, en su art. 1, la calificación como básicos de los preceptos afectados. Se apoya en dos motivos de índole formal, a saber: la eventual inconstitucionalidad, en términos generales, de establecer legislación básica mediante el instrumento normativo de Reales Decretos Legislativos, y, de forma más concreta, la ausencia en la Ley delegante de expresa habilitación al Gobierno para que aprobase legislación básica en materia ambiental, es decir, el exceso o *ultra vires* en que habría incurrido el Gobierno al otorgar carácter de normas básicas a las reguladoras del denominado procedimiento de evaluación de impacto ambiental, incorporado al Ordenamiento interno mediante la trasposición de la Directiva comunitaria 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, que el tan citado Real Decreto Legislativo 1302/1986 llevó a cabo.

2. El planteamiento que se deja descrito obliga a precisar, ante todo, cuál debe ser el objeto de este proceso constitucional. Procede recordar que el objeto del conflicto competencial lo constituye única y exclusivamente el Real Decreto 1131/1988, que aprobó el Reglamento ejecutivo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y que, si bien es cierto que el art. 67 LOTC, norma aplicada en el caso atendiendo a la solicitud del Gobierno Vasco, permite en procesos de esta clase atraer al debate procesal leyes o normas con rango de Ley (SSTC 39/1982, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º, y 5/1987, fundamento jurídico 1.º), tal posibilidad no es incondicionada. Tan sólo resulta procesalmente viable en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia debatida sea «inseparable» de la «apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (STC 5/1987, fundamento jurídico 1.º), ya que sólo entonces, como se dijo en la Sentencia que se acaba de citar, el examen de la constitucionalidad de la disposición de ley así invocada devendrá «cuestión previa» para la resolución del conflicto» (STC 80/1988, fundamento jurídico 2.º), lo que requiere siempre que el supuesto vicio de incompetencia traiga origen de la ley (STC 147/1993, fundamento jurídico 2.º). El art. 67 LOTC no permite, en modo alguno, convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad indirecto, confundiendo los ámbitos propios de estos dos distintos procesos constitucionales (STC 45/1991, fundamento jurídico 1.º).

En el presente asunto se constata que determinados preceptos reglamentarios, en relación con los cuales se ha trabado el conflicto, son mera reproducción de las disposiciones adicionales primera y segunda, así como de los arts. 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 1302/1986. Por ello, nada se opone a que estas últimas normas con rango de ley sean consideradas en el proceso conflictual que ahora resolvemos en cuanto a su adecuación o inadecuación al orden de competencias aquí en tela de juicio. Ahora bien, la determinación de este extremo no lleva a un enjuiciamiento directo y específico de los preceptos de la norma delegada, pues el Real Decreto Legislativo 1302/1986 no es objeto directo del conflicto competencial. Una eventual apreciación de la extralimitación competencial de las normas reglamentarias impugnadas no podrá dejar incólume las que constituyen su soporte normativo, es decir, las integrantes del mencionado Real Decreto Legislativo, que habrán de verse así, en su caso, afectadas por la eventual declaración de incompetencia, pero nada más.

Por ende, no procede entrar a conocer de la cuestión previa que suscita el Gobierno Vasco en torno a la regu-

laridad constitucional de la calificación del Real Decreto Legislativo como legislación básica. Esta cuestión no está vinculada a la controversia competencial trabada sobre el Real Decreto, por lo que no debe integrar su ámbito de cognición y, por ende, debe quedar fuera de examen en el presente conflicto positivo de competencia.

3. La normativa estatal objeto de análisis, en los términos expuestos, para dilucidar el presente conflicto competencial, tiene por finalidad incorporar a nuestro Derecho interno la ya citada Directiva comunitaria 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, concerniente a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos, públicos y privados, sobre el medio ambiente (recientemente objeto de modificación parcial por la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997). Esa disposición comunitaria establece, con carácter de instrumento único y generalizado para todos los Estados miembros, la denominada «evaluación de impacto ambiental» como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo (si bien no alcance al escalón superior de la planificación y programación, propio de la llamada «evaluación estratégica»), dirigida a introducir la variable ambiental en la ejecución de proyectos tanto de obras y actividades públicas como de obras y actividades promovidas por particulares.

Que las competencias controvertidas sirvan para incorporar al ordenamiento interno normas del Derecho comunitario derivado resulta irrelevante. Desde la inicial Sentencia sobre el comercio comunitario de carnes frescas (STC 252/1988), este Tribunal ha afirmado que el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales (SSTC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991, 111/1993, entre otras). Cuando éstos tienen por objeto disputas competenciales que tengan su origen en la trasposición al Derecho interno de una Directiva comunitaria, como en el caso enjuiciado, no corresponde a este Tribunal decidir si la Directiva ha sido o no correctamente incorporada al ordenamiento interno ni, en su caso, si está siendo correctamente aplicada (SSTC 64/1991, fundamento jurídico 4.º, y 147/1996, fundamento jurídico 3.º).

Más en concreto, en el ámbito de la resolución de disputas competenciales, bien sea en conflictos de competencias o en procesos de inconstitucionalidad, es también doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992, 80/1993, entre otras) que el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha dilucidado caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas (STC 236/1991, fundamento jurídico 9.º).

En consecuencia, la calificación como materialmente básicas de las disposiciones impugnadas del Reglamento ejecutivo no depende de que reproduzcan o no prescripciones de la Directiva comunitaria, ni de que incorporen o no opciones abiertas por la misma, sino de si cabe o no conceptualizarlas como materialmente básicas de acuerdo con la doctrina de este Tribunal recaída en torno al alcance de lo básico (STC 141/1993, fundamento jurídico 2.º).

Ahora bien, sin perjuicio de ello, 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, fundamento jurídico 5.º). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario.

4. La determinación de los títulos competenciales en conflicto ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial, teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones o actos traídos al conflicto (STC 87/1987, fundamento jurídico 2.º), como el objetivo predominante de los mismos (STC 88/1986, fundamento jurídico 4.º), según declara la STC 252/1988, fundamento jurídico 3.º.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (Preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de cohesión del desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2.º). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva —con relación a proyectos de obras y actividades— de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa.

La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia, se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y, en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquélla. Tal procedimiento evaluatorio se establece con carácter preceptivo cuando concurren los dos siguientes requisitos: a) que se trate de obras o actividades, tanto públicas como privadas, comprendidas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, y b) que la ejecución de la obra, instalación o actividad catalogada requiera la intervención administrativa previa, mediante autorización o aprobación del correspondiente proyecto a cargo del ente público que sea competente, a tenor de la legislación sectorial aplicable.

Para que esas finalidades se vean satisfechas, la norma impone a las Administraciones públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador. Para llevar a cabo esa valoración, la autoridad competente debe contar necesariamente con tres elementos: el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto.

El estudio de impacto ambiental es un documento técnico, que debe ser aportado por el organismo o la empresa que promueve la obra o la instalación proyectada. Es elaborado normalmente por técnicos especializados, contando con la información suministrada por la Administración que resulte de utilidad y en consulta con las personas y las Administraciones afectadas. En el estudio se deben describir y evaluar los efectos previsibles «sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico»; formular posibles alternativas al proyecto, y las medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales negativos, y elaborar un programa de vigilancia ambiental [art. 2.1 b) Real Decreto Legislativo 1302/1986 E.I.A. y arts. 7 a 14 del R.E.I.A.]. Sin que el procedimiento de evaluación de impacto permita la introducción, por el órgano ambiental, de consideraciones de simple oportunidad sobre la realización de la obra o instalación, ni las relativas a aspectos técnicos y económicos de ésta, reservadas —como objeto propio y específico del acto autorizatorio o de aprobación del proyecto— al órgano con competencia sustantiva para dictar estos actos de intervención administrativa previa.

El proyecto de la obra o la instalación y el estudio de su impacto ambiental deben ser sometidos preceptivamente a información pública, para que las personas y grupos interesados puedan expresar su opinión. Igualmente, deben ser transmitidos a las Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto, entre las que se incluyen expresamente las de los restantes Estados miembros de la Unión Europea cuando el proyecto tenga repercusiones sobre su medio ambiente (arts. 3 y 6 L.E.I.A. y arts. 15, 17, 23 y 24 R.E.I.A.).

5. Por otra parte, es preciso anotar que la evaluación de impacto ambiental abarca un número creciente de actividades públicas y privadas. Cuando el Real Decreto Legislativo 1302/1986 fue adoptado, tan solo existían unas pocas disposiciones sectoriales que, de modo fragmentario y limitado, obligaban a ponderar los efectos ambientales de las obras e instalaciones sometidas a intervención administrativa. Así, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, la Orden del Ministerio de Industria de 1976 sobre industrias contaminadoras de la atmósfera, o la Ley de Aguas de 1985 en lo tocante a autorizaciones o concesiones sobre el dominio público hidráulico que impliquen riesgos para el medio ambiente. La disposición adoptada por el Gobierno para adaptar nuestro ordenamiento a la Directiva 85/337/CEE no solamente supuso que se regulase, con carácter completo y detallado, la figura de la evaluación del impacto ambiental. También supuso extender considerablemente su ámbito de aplicación, hasta abarcar a todas las obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en su anexo.

Los proyectos cuya repercusión ambiental debe ser evaluada antes de su adopción, por encontrarse incluidos en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, comprenden la construcción de autopistas y autovías, de líneas de ferrocarril de largo recorrido, y de aeropuertos y puertos de determinada envergadura; las grandes presas; las refinerías de petróleo, las centrales térmicas y otras instalaciones de combustión de cierta potencia; las plantas siderúrgicas integrales; las instalaciones productoras de amianto o productos derivados; las instalaciones químicas integrales; las instalaciones de residuos radiactivos, así como las de residuos tóxicos y peligrosos; la extracción a cielo abierto de minerales, y las primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.

A estas actividades, sujetas a evaluación de impacto ambiental según el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, desarrollado por el anexo II del Real Decreto 1131/1988, habrá que sumar en un futuro cercano las que añade la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, a la cual deberá adaptarse la legislación española antes del 14 de marzo de 1999. El anexo I de esta Directiva incluye nuevas obras e instalaciones directamente dentro del conjunto de las que deben ser evaluadas desde la perspectiva medioambiental, tales como trasvases entre cuencas fluviales, grandes oleoductos y gasoductos, instalaciones para la cría intensiva de aves de corral o de cerdos, industrias de papel y cartón, y líneas de alta tensión. Y su extenso anexo II relaciona numerosas actividades económicas, agrarias, industriales y urbanísticas que las legislaciones nacionales deberán someter a evaluación medioambiental, en función de determinados umbrales y criterios de selección. Las obras, instalaciones y actividades que en el inmediato futuro deben quedar sometidas a evaluación de impacto ambiental consisten, sin exageración, en la casi totalidad de las actividades económicas y territoriales significativas.

6. En el presente conflicto constitucional no se discute sobre la figura ni el alcance de la evaluación de impacto ambiental. Ninguno de los aspectos sustantivos de la normativa estatal ha sido impugnado. La controversia se limita a los aspectos competenciales de la norma que, entre los varios modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE, ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un «órgano ambiental» distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto debe emitir una «declaración de impacto ambiental»; en un segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad Autónoma (arts. 4, 5 y 7 L.E.I.A. y arts. 4, 16, 18 a 20 y 25 R.E.I.A.).

En el conflicto constitucional se impugnan los artículos del Real Decreto 1131/1988 que permiten que la Administración general del Estado evalúe el impacto ambiental de sus propias obras, instalaciones o actividades, o de los proyectos promovidos por empresas o sujetos particulares que se encuentran sometidos a intervención administrativa estatal. La representación del Gobierno Vasco sostiene que los proyectos localizados en su territorio deben ser evaluados ambientalmente por la Administración autonómica, por lo que a ella corresponde formular la declaración de impacto ambiental de todos los proyectos, aunque la Administración competente para aprobarlos o autorizarlos sea la estatal; y que el órgano ambiental llamado a adoptar dicha declaración de impacto debe ser el que designe la Comunidad Autónoma de entre sus autoridades administrativas, mediante sus propias disposiciones, y no un órgano de la Administración general del Estado. Todo ello, en virtud de las competencias legislativas y ejecutivas sobre el medio ambiente que han sido asumidas en su Estatuto de Autonomía [art. 11.1 a) E.A.P.V.].

Congruentemente, la Comunidad Autónoma impugna los preceptos del Reglamento de evaluación de impacto ambiental que definen el órgano administrativo ambiental (art. 4.1 R.E.I.A.), que determinan el órgano resolutorio

de discrepancias (art. 20 R.E.I.A.) y que asignan facultades para efectuar el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto (art. 25 R.E.I.A.). Por otro lado, la demanda del conflicto positivo de competencias impugna un segundo grupo de preceptos, concernientes a la delimitación del ámbito aplicativo de la evaluación de impacto ambiental, en cuanto excluye a los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado [art. 2 b) R.E.I.A.] y declara excepcionales aquellos proyectos en que así lo acuerde el Consejo de Ministros (art. 3 R.E.I.A.).

7. El art. 4.1 del Reglamento dispone que «se considera órgano administrativo de Medio Ambiente el que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». Su art. 20, congruentemente, establece que «En caso de discrepancia entre el órgano con competencia sustantiva y el órgano administrativo de Medio Ambiente, respecto de la conveniencia de ejecutar el proyecto o sobre el contenido del condicionado de la declaración de impacto, resolverá el Consejo de Ministros o el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, según la Administración que haya tramitado el expediente». Finalmente, el art. 25 del Real Decreto 1131/1988 prescribe que «Corresponde a los órganos competentes por razón de la materia, facultados para el otorgamiento de la autorización del proyecto, el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la declaración de impacto ambiental. Sin perjuicio de ello, el órgano administrativo de Medio Ambiente podrá recabar información de aquéllos al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias para verificar dicho cumplimiento».

El análisis de estos preceptos, atendiendo al alcance y a las características propias de la figura de la evaluación del impacto ambiental de la que forman parte, impide aceptar el planteamiento competencial sustentado por el Gobierno Vasco. El conflicto sometido a nuestro conocimiento en este proceso constitucional no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente [art. 11.1 a) E.A.P.V. y art. 149.1.23.^a C.E.]. Como hemos visto antes, la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas. Asimismo, no se puede ignorar que la declaración de impacto ambiental determina «la conveniencia o no de realizar el proyecto» y, en caso afirmativo, debe fijar «las condiciones en que debe realizarse»; a su vez, el contenido de la declaración está llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto, formando sus condiciones «un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto», como señala el art. 18, apartados 1 y 2, del Reglamento.

La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo «carácter complejo y multidisciplinario afecta a los

más variados sectores del ordenamiento» (STC 64/1982, fundamento jurídico 3.^o).

Como declaró este Tribunal en la STC 102/1995, fundamento jurídico 3.^o, al analizar la validez de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre de 1989, «los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo, pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación».

8. El reparto competencial en esta materia [art. 11.1 a) E.A.P.V. y art. 149.1.23.^a C.E.] sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 C.E. (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149).

Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental; cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública; cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes; y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto.

La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente. Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente, minimizando y corrigiendo los daños causados a la población

y al medio ambiente natural y cultural del territorio afectado por dicha actuación, cuando no renunciando a llevarla a cabo.

9. La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 E.A.P.V.), y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 E.A.P.V.). De la realidad de estas competencias de la Comunidad Autónoma se desprenden varias conclusiones relevantes para resolver el conflicto de competencias aquí trabado.

Cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes) y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías [deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 8.º)].

En efecto, la «proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que "resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías", como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas» [STC 227/1988, fundamento jurídico 20 e)].

10. Este deber, que impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración pública en ejercicio de sus propias competencias [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 4.º; 103/1989, fundamento jurídico 9.º; 227/1988, fundamentos jurídicos 20, letras e) y f), y 25; 149/1991, fundamentos jurídicos 3.º, letras C) y D).c, 4.º, letras A), B).d y B).e, D).a, y 7.º, letras A).c y D).a, y 198/1991, fundamento jurídico 3.º j)], también es predicable de la evaluación de impacto ambiental. La normativa vigente no solo no niega ese deber de colaboración, sino que ofrece cauce e instrumentos para cumplirlo.

En primer lugar, antes incluso de que se redacte el estudio de impacto ambiental, el organismo o la empresa que promueve el proyecto debe comunicar su intención y formular una Memoria-resumen del proyecto; la Administración titular «podrá efectuar consultas a las... Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto», con el fin de que enjuicien el impacto ambiental del futuro proyecto u ofrezcan cualquier indicación beneficiosa para una mayor protección y defensa del medio ambiente (art. 13.3 R.E.I.A.).

A tenor del orden constitucional de competencias, esa facultad del órgano administrativo de medio ambien-

te de la Administración autorizante de abrir consultas en la fase inicial de la evaluación medioambiental ofrece un medio adecuado para cumplir su deber de colaboración entre las Administraciones implicadas. Siempre que la obra u otra actividad proyectada afecte al territorio o al medio ambiente del País Vasco, las consultas entre las dos Administraciones, antes incluso de formularse el estudio técnico de impacto ambiental, permiten que la Comunidad Autónoma interesada pueda ser oída.

Conclusión que se ve reforzada porque, cuando el proyecto pueda afectar a la conservación de la flora o de la fauna, de espacios naturales protegidos o de terrenos forestales, «será consultado preceptivamente el ICONA» (art. 13.4 R.E.I.A.), cuyas funciones han sido asumidas por la Administración del País Vasco en todas esas materias [arts. 10, números 8, 9 y 10, y 11.1 a) E.A.P.V. y Real Decreto 2761/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios en materia de conservación de la naturaleza].

11. En segundo lugar, ya hemos visto que la evaluación de impacto ambiental se formula a partir de varios elementos esenciales: el estudio técnico, que debe proporcionar el organismo o la empresa que impulsa el proyecto; la información pública, que permite a la población afectada y a los particulares interesados formular sus opiniones sobre el proyecto y su impacto ambiental, y una serie de informes, que incluyen los emitidos por otras Administraciones públicas.

La normativa impugnada en este conflicto contiene una regulación parca, ciertamente: se limita a prever los «informes que... se establezcan» en el procedimiento que corresponde a la obra o instalación proyectada, según su legislación específica (art. 15 *in fine* R.E.I.A.); y permite, por añadidura, que el órgano administrativo de medio ambiente de la Administración autorizante recabe «los informes que, en cada caso, considere oportunos» (art. 17.1 R.E.I.A.). Sólo se detallan las comunicaciones que deben mantenerse con Estados miembros de la Unión Europea o con otros países vecinos, respecto a aquellos proyectos que tengan repercusiones transfronterizas sobre el medio ambiente (arts. 23 y 23 R.E.I.A.), en desarrollo de lo dispuesto por las normas superiores (art. 6 L.E.I.A. y art. 7 Directiva 85/337/CEE).

Tales preceptos, sin embargo, permiten encauzar la obligada colaboración entre los poderes estatales y autonómicos. El orden constitucional de competencias obliga a entender que, entre los informes con los que debe contar la Administración general del Estado antes de formular la declaración de impacto ambiental, se incluyen los que emita la Administración del País Vasco. Informes cuyo contenido debe ser ponderado expresamente por la autoridad estatal que formule la declaración de impacto ambiental y, en su caso, por la autoridad que adopte la decisión final sobre el proyecto, asumiendo sus conclusiones o exponiendo las razones de discrepancia por las que no pueden ser aceptadas (art. 20 del Real Decreto 1131/1988 del Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental aquí impugnado).

En conclusión, la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente.

12. En la segunda parte de su demanda, el Gobierno Vasco impugna el art. 2 b) del Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988, en cuanto señala como proyectos excluidos del procedimiento de evaluación de impacto ambiental «los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado». No extiende su impug-

nación al apartado a) de dicho precepto, que excluye los proyectos relacionados con la defensa nacional, exclusión que entiende justificada. Aunque reconoce que aquella excepción está también prevista en la Directiva 85/337/CEE, a su juicio el Estado central carece de competencia para establecer una exclusión de tales proyectos sin una previa ponderación caso por caso de los intereses en conflicto, ya que este tipo de exclusiones genéricas no podría ampararse ni en la competencia para establecer la legislación básica en materia de protección del medio ambiente ni en las competencias sectoriales correspondientes, desapoderando de manera injustificada a la Comunidad Autónoma de sus competencias en materia ambiental, tesis a la que se opone el Abogado del Estado.

La exclusión de la evaluación de impacto ambiental de «los proyectos aprobados específicamente por una Ley del Estado» no supone en rigor una dispensa, en virtud de la cual tales proyectos queden exceptuados del régimen de tutela ambiental. En este sentido, ha de entenderse que únicamente podrán ser objeto de exclusión aquellos proyectos cuya aprobación o ejecución corresponda al Estado con arreglo a títulos competenciales que le sean propios, de suerte que sólo se podrá excepcionar la evaluación de impacto ambiental «por Ley del Estado» respecto de proyectos de titularidad estatal.

Por otra parte, cumple no olvidar, tal como expresamente se señala en el art. 1.5 de la Directiva 85/337/CEE, que aquella exclusión sólo puede aplicarse a proyectos «detallados», en los que conste el análisis pormenorizado de todas sus circunstancias, incluidas, claro está, las relativas a su incidencia medioambiental, y siempre que se justifiquen las decisiones adoptadas sobre este particular, pues sólo así —según manifiesta el mencionado precepto— «los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de información, se consiguen a través del procedimiento legislativo».

Se infiere de todo ello que más que ante una auténtica dispensa estamos en presencia de una modalidad de sustitución en cuanto al modo de alcanzar los objetivos de la Directiva, que internamente han hecho también suya algunas Comunidades Autónomas, como se desprende del art. 12 de la Ley de Andalucía 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, y del art. 6 del Decreto de Cantabria 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental. En efecto, será en el *iter* parlamentario donde se pondere la incidencia o la repercusión sobre el medio ambiente del concreto proyecto estatal, necesariamente detallado en todos sus extremos y con expresa inclusión de la variable medioambiental, cuya aprobación se somete a las Cámaras, a las que corresponde valorar aquella incidencia, atendiendo tanto a la legislación básica estatal protectora del medio ambiente como a la que pudiesen haber dictado las Comunidades Autónomas afectadas, en ejercicio de sus competencias (SSTC 64/1982, 36/1994, 102/1995 y 163/1995).

Desde esta perspectiva, la «exclusión por Ley del Estado» prevista en el art. 2 b) del Reglamento es una técnica de delimitación negativa del ámbito material reservado a la legislación básica del Estado y, por este motivo, como ha declarado este Tribunal en supuestos análogos al presente, «la excepción misma aparece como norma básica» [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 3.º D).c, y 33/1993, fundamento jurídico 3.º, *in fine*; vid. también, SSTC 151/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1994, fundamento jurídico 4.º]. Por lo que no cabe apreciar la invasión de competencias que se denuncia.

13. El art. 3 del Reglamento objeto de la controversia competencial habilita al Consejo de Ministros para

que, en supuestos excepcionales y mediante acuerdo motivado, excluya a un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. A diferencia de la exclusión anteriormente examinada, aquí nos hallamos, en principio, y atendiendo a la sola literalidad del precepto, ante una auténtica excepción en sentido técnico, confirmada por la propia denominación de «proyectos exceptuables» que rubrica al precepto impugnado. Siendo la evaluación de impacto ambiental un trámite de cumplimiento obligado en todos los proyectos comprendidos en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, cabe entender que la previsión contenida en el art. 3 del Reglamento constituye una verdadera dispensa por la que se habilita al Consejo de Ministros para excepcionar la aplicación del instrumento de la evaluación de impacto ambiental a determinados proyectos.

Sin embargo, la indeterminación del precepto reglamentario que examinamos desaparece a poco que se dote de contenidos más precisos al concepto de «supuesto excepcional» que sirve de causa habilitante para permitir al Consejo de Ministros «excluir a un proyecto determinado del procedimiento de evaluación de impacto». De hecho, una interpretación sistemática de esta disposición, coherente con los contenidos de los títulos competenciales en conflicto, permite acomodarla sin dificultad al reparto de competencias diseñado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

En efecto, si por «supuestos excepcionales» entendemos aquellos en los que es imprescindible una intervención inmediata de la Administración general del Estado, autorizando o ejecutando directamente determinados proyectos, que se presentan, de este modo, como obligados remedios de urgencia con los que atender a situaciones extraordinarias y de imposible previsión, resulta que la calificación de tales proyectos como «exceptuables» adquiere un sentido específico y directamente vinculado a un particular entendimiento de lo excepcional que, por su mayor grado de concreción, permite una delimitación negativa de los respectivos títulos competenciales, sin menoscabo de las competencias autonómicas [SSTC 33/1982, fundamento jurídico 3.º, 198/1991, fundamento jurídico 3.º j), y 329/1993, fundamento jurídico 4.º].

Por lo demás, es preciso no olvidar que el precepto reglamentario controvertido establece una serie de cautelas [entre ellas, el examen de una posible evaluación de carácter alternativo, prevista en el apartado c) del art. 3 R.E.I.A.], que salvaguardan el instrumento de tutela ambiental que nos ocupa.

Dados los supuestos excepcionales y las cautelas previstas, la facultad que confiere al Consejo de Ministros tanto el precepto reglamentario que enjuiciamos, como la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 1302/1986, no es contraria al reparto constitucional y estatutario de competencias en materia de medio ambiente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que son conformes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias los preceptos impugnados del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento

para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de enero de mil novecientos noventa y ocho.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y rubricados.

Voto particular, pero concurrente, que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia del Pleno recaída en el conflicto positivo de competencia núm. 263/89

Estoy de acuerdo con la parte dispositiva de la Sentencia, la cual declara que «son conformes al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias los preceptos impugnados del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental». A esa misma conclusión llegaba yo en el proyecto que presenté al Pleno el 14 de enero de 1997, hace más de un año. Mi opinión es por ello «concurrente», en el sentido de que coincide en el «fallo». El Voto es particular, singular o individual, como contrapuesto a la argumentación de la mayoría de mis respetables —y por mí siempre respetados— colegas. En el antecedente núm. 7.º se relata que fui sustituido, como Ponente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 80 LOTC, en relación con el art. 206 L.O.P.J. Este último precepto me impone la obligación de formular motivadamente un Voto particular, que es mi quehacer en este momento.

En la fundamentación jurídica por mí propuesta se contenía una respuesta a la alegación del Gobierno Vasco sobre la pretendida irregularidad constitucional de la calificación del Real Decreto Legislativo como legislación básica, una cuestión previa que deja al margen de su análisis la Sentencia de la mayoría (fundamento jurídico 2.º, *in fine*). Luego invocaba yo el interés general de España, en cuanto principio configurador del reparto de competencias, para justificar la atribución al Estado de la competencia ambiental en los casos en que tuviese la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto de obras, instalaciones o actividades.

Se trata, en suma, de temas constitucionales varios, que paso a exponer por separado.

I. Cuestión previa: la regularidad constitucional de la calificación del Real Decreto Legislativo como legislación básica.

El Gobierno Vasco, como se recoge en el antecedente 3, B) y C), de la Sentencia de la mayoría, planteó esta cuestión previa. La propia Sentencia admite que la declaración de nulidad (por incompetencia) de las normas reglamentarias impugnadas «no podrá dejar incólume las que constituyen su soporte normativo, es decir, las integrantes del mencionado Real Decreto Legislativo, que habrán de verse así, en su caso, afectadas por la eventual declaración de incompetencia, pero nada más» (fundamento jurídico 2.º). Nada más —agrego yo— y nada menos. La sola circunstancia de que en la Sentencia

se admita que la nulidad del Real Decreto puede afectar al Real Decreto Legislativo es razón sobrada y suficiente para concluir que el Real Decreto Legislativo mismo debió ser objeto de enjuiciamiento. De lo contrario, la anulación del Real Decreto no podría afectarle en absoluto.

Esa afectación sólo podría traducirse en la anulación de normas contenidas en el Real Decreto Legislativo. Normas que, por su rango, únicamente pueden ser objeto de pronunciamiento anulatorio *ex art. 67 LOTC*, precepto que impone que la tramitación del conflicto se ordene por los cauces previstos para los recursos de inconstitucionalidad, permitiéndose así la personación en el proceso de las Cortes Generales —autoras de la delegación que ha dado lugar al Real Decreto Legislativo—. No siendo parte en el conflicto, las Cortes Generales sólo pueden actuar en defensa de su delegación a favor del Gobierno *ex art. 82 C.E.* si el examen del Real Decreto Legislativo se sustancia por la vía del art. 67. Sólo con esta condición podrá el Pleno extender la anulación del Real Decreto al propio Real Decreto Legislativo. De lo contrario, la anulación del Real Decreto Legislativo sería consecuencia de un enjuiciamiento trabado de espaldas a uno de los órganos cuya voluntad ha sido determinante para su existencia.

He aquí lo que argumenté en mi proyecto de Sentencia, y que transcribo ahora, partiendo de la premisa de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª C.E.):

1. El artículo único del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, dispone lo siguiente en su segundo apartado:

«El citado Reglamento, en cuanto desarrollo de la normativa básica establecida en el mencionado Real Decreto Legislativo, se aplicará a la Administración del Estado y, directa o supletoriamente, a las Comunidades Autónomas según sus respectivas competencias en materia de medio ambiente.»

Son dos las prescripciones: a) el Reglamento desarrolla la normativa básica estatal contenida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986; b) las disposiciones contenidas en el Reglamento tendrán respecto de las Comunidades Autónomas la condición de norma básica o supletoria en función de la distribución de competencias en materia de medio ambiente.

Esto podría significar:

1. Que las normas básicas contenidas en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 se aplican a las CC.AA. porque son expresión de la competencia estatal en materia de medio ambiente.

2. Que el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1131/1988 desarrolla esa normativa básica contenida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986.

3. Que esas normas de desarrollo tendrán carácter de normas básicas en atención a que desarrollan las normas básicas contenidas en el Real Decreto Legislativo y, por lo tanto, también son expresión de la competencia estatal en materia de medio ambiente.

Esta última conclusión no es correcta. Tiene razón la Comunidad Autónoma recurrente cuando denuncia que no debe admitirse que, por regla general, el Estado pueda disponer que una norma reglamentaria revista la condición de norma básica como consecuencia de que es desarrollo de otra norma básica. Tal posibilidad tiene que rechazarse porque, de no hacerlo, estaríamos

admitiendo que el Estado esté facultado para legislar sobre las bases y sobre el desarrollo de tales bases.

Un supuesto distinto se da cuando las normas básicas deben ser complementadas —que no desarrolladas— por una norma reglamentaria, en los supuestos en que excepcionalmente esto resulta necesario para que aquella norma básica pueda alcanzar los efectos que le son propios; en definitiva, contener o formular la ordenación básica de una materia. Sin embargo, esta posibilidad es extremadamente excepcional en el caso del medio ambiente por cuanto, como ya este Tribunal ha dicho, la ordenación básica es una ordenación de mínimos que admite su desarrollo y complemento, hasta alcanzar el máximo de protección, por parte de las Comunidades Autónomas (STC 102/1995).

Sin embargo, el Real Decreto 1131/1988 no establece que alguno de sus preceptos sean o no básicos. Esta consecuencia deberá extraerla el aplicador de la norma. Ahora bien, resulta manifiesto que tendrán la condición de básicos aquellos preceptos del Real Decreto que son transcripción de los preceptos del Real Decreto legislativo 1302/1986, los cuales sí lo son —en principio— por expresa declaración contenida en el propio Real Decreto Legislativo.

En definitiva, debemos analizar los preceptos del Real Decreto que se presentan materialmente como normas básicas por reproducir normas básicas contenidas en el Real Decreto Legislativo, porque es en éste en donde el Estado ha reivindicado para sí la competencia para establecer la citada norma básica.

Por tales razones, el presente conflicto positivo de competencia tiene por objeto el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Se plantea un conflicto sobre una competencia atribuida por una norma con rango de ley, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 LOTC, se ha tramitado en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, con la presencia en el debate procesal de las Cámaras legislativas, «partes necesarias cuando se trata de una ley» (STC 49/1984).

Esta precisión era importante para concretar el contenido del fallo, o parte resolutive, de la Sentencia. Lo puntualizó bien la STC 5/1987, en su fundamento jurídico 1.º: «Dado que el control de constitucionalidad de la norma con rango legal adquiere el carácter de una cuestión previa al ser aducida en apoyo de la competencia controvertida, la tramitación del conflicto como recurso se traduce en un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley invocada, previo al enjuiciamiento de la disposición de un modo inmediato da lugar al conflicto», en este caso el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986.

2. Para resolver el conflicto que enjuicamos, yo sugeriré partir de las siguientes proposiciones:

A) El Derecho comunitario europeo no incide en la distribución interna de competencias efectuada por la Constitución y realizada por los Estatutos de Autonomías. Así lo hemos afirmado en numerosas Sentencias (por todas, la STC 146/1996, con cita de la abundante jurisprudencia que sostiene este parecer). Expresábamos en la Sentencia indicada que «son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 76/1991, fundamento jurídico 3.º) y, por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las

reglas del Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9.º, y 79/1992, fundamento jurídico 1.º). Quiere ello decir, en definitiva, que la presente controversia ha de ser resuelta exclusivamente conforme a las reglas internas de delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma actora» (fundamento jurídico 2.º).

Esto significa que la transposición de una Directiva, como la 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente, le corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas en función del orden interno de distribución de competencias.

B) La distribución de competencias en materia de medio ambiente, por lo que a las técnicas generales y horizontales de protección se refiere, viene establecida en el art. 149.1.23.ª C.E. Según este precepto, corresponde al Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Este Tribunal ha entendido en su STC 102/1995 (fundamento jurídico 9.º) que [1.º] «lo básico ... consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto»; [2.º] que en materia de medio ambiente, lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse, en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se ha dicho en la STC 170/1989», y [3.º] por lo tanto, «lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad».

C) La evaluación de impacto ambiental es una técnica dirigida a que las repercusiones ambientales de los proyectos de obras sean tenidas en cuenta en el momento de su autorización a los efectos de prevenir, reducir o eliminar tales efectos [lo que ha sido destacado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en numerosas Sentencias (así, por todas, la Sentencia de 24 de octubre de 1996). El fundamento jurídico 4.º de la Sentencia de la mayoría define la evaluación del impacto ambiental y precisa el campo en que es preceptiva]. Por lo tanto, se trata de una técnica general y horizontal de protección, cuya ordenación básica encaja en el ámbito de la competencia estatal en los términos expuestos con anterioridad.

D) Corresponde al Estado la competencia para efectuar la transposición de la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente. Sin embargo, esa traslación deberá limitarse al ámbito de la competencia estatal. Esto significa que al Estado le compete llevar a cabo la incorporación a nuestro ordenamiento de la regulación contenida en la Directiva citada, pero sólo en lo que sea coherente con su competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, verbigracia, deberá limitarse a establecer la ordenación básica de la institución general y horizontal

de protección, como es la evaluación de impacto ambiental. En todo lo que exceda de dicha competencia, la transposición puede ser tachada de inconstitucional.

Sentados estos postulados, son dos los problemas que se planteaban a la vista de la impugnación del Gobierno Vasco. Por un lado, si un Decreto Legislativo puede contener normas básicas y, por otro lado, si los preceptos cuestionados del Real Decreto Legislativo 1302/1986 exceden o no el ámbito de la competencia estatal.

3. Hemos de considerar, pues, si la Ley 47/1985 habilita al Gobierno de la Nación para atribuir el carácter formal de norma básica a determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 1302/1986. El Gobierno Vasco alega la inconstitucionalidad de los preceptos así declarados como consecuencia de un exceso respecto de lo encomendado por las Cortes Generales en la citada Ley. En cambio, el Abogado del Estado sostiene, con los argumentos recogidos en el antecedente núm. 6 de la Sentencia de la mayoría, la constitucionalidad de los preceptos porque, a su entender, no existe tal supuesta extralimitación respecto de los términos de la delegación.

Esta primera cuestión tiene un alcance formal desde el momento en que hemos sentado que le corresponde al Estado la competencia para efectuar, en lo que a la ordenación básica se refiere, la transposición de la citada Directiva, ya que encaja en su ámbito competencial en los términos anteriormente expuestos. Pero el Gobierno Vasco y el Abogado del Estado centran sus alegaciones de fondo en si un Real Decreto Legislativo puede declarar como norma básica determinados preceptos, y si tal proceder puede ser fruto de la delegación legislativa.

La respuesta que ofrecí en mi proyecto de Sentencia fue la siguiente:

Las Cortes Generales están facultadas para delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley (art. 82 C.E.). Ya hemos tenido ocasión de señalar en la STC 51/1982, fundamento jurídico 1.º, que «el ejercicio por parte del Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley, previa delegación legislativa, está sometido a unos requisitos formales contenidos en el art. 82 C.E., que tiende a delimitarlo, encuadrándolo en un marco necesariamente más estrecho que aquel en el que se mueven las Cortes Generales en cuanto órgano legislador soberano». Ahora bien, entre esos límites no se encuentra el relativo a una supuesta prohibición de establecer normas con el carácter básico cuando así lo exija la materia a regular y lo legitime la competencia estatal correspondiente. En la STC 179/1992, fundamento jurídico 2.º, este Tribunal dejó establecido que el Gobierno, al dictar Reales Decretos legislativos, no sólo puede, sino que debe, precisar en ellos qué preceptos tienen naturaleza básica. Debemos rechazar, por tanto, la tesis del Gobierno Vasco dirigida a extrapolar a los Reales Decretos Legislativos los límites que el art. 86 C.E. establece respecto de los Reales Decretos-leyes. Tal extrapolación no es pertinente, porque la potestad legislativa que el Gobierno ejerce en uno y otro caso está sometida a límites distintos. Tampoco resulta procedente extrapolar la posición del Ejecutivo cuando aprueba un Reglamento a la que ocupa cuando dicta un Real Decreto Legislativo. No lo es porque las potestades que ejerce son también aquí radicalmente distintas. En el primer caso, ejerce la potestad reglamentaria, mientras que, cuando dicta un Real Decreto Legislativo, la que ejerce por delegación es la legislativa. Por lo tanto, no podemos compartir el argumento expresado por el Gobierno Vasco según el cual el Real Decreto Legislativo al declarar determinados preceptos como normas básicas está reconociendo al Ejecutivo la competencia para

afectar, menoscabar o perjudicar el régimen de las Comunidades Autónomas. No lo podemos compartir porque, por un lado, este límite opera respecto de los Reales Decretos-leyes (art. 86 C.E.) pero no así respecto de los Reales Decretos Legislativos y, por otro, no se trata de una afectación en virtud de una disposición reglamentaria sino de una auténtica norma con rango de ley (art. 82 C.E.).

Los límites impuestos por la Constitución son los del art. 82 C.E. En lo que ahora nos interesa, la materia objeto de delegación no puede quedar comprendida en las del art. 81 C.E., o sea, en las reservadas a ley orgánica (art. 82.1 C.E.). Por lo tanto, siempre que la materia no exija regulación que revista el rango de una ley de este tipo, las Cortes Generales pueden efectuar la delegación de la potestad para su ordenación por el Gobierno a través de una norma con rango de ley. Además, sostener lo contrario conduce al absurdo de considerar que el Estado tiene competencia para legislar con el carácter de legislación básica sobre una materia, pero la institución llamada a ejercer esa competencia de manera primaria y fundamental, las Cortes Generales, no pueden, a su vez, delegar al Gobierno, dentro de los límites constitucionales, el ejercicio de la potestad, cuando ni existe ningún obstáculo jurídico-constitucional que se lo impida, ni la posición constitucional del Gobierno lo invalida para su ejercicio.

Más aún: la tacha de inconstitucionalidad que el Gobierno Vasco fundamenta en la inexistencia de una expresa delegación legislativa en favor del Gobierno para dictar normas básicas no podemos aceptarla. Lo que la Ley 47/1985 delega es la potestad para dictar normas con rango de ley sobre las materias que especifica. Ahora bien, el carácter básico o no de la norma resultante no es un plus de la delegación y, por lo tanto, un *a priori*, sino una consecuencia o efecto del mismo ejercicio de la potestad dentro del ámbito de la competencia estatal, o sea, la competencia para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª C.E.). El Estado no tiene aquí competencia para dictar ningún otro tipo de legislación que no sea legislación básica. El Gobierno Vasco incurriría en una contradicción poco favorable a la defensa de sus títulos competenciales si pretendiese admitir que el Estado pudiera dictar leyes que no fueran básicas en el ámbito de la protección del medio ambiente. Por lo tanto, va de suyo que las Cortes Generales sólo pueden delegar en favor del Gobierno la potestad legislativa para dictar normas con rango de ley y cuyo carácter básico o no resulta de la competencia que el Estado ejerce de conformidad con la distribución de competencias operada por los preceptos del bloque de la constitucionalidad. Esto es así porque las Cortes Generales no pueden delegar rompiendo los límites impuestos por la Constitución, uno de los cuales es, precisamente, la competencia que al Estado le corresponde, en este caso, de dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

II. Competencias ambientales por atracción de la competencia sustantiva: unidad de acción.

1. El Gobierno Vasco impugna los arts. 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 y 4.1 del Real Decreto 1131/1988. Aduce que resulta inconstitucional que dichos preceptos dispongan que se considere órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración pública donde reside la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto. Esto supone, continúa el Gobierno Vasco, una regulación que desahoga a la Comunidad Autónoma de sus competencias

legislativas y ejecutivas medioambientales, en aquellos supuestos en que los proyectos de obras, instalaciones o actividades, a residenciar en su ámbito territorial, sean realizados o aprobados por otra Administración pública distinta de la autonómica, sin ninguna habilitación ni constitucional ni estatutaria, convirtiéndose, en definitiva, las competencias ambientales de la Comunidad Autónoma en ilusorias.

El conflicto así planteado nos obliga a recordar que existe un interés supraautonómico, o interés general de España, que, excepcionalmente, se impone en la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados. Ese interés está presente cuando se trata de proyectos relacionados con la Defensa Nacional y con aquellos que el legislador apruebe expresando dicho interés. En tales circunstancias no sólo quedan excepcionadas las competencias autonómicas sino incluso la aplicación de la normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental. La Directiva justifica la excepción relativa a los proyectos aprobados por una Ley, al entender que «dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo» (art. 1.5).

2. Mi propuesta para resolver este punto del conflicto fue la que ahora transcribo:

El art. 5 del Real Decreto Legislativo (y con los mismos términos el art. 4.1 del Real Decreto 1131/1988) dispone lo siguiente: «A los efectos del presente Real Decreto Legislativo se considera órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto». Este precepto plantea, por un lado, un problema de interpretación y, por otro lado, de razonabilidad jurídico-constitucional de la interpretación, a la vista del orden de distribución de competencias.

Una primera lectura nos advierte que nada nos puede llevar a deducir, como hace la representación del Gobierno Vasco, que el precepto supone un extravasamiento de la competencia estatal. Porque si existe un órgano ambiental, la Administración de la que forma parte dicho órgano cuenta con competencia ambiental suficiente para justificar su creación, y también para dotarlo de competencias obviamente ambientales. Pero la queja de la representación del Gobierno Vasco se orienta a que la Administración que autoriza el proyecto no ha de tener *per se* la competencia para formular la declaración ambiental.

El precepto establece: a) que la competencia sobre el proyecto atrae la competencia de protección ambiental, o sea, la de la declaración de impacto; b) que la Administración competente respecto del proyecto es la competente respecto de la declaración de impacto, y, por lo tanto, c) se concentra en la misma Administración la autorización del proyecto, la declaración e incluso el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto.

Esto no plantea mayores problemas cuando una y otra competencias concurren en una misma Administración (caso de la autonómica), pero en cambio sí lo plantea cuando no concurren, caso de las obras autorizadas por el Estado. En este supuesto, la representación del Gobierno Vasco sostiene que la competencia para efectuar la declaración ambiental le corresponde a la Comunidad Autónoma. Por tanto, según el criterio utilizado por dicha representación, la Administración autonómica autoriza y ejecuta su obra (la de interés autonómico), así como la evalúa y supervisa ambientalmente. En cambio, el Estado autoriza y ejecuta la suya (de interés

general), pero no la puede evaluar y supervisar ambientalmente porque estas últimas competencias corresponden a las Comunidades Autónomas.

Semejante razonamiento nos plantea un interrogante: si la Constitución ha atribuido al Estado excepcionalmente la competencia para autorizar y ejecutar determinadas obras en atención a un interés general prevalente, ¿ese mismo interés general puede justificar que, también excepcionalmente, el Estado efectúe la declaración de impacto de esas mismas obras? El art. 149.1 C.E. reconoce al Estado competencia sobre determinados proyectos de obras e instalaciones de «interés general» o que «afecte» o «salga del ámbito territorial» de otra Comunidad Autónoma [así, por ejemplo, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24.^a), puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20.^a), autorización de las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22.^a)]. No parece irrazonable que el mismo interés general que justifica la excepcional competencia del Estado para autorizar y ejecutar determinadas obras pueda justificar la competencia de éste para realizar la declaración de impacto ambiental. Además, ese mismo relevante interés general es el que justifica que el Estado tenga competencias ambientales en dos supuestos contemplados en el Real Decreto Legislativo. Nos referimos, por un lado, a los proyectos relacionados con la Defensa Nacional y los aprobados específicamente por una Ley del Estado (disposición adicional primera); en este caso, a los proyectos no se les aplican las disposiciones relativas a la evaluación de impacto ambiental, y, por otro lado, a los proyectos que el Consejo de Ministros en supuestos excepcionales (y con las restricciones pertinentes, como se precisa bien en el fundamento jurídico 13 de la Sentencia de la mayoría) excluye del trámite de evaluación de impacto (disposición adicional segunda). En este supuesto, el Consejo de Ministros se convierte en órgano ambiental, aunque debe indicar «las previsiones que en cada caso estime necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental del proyecto».

3. El art. 5 del Real Decreto Legislativo contempla otro supuesto: los proyectos de obras que el Estado autoriza y ejecuta, así como que evalúa ambientalmente, todo ello en razón de un relevante interés general.

Existen razones que acuden en apoyo de la justificación de esta fórmula. Se trata de una solución organizativa y funcional que garantiza, por un lado, que el interés general no va a sufrir como consecuencia del entrecruzamiento de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre todo cuando las competencias en conflicto sirven a objetivos particularmente contrapuestos y, por otro lado, se garantiza la plena integración de las exigencias ambientales en los procedimientos de autorización de los proyectos. Así se consigue que se mejore al máximo la protección ambiental con mayor eficacia que separando o troceando estas mismas competencias en distintas Administraciones. Este objetivo no pasa desapercibido para la Directiva 85/337/CEE al establecer que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente se integre en los procedimientos de autorización de los proyectos (art. 2.2).

La competencia del Estado para la realización de una obra pública debe comprender —por atracción— cuantas competencias resulten instrumentalmente necesarias para el ejercicio de aquella. La *ratio* que justifica la atribución al Estado de la competencia para realizar obras públicas que afectan al territorio de varias Comunidades Autónomas no es otra que la que resulta de la necesidad de hacer posible la reducción a unidad de una pluralidad

de facultades que, en otro caso, deberían residenciarse en varios entes competentes, con lo que ello podría significar en términos de perjuicio e ineficacia para la realización de la obra pública en cuestión. Esta importancia determinante de la unidad de acción fue destacada en la STC 95/1986, fundamento jurídico 4.º: «Es oportuno advertir, como ya hiciéramos en ocasión anterior (se refiere a la STC 179/1985), que no es metodológicamente adecuada y puede resultar artificiosa e inútil toda distinción entre lo básico y lo no básico si pretende aplicarse a “los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como unidad”». Es más razonable asignar al Estado la construcción de una carretera supraautonómica que despiezar su construcción en tramos que fueron asignados a cada una de las Comunidades Autónomas competentes en función del territorio. Esa reducción a unidad ha de marcar también el criterio a la hora de ordenar la asignación de competencias instrumentales, tales como las de evaluación de impacto ambiental, «un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario», como oportunamente se recuerda en el fundamento jurídico 3.º de la Sentencia de la mayoría. Si el Estado es competente para construir una carretera supraautonómica debe serlo también para llevar a cabo cuantas actuaciones resulten necesarias a los fines de la realización de esa obra pública. De lo contrario, la simplificación conseguida con la asignación al Estado de la competencia principal se diluiría con el despiece de las competencias instrumentales. La unidad alcanzada en un punto se tornaría, al final, en una nueva dispersión, contraria a la racionalidad de la competencia estatal en materia de obras públicas de alcance supraautonómico.

4. La unidad de acción, en estos casos, ha sido determinante en las fórmulas organizativas de Estados compuestos tan significativos como son los de Estados Unidos de América y la República Federal Alemana.

A) La legislación federal norteamericana creó la *Environmental Impact Assessment*, E.I.A. con el fin de que en las decisiones públicas sobre ciertas clases de proyectos de envergadura, públicos o privados, se tuviera también en cuenta las preocupaciones ambientales. No se trató, pues, de crear una intervención autónoma, por motivos ambientales, sobre ciertas actividades, sino de hacer que la variable ambiental se incorporara al elenco de consideraciones a tener en cuenta antes de tomar la decisión de aprobar o autorizar un proyecto. Es decir, la E.I.A. ha actuado tradicionalmente sobre actividades ya sujetas a una decisión pública, por lo que se ha entendido como algo inescindible del ejercicio de la competencia sustantiva.

B) En la República Federal Alemana, la E.I.A. (regulada por la Ley federal de 12 de febrero de 1990, *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, U.V.P.G.), no constituye un procedimiento autónomo, sino un simple trámite dentro del procedimiento principal que conduce a la autorización o aprobación del proyecto. Así se establece en el art. 2.1 de la Ley.

La valoración de las repercusiones ambientales del proyecto (lo que, entre nosotros, denominamos la declaración de impacto ambiental) la realiza el órgano con competencia sustantiva para la aprobación del proyecto (art. 12 de la Ley), no un órgano ambiental. A otras autoridades interesadas en el proyecto sencillamente se les concede audiencia a lo largo del procedimiento (art. 7 de la Ley).

5. En definitiva, forma parte de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección

del medio ambiente (art. 149.1.23.ª C.E.) establecer soluciones organizativas y funcionales, como la recogida en el art. 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (y también en el art. 4.1 del Real Decreto 1131/1988), que contribuyen a garantizar, por un lado, la ejecución de obras y la protección ambiental respecto de estas mismas obras, cuando está en juego un relevante interés general que ha justificado que la Constitución reserve al Estado la competencia para autorizar y ejecutar las obras y, por otro lado, la plena integración de las exigencias ambientales en los procedimientos de autorización de los proyectos.

III. El interés general de España como principio configurador de reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Según hemos advertido, existe un interés supraautonómico, o interés general de España, que, excepcionalmente, se impone en la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados. El anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, desarrollado por el anexo II del Real Decreto 1131/1988, relaciona esos proyectos, que son los que aquí, por su extraordinaria importancia, estamos considerando. La Sentencia de la mayoría (fundamento jurídico 5.º) los enumera, llegando a la conclusión (después de la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997) siguiente: «Las obras, instalaciones y actividades que en el inmediato futuro deben quedar sometidas a evaluación de impacto ambiental consisten, sin exageración, en la casi totalidad de las actividades económicas y territoriales significativas».

Al ser la evaluación de impacto ambiental «un instrumento de nuevo cuño» no previsto expresamente —claro es— en la Constitución de 1978, hay que buscar en nuestro ordenamiento constitucional uno de esos principios de aplicación directa en cuanto están incluidos en la Constitución como soporte estructural, como fundamento de la distribución y orden de las partes importantes del edificio jurídico-político, al que estos principios dan su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos. El interés general de España es uno de estos principios constitucionales.

Presente ese interés en varios preceptos de la Constitución, es el soporte estructural del reparto de competencias, por ejemplo, entre el Estado, en cuanto poder y administración global, y las Comunidades Autónomas. El interés general de España no es un título competencial que figure como tal en las listas de los arts. 148 y 149 de la Constitución. No es un título competencial específico, o precepto casuístico, pero es el principio configurador del reparto de competencias.

Las competencias de la organización territorial del Estado se distribuyen teniendo en cuenta el interés general de España. Son repartidas así las competencias sustantivas y las instrumentales inseparables a raíz de aquéllas, lo que ha de tenerse especialmente en cuenta con «los instrumentos de nuevo cuño» (como es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, según acabamos de notar que puntualiza la Sentencia de la mayoría). Cualquier interpretación, doctrinal o jurisprudencial, que se olvide de, o infravalore a, la raíz del frondoso árbol y se quede en las ramas, no resultará, a mi entender, una interpretación acertada.

1. Las referencias expresas al interés general, así como la utilización de criterios de interés, se hallan de manera copiosa en el texto constitucional.

Por ejemplo, al regular los derechos y deberes de los ciudadanos, el art. 31 admite que «podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general», y el art. 34 estipula el reconocimiento del «de-

recho de fundación para fines de interés general». En el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, encontramos el interés general como beneficiario de la promoción, por los poderes públicos, de la ciencia y la investigación científica y técnica (art. 44.2 C.E.), y el interés general, en el art. 47 C.E., vuelve a aparecer, ahora como regla en la utilización del suelo, a fin de impedir la especulación. Más adelante, y en el título «Economía y Hacienda», el interés general opera como principio supremo de la ordenación de la riqueza nacional: «Toda la riqueza del país —leemos en el art. 128.1 C.E.— en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». En el mismo art. 128, párrafo segundo ahora, se admite «la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general». Y antes, en el art. 103.1 C.E., se colocan los intereses generales como norte de los servicios que debe prestar la Administración pública.

El interés general es un principio constitucionalizado, un principio que, además de ser constitucional, tiene una presencia clara, patente, especificada en ocasiones múltiples, en la Constitución.

Pero si el interés general de España es uno de los principios cuya vigencia se repite, casi machaconamente, en los títulos anteriores al octavo, en éste, «De la organización territorial del Estado», el interés, los criterios de interés, son esenciales en la atribución y el reparto de competencias.

El principio de interés respectivo es aplicado en el art. 137 para la atribución de la autonomía a municipios y provincias (autonomía administrativa) y a las CC.AA. (autonomía política). El art. 144 fundamenta unas autorizaciones en «motivos de interés nacional»; el 149.1, en sus reglas 20 y 24 asigna competencias al Estado para determinados puertos, aeropuertos y obras públicas por ser, precisamente, de interés general. El art. 150.3 C.E. concede valor prevalente al interés general, y el 155.1 considera los atentados graves al «interés general de España».

¿Qué consecuencias cabe deducir de esta manera persistente de figurar el interés general en el texto constitucional?

A mi juicio, nos hallamos ante un principio constitucional y constitucionalizado. El interés general de España es algo más que un criterio de atribución y reparto de competencias. No es un título específico, sino el principio que inspira a todos ellos. Es el principio configurador —reiteramos— del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA.

2. Mi tesis no fue aceptada por algunos Magistrados, según los cuales el criterio de «interés respectivo» (consagrado en el art. 137 C.E.) sólo puede operar para definir competencias cuando exista una expresa previsión constitucional o estatutaria en ese sentido. Las competencias —se alega— no se distribuyen por fines, ni exclusivamente por funciones jurídicas, sino mediante poderes tasados para determinadas funciones y materias.

O dicho de otra manera:

Ni el interés general puede modular el reparto de competencias efectuado por el bloque de constitucionalidad;

Ni el interés general permite atribuir al Estado potestades implícitas, no expresamente asignados en el bloque de constitucionalidad.

En definitiva, para quienes opinan así, el interés general de España no es un título competencial. En apoyo de las objeciones a mi tesis puede alegarse que el Tribunal Constitucional, sobre el interés general de España,

ha elaborado una doctrina que, por el momento, resulta incompleta. Se forma con tesis inacabadas.

Arranca bien nuestra jurisprudencia con la STC 4/1981. Allí se afirma que los principios incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico. Se dice también que la autonomía es un poder limitado, precisándose:

Que autonomía no es soberanía.

Que la autonomía no puede oponerse a la unidad de la Nación Española.

Que la autonomía no ha de incidir negativamente en los intereses generales de la Nación.

Que la autonomía lo es en función del criterio del respectivo interés.

Y se proclama, en esa STC 4/1981, «la supremacía del interés de la Nación».

Sin embargo, en una posterior Sentencia, en la 37/1981, se da un giro, de gran trascendencia.

Según esta última STC 37/1981, los «intereses respectivos» sirven (o cumplen la función) de orientar al legislador, el cual atribuye libremente las competencias para la gestión de aquéllos, de los «intereses respectivos». Esto significa que el «interés» es un dato definido por la ley. En caso de conflicto, la determinación de las competencias no puede hacerse recurriendo a la noción de interés respectivo, salvo cuando la propia definición legal lo exija. No es el Juez, sino el legislador, el que define el interés respectivo.

Mi propuesta, en suma, tenía como objetivo retomar la orientación jurisprudencial de la STC 4/1981, con una reafirmación por el Pleno de la supremacía constitucional del interés general de España, en cuanto soporte estructural de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dando el sentido y alcance que constitucionalmente corresponde al simple agregado de preceptos casuísticos.

IV. Convergencia en el «fallo» de la Sentencia de la mayoría.

Con otro enfoque (que yo, naturalmente, estimo), la Sentencia de la mayoría resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco. A lo largo de la extensa argumentación jurídica se contienen afirmaciones con las que estoy de acuerdo. Pienso, no obstante, que el camino que yo tracé era menos zigzagueante, más directo.

Oportuna y conveniente resulta la reflexión que se hace en el fundamento jurídico 9.º de la Sentencia de la mayoría. Declarar que es conforme con la Constitución y el E.A.P.V. que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad, «no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 E.A.P.V.), y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 E.A.P.V.)».

En definitiva, el Estado de las Autonomías se vertebra con relaciones fluidas, bajo el postulado de la colaboración máxima, en un clima de lealtad constitucional.

Los fundamentos jurídicos 9.º, 10 y 11 de la Sentencia de la mayoría describen certeramente el entramado esencial de la presente organización territorial de España.

Suscribo esas afirmaciones, y con respeto profundo a los enfoques que no comparto, firmo este Voto particular, pero concurrente, en Madrid, a veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y ocho.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo García Manzano, y al que se adhieren los Magistrados don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 263/89

Como sostuve durante la deliberación de este conflicto, disiento de la decisión mayoritaria que ha llevado a dictar Sentencia desestimatoria en dicha controversia. Respetuosamente señalaré las líneas esenciales de mi discrepancia, en favor de un fallo en parte estimatorio.

Constreñiré mi disenso al punto central en que el Gobierno Vasco formuló su *vindictio potestatis*, es decir, en torno a la previsión contenida en el art. 4 del Reglamento sobre Evaluación de Impacto Ambiental, en cuya virtud «se considera órgano administrativo de Medio Ambiente al que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización de proyecto». Aquí radica el núcleo del conflicto competencial. La posibilidad constitucional de que la Comunidad Autónoma recurrente ostente competencia para realizar la evaluación de impacto y, en el seno de ella, emanar el acto de «declaración de impacto ambiental», incluso cuando se trate de proyectos aprobados o autorizados por el Estado, es el punto cardinal de la controversia, al que, en mi criterio, la Sentencia debió dar respuesta afirmativa.

La Sentencia no explicita el ámbito competencial concreto en el que debe encuadrarse la actividad pública de formulación de la declaración de impacto ambiental. Dice lo que no es, pero no lo que es, desde el punto de vista competencial. Con todo, la *ratio decidendi* se basa en dos premisas que no puedo compartir, a saber: que efectuar la referida declaración «no puede caracterizarse... como ejecución o gestión en la materia de medio ambiente» y, de otro lado, que la competencia sustantiva «atrae» a la medioambiental (fundamento jurídico 7.º).

A efectos de una mayor claridad de mi razonamiento, abordaré los siguientes aspectos:

1. La E.I.A. se configura como una técnica o instrumento de tutela ambiental.

Esta tutela es preventiva, de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa. Formalmente, la trasposición a nuestro ordenamiento de la Directiva comunitaria 85/337/CEE, se inserta o integra —ésta era una de las opciones contempladas por la Directiva— en el seno de un procedimiento administrativo, tal el dirigido a la aprobación del proyecto de obra pública o el encaminado a emanar el acto autorizatorio de obras o instalaciones privadas. El pronunciamiento —así lo denomina el anexo I del Reglamento impugnado— en que consiste la «declaración de impacto ambiental», con que culmina esta técnica evaluadora, se dirige a prevenir las eventuales repercusiones negativas para el medio ambiente de las actuaciones transformadoras del suelo y el subsuelo, emitiendo un juicio prospectivo sobre la afección negativa ambiental y unas concretas determinaciones acerca de la conveniencia o no de ejecutar la obra o actividad, o bien de las medidas correctoras

que en su ejecución deben adoptarse para paliar o minimizar el impacto negativo. En modo alguno se comprenden en el objeto de la E.I.A. consideraciones de oportunidad sobre la realización de las actuaciones, ni esta técnica tiene por finalidad el ponderar aspectos de carácter estrictamente técnico o financiero. Su objeto y fin exclusivo, hemos de insistir, es el de prevenir daños al medio ambiente derivados de la obra o instalación, en los términos en que estas aparecen proyectadas.

Así lo establece de modo que no ofrece dudas el art. 18.1 de la disposición aquí enjuiciada, que al referirse al contenido de la declaración de impacto, que debe formular el «órgano administrativo de medio ambiente», precisa que ésta «determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse».

Es, por tanto, una técnica o instrumento que se inscribe con propiedad en el ámbito específico del medio ambiente y, de modo más preciso, en el de su tutela o protección de carácter preventivo a nivel de proyectos de obras, sin llegar aún al escalón anterior de la planificación o de los programas.

Así, pues, el conflicto competencial habrá de dirimirse, a nuestro juicio, partiendo de que la materia concernida es la de protección del medio ambiente.

2. Los criterios de distribución competencial sobre protección del medio ambiente.

En materia de protección del medio ambiente, la Constitución, por un lado, permite a las Comunidades Autónomas asumir «la gestión» (art. 148.1.9.ª), y, por otro lado, reserva en exclusiva al Estado la «legislación básica», «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23.ª). A partir de lo previsto en este último precepto, la Comunidad Autónoma del País Vasco, promovente del presente conflicto, ha asumido en su Estatuto de Autonomía «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado» en materia de «medio ambiente y ecología» [art. 11.1 a), E.A.P.V.].

Importa ahora recordar cuál es el significado de la competencia que corresponde en exclusiva al Estado en materia de protección del medio ambiente, esto es, la de establecer la «legislación básica». A este respecto, hemos declarado que en esta materia lo básico «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos» (STC 102/1995, fundamento jurídico 9.º).

En cuanto a la posibilidad de que la competencia exclusiva del Estado para establecer la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente pueda habilitarle para asumir algún tipo de funciones ejecutivas en este ámbito, hemos de afirmar que, como ya declaró la STC 102/1995, fundamento jurídico 8.º, «en 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)».

Por ello entiendo que, conforme a una correcta inteligencia de la distribución competencial en la materia controvertida, las competencias ejecutivas que hayan de ejercerse en aplicación de la normativa básica reguladora de la E.I.A. han de corresponder, como regla, a las Comunidades Autónomas, y en el presente conflicto a la Comunidad Autónoma del País Vasco ex art. 11.1 a) del E.A.P.V.

3. El denominado procedimiento de evaluación de impacto ambiental se inscribe en el ámbito de la gestión del medio ambiente.

La gestión de la protección medioambiental es una materia asumible, competencialmente hablando, por las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto por el art. 148.1.9.^a C.E. Esta actuación gestora implica la realización, por los órganos administrativos, de concretas medidas, jurídicas y materiales, tanto de apoyo y fomento como de defensa y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente. El factor decisivo para determinar si esta materia pertenece al plano de la gestión o ejecución, o a otro plano diverso, ha de ser el de si nos hallamos en presencia de actos singulares de ejecución orientados a la tutela ambiental o, por el contrario, ante actuaciones que pertenecen al ámbito normativo de la legislación básica del Estado en esta materia. La respuesta, en mi criterio, ha de ser favorable a la calificación de la E.I.A. como actividad de ejecución.

En efecto, mediante la técnica de la E.I.A. como se declara en el propio preámbulo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, se «introduce la variable medioambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia importante en el medio ambiente». La E.I.A. es el instrumento en que se formaliza el criterio del órgano ambiental competente, tras examinar y contrastar el estudio de impacto ambiental, que debe acompañar a todo proyecto, con la legislación sectorial pertinente. Este análisis de contraste entre la obra o instalación proyectada y la normativa sectorial de protección ambiental se traduce en una tarea aplicativa que, con relación a un concreto proyecto, determina un eventual condicionamiento de éste a concretas medidas correctoras. Por ello, la declaración de impacto atribuida al denominado «órgano ambiental», con abstracción de su naturaleza jurídico-administrativa (determinación que no incumbe realizar a este Tribunal), se inscribe sin dificultad en el ámbito puramente aplicativo y singularizado de las actuaciones de gestión ambiental, en tanto que enderezada a preservar los recursos naturales y el medio ambiente de una concreta zona o territorio, en la que se ha localizado la obra o instalación catalogada, aplicando a las singulares características de la obra o instalación proyectada el régimen jurídico comprendido en la normativa protectora, tanto estatal como autonómica, de los diversos elementos medio ambientales (agua, aire, suelo, flora, fauna, paisaje, etc.), y extrayendo de tal aplicación al caso las adecuadas conclusiones sobre la repercusión o significado negativo de la concreta actuación transformadora sobre el concreto territorio, así como estableciendo las medidas correctoras apropiadas para eliminar o paliar tales efectos negativos desde la perspectiva ambiental.

Ha de añadirse que esta naturaleza de actuación gestora o de simple ejecución ha sido afirmada por este Tribunal respecto de competencias en materia de protección ambiental, en cierta manera homologables a la técnica evaluadora que ahora consideramos; tal sucede con las declaraciones de zona de atmósfera contaminada (STC 329/1993), y con las declaraciones de espacios naturales protegidos del art. 21 de la Ley 4/1989, que son calificadas por la STC 102/1995, en el fundamento jurídico 18, como «un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola, y por tanto es también un acto materialmente administrativo».

De lo expuesto se desprende que el procedimiento de E.I.A., y la declaración de impacto en que culmina, es actividad de mera ejecución y, en cuanto tal, competencia de la Comunidad Autónoma recurrente, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1 a) del E.A.P.V., conclusión que se refuerza si atendemos al dato de que

las concretas actuaciones de tutela ambiental pueden afectar a zonas del territorio en las que la Comunidad Autónoma haya ejercitado sus competencias de protección ambiental mediante la aprobación del oportuno Plan de Ordenación de los Recursos Naturales [art. 4 de la Ley 4/1989 y arts. 4.2 y 7 a) de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza, del País Vasco], o la declaración de una zona como espacio natural protegido [arts. 10 y 21 de la Ley 4/1989 y arts. 10 y 13 a) y b) de la citada Ley 16/1994, del País Vasco].

4. La conexión procedimental entre la evaluación ambiental y los actos finales de aprobación o autorización del proyecto no justifican una atracción de la competencia ambiental por estos últimos (competencia sustantiva).

No existe a mi juicio —y creo que es aquí donde se produce la discrepancia más sustancial con la mayoría que ha votado en favor de la Sentencia— una relación de accesoriadad entre lo ambiental (secundario) y la actuación administrativa autorizatoria (principal). El hecho de que las normas impugnadas denominen a esta última actuación de los entes públicos «competencia sustantiva» nada dice, constitucionalmente hablando, en favor de una prevalencia de la competencia para dictar este tipo de actos, que culminan el procedimiento administrativo de aprobación de proyectos (en el caso de la ejecución de infraestructuras u obras públicas), o de autorización administrativa previa (para llevar a cabo instalaciones industriales promovidas por particulares). El nexo es puramente procedimental, porque se ha «aprovechado» el procedimiento existente para dar viabilidad a las obras o instalaciones, insertando en él la tutela ambiental. Pero en tal procedimiento, la competencia en materia de tutela ambiental no se ve despojada de sus características propias ni de su finalidad, ni cabe, por ello, desapoderar a los entes públicos que han asumido dicha competencia, con arreglo al reparto establecido por el bloque de la constitucionalidad, de su pleno ejercicio. No es aceptable, en consecuencia, degradar al simple y formalizado trámite de un informe o dictamen, recabado por vía de consulta por el Ente autorizante o de competencia sustantiva, lo que es en rigor una actuación que incumbe al Ente público que tiene a su cargo las actuaciones de gestión o ejecución en materia de protección medioambiental, es decir y en este caso, a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Afirmar que la llamada competencia sustantiva atrae a la de medio ambiente supone utilizar un criterio de distribución competencial que no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. Si el titular de la competencia sustantiva también lo es de la medioambiental, el criterio de la atracción es innecesario e induce a confusión; si, por el contrario, no es el titular de la competencia sobre medio ambiente, supone partir de un planteamiento próximo a la denominada doctrina de los poderes implícitos incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido, ya que equivale a admitir que los diversos Entes territoriales pueden ejercer, no sólo las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les atribuyen, sino también las que, a pesar de corresponder a otros Entes, se considera que resultan necesarias para el ejercicio de las competencias propias o «sustantivas».

5. La solución de eventuales discrepancias por vía de fórmulas de colaboración.

La solución preconizada no implica, en modo alguno, que las obras públicas de interés general o de soporte territorial supraautonómico, o las instalaciones industria-

les de evidente repercusión en la economía nacional (como es el caso de algunas actuaciones incluidas en el anexo: refinerías de petróleo, centrales térmicas y nucleares, etc.) queden obstaculizadas por el ejercicio de dicha competencia ambiental en manos de la Administración autonómica. A tal efecto, del art. 20 del Reglamento impugnado, en concordancia con el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, se infiere que la declaración de impacto ambiental no produce un efecto vinculante de carácter absoluto para el órgano con competencia sustantiva, en orden a la realización o autorización del proyecto sometido al procedimiento de E.I.A., por cuanto si el órgano titular de esta competencia sustantiva perteneciera a otro Ente público diverso a la Comunidad Autónoma, como singularmente ocurre en el caso del Estado, y el órgano estatal discrepase de las soluciones contenidas en la declaración de impacto, conserva éste todas sus facultades en orden a la ejecución del proyecto, incluida la de formalizar su discrepancia respecto de la variable ambiental.

La decisión de las eventuales discrepancias entre el órgano ambiental autonómico y el estatal (o de otra esfera administrativa, como podría ser, en el caso del País Vasco, el órgano foral de los correspondientes Territorios Históricos) ha de venir propiciada por la instauración de los adecuados instrumentos o procedimientos de solución de conflictos, puestos al servicio del capital principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la plausible finalidad de permitir el ejercicio armónico de los respectivos títulos competenciales (SSTC 103/1989, 149/1991 y 161/1996). Mediante fórmulas de este tipo se armonizaría la competencia de ejecución en materia de protección ambiental, de la que es titular la Comunidad Autónoma del País Vasco, según se ha dicho, con las posibles competencias estatales eventualmente incididas o afectadas por el ejercicio de aquélla, tales como la relativa a las obras públicas de interés general o de soporte territorial supraautonómico, ex art. 149.1.24.^a, o la concerniente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, del art. 149.1.13.^a de la Norma suprema. Tal mecanismo de decisión de conflictos, que podría introducir el legislador estatal al amparo de su competencia sobre legislación básica del medio ambiente (art. 149.1.23.^a C.E.), tendría como objetivo el de configurar el procedimiento adecuado para dirimir los que en esta materia se produjesen, bien atribuyendo la decisión a órganos ya existentes en el seno de una de las Administraciones públicas implicadas, bien a órganos constituidos *ex novo* y con integración de representantes de las Administraciones en conflicto, en línea de la denominada «Comisión Mixta de Gestión», instaurada por el art. 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción que al precepto ha dado la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, órgano *ad hoc* constituido para la gestión de los Parques Nacionales.

En conclusión, mi respetuoso disenso se funda en la autonomía del título competencial sobre protección del medio ambiente invocado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, conduciendo su ejercicio a determinaciones de tutela ambiental que, en último caso, no pondrían en riesgo la realización de las grandes infraestructuras a cargo del Estado, ni los proyectos privados de indudable trascendencia para la economía nacional, si se acude a fórmulas de colaboración como las que se dejan sucintamente expuestas.

He de precisar, por último, que la conclusión así alcanzada no se ve obstaculizada por la afirmación contenida en el fundamento jurídico decimocuarto de la STC 102/1995, en cuanto a que el mencionado Real Decreto Legislativo 1302/1986 respeta el orden constitucional

de competencias en su art. 5 al determinar el órgano ambiental, pues aparte de constituir tal aseveración un simple *obiter dictum*, la misma se formuló al enjuiciar la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, mientras que en el presente caso el enjuiciamiento atañe, de modo frontal y directo, a los indicados preceptos contenidos en la normativa estatal dictada para la incorporación a nuestro Derecho interno de la técnica ambiental de la E.I.A., cuyo régimen competencial no fue objeto de análisis concreto y específico por la citada STC 102/1995.

El fallo, pues, hubiera debido producirse en el sentido de declarar que tanto el art. 4.1 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, como el concordante art. 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental, vulneran la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Madrid, a veintiséis de enero de mil novecientos noventa y ocho.—Pablo García Manzano.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

4185 *Pleno. Sentencia 14/1998, de 22 de enero de 1998. Recurso de inconstitucionalidad número 746/1991, promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 746/91, promovido por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular, representados por el Senador don Luis Fernández Fernández-Madrid, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura. Han comparecido el Abogado del Estado y el Letrado representante de la Junta de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 9 de abril de 1991 ingresó en el Registro General de este Tribunal un escrito presentado por don Luis Fernández Fernández-Madrid, Senador, en tanto que Comisionado por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular, por el que se interponía recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, 7.3, 9, 10, 14, 17, 18.6, 19.2, 20.3 y 5, 25, 26, 27, 29, 30 al 38, 47.3, 82, 83, 89, párrafo primero y disposiciones transitorias pri-