

---

CAPÍTULO IV

ORDENACIÓN URBANÍSTICA  
Y PROYECTOS SECTORIALES

**Carles Pareja Lozano**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra*

## I. Introducción

La articulación e integración entre las previsiones de ordenación urbanística establecidas por los instrumentos de planeamiento y los proyectos sectoriales, especialmente cuando los mismos son promovidos directa o indirectamente por los poderes públicos, ha constituido tradicionalmente uno de los aspectos más conflictivos para la operatividad de la planificación urbanística. Ello es debido a la tensión, sin duda inevitable en muchas ocasiones, entre la pretensión englobadora propia de los instrumentos de planificación del suelo, que en virtud de su propia naturaleza tienen una voluntad omnicomprensiva del conjunto de actuaciones que se producen en su ámbito, y los criterios sectoriales que presiden la ejecución de determinados proyectos, los cuales en ocasiones no se corresponden necesariamente con las previsiones de la planificación.

A la indicada tensión se añade la circunstancia de que la posible conflictividad entre proyectos sectoriales y ordenación urbanística y territorial se produce en un contexto de concurrencia competencial entre distintas instancias administrativas, lo que sin duda comporta un plus de complejidad a la necesaria articulación de intereses concurrentes sobre un mismo territorio.

Son innumerables los supuestos en que tal situación puede producirse, aunque sin duda uno de los más significativos es el referido a la ejecución de obras públicas y su inserción en las previsiones planificadoras. Tiene por otra parte una singularidad propia la referida articulación o relación entre previsiones sectoriales y planificación urbanística cuando la misma incide en ámbitos objeto de preservación ambiental, en especial respecto a los espacios naturales protegidos.

De los indicados aspectos, como expresión más significativa de la problemática que se aborda en el presente capítulo, nos ocuparemos a continuación.

## II. La concurrencia de títulos competenciales sobre el territorio. La planificación territorial como instrumento de coordinación

La naturaleza horizontal del territorio, en cuanto soporte físico del conjunto de actuaciones promovido por las distintas administraciones públicas, da lugar a que dicho territorio constituya el escenario de una concurrencia competencial específica.

En relación a esta cuestión, resulta necesario observar en primer lugar la titularidad de competencias que las Comunidades Autónomas ostentan con carácter de exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, competencia reconocida en la totalidad de Estatutos de Autonomía ex artículo 148.1.3 de la Constitución.

Por otra parte, y de conformidad con el art. 149-1 de la propia Constitución, se inscriben en la órbita competencial propia del Estado materias como los ferrocarriles y transportes terrestres, así como las obras públicas de interés general o que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149-1-21.º y 24), los recursos y aprovechamientos hidráulicos que discurran asimismo por más de una Comunidad Autónoma (párrafo 22), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (párrafo 23) o las bases del régimen minero y energético (párrafo 25). Hay que tener presente asimismo la caracterización como dominio público estatal de las playas y la zona marítimo-terrestre (art. 132.2 C.E.).

Debe concluirse pues, sin perjuicio de que no se reconozca expresamente una competencia propia del Estado sobre la ordenación del territorio, que el carácter exclusivo con que la misma se atribuye a las Comunidades Autónomas puede verse limitado por la proyección territorial de las referidas materias propias del Estado.

Parece así indudable que la definición como «exclusiva» de la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio puede inscribirse entre aquellas que el Tribunal Constitucional ha calificado «*de sentido marcadamente equívoco*» (S.T.C. de 16 de enero de 1981 y 2 de febrero de 1982), por cuanto pese a la referida adjetivación como exclusivas «*están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes*» (S.T.C. de 29 de noviembre de 1982). Precisamente en relación al ejercicio de una potestad claramente relacionada con las competencias urbanísticas, como lo es la prevista en el art. 180-2 L.S. 76, el Tribunal Constitucional ha declarado que: «*El Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de una Comunidad Autónoma*» (S.T.C. 13 de mayo de 1986).

En relación a esta cuestión, hay que tener presente la inexistencia en nuestro ordenamiento de «una competencia de competencias», dada la configuración constitucional de los distintos títulos competenciales, lo que impide que pueda arbitrarse por el legislador una solución de carácter simplista, consistente en optar por la prevalencia absoluta de alguno de los títulos competenciales concurrentes, dejando sin contenido ni efecto alguno las otras competencias en presencia, y dando lugar por tanto a un desapoderamiento del resto de las Administraciones implicadas.

Se trata en consecuencia de articular algún criterio ponderado que permita el ejercicio de las diversas funciones públicas concurrentes, sin perjuicio de que, con las garantías necesarias, deba determinarse en caso de conflicto la prevalencia de uno de los intereses en presencia.

Resulta pues evidente la gran trascendencia que en el campo de la acción territorial y urbanística deben tener las medidas de cooperación y coordinación administrativa. Entre los distintos instrumentos de cooperación y coordinación tiene especial interés el estudio de los diversos mecanismos de integración que nos ofrece la legislación vigente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, a fin de adecuar la concurrencia de títulos competenciales que se produce sobre el territorio.

Es desde esta perspectiva que hay que establecer la verdadera virtualidad de los Planes de Ordenación Integral del Territorio, o Planes Territoriales, en cuanto al papel que deben desempeñar como instrumento esencial que garantice la necesaria articulación entre los diversos intereses públicos en presencia.

Hay que señalar, como aspecto fundamental de los Planes Territoriales en cuanto a su operatividad como instrumento coordinador de las diversas funciones públicas interesadas, el de su eficacia como elemento legitimador de cualquier actuación con efectos sobre el territorio, que no podrá llevarse a cabo de forma contradictoria con las determinaciones del Plan.

La eficacia en este sentido de los Planes Territoriales no debe confundirse con una rigidificación de su función, sino, bien al contrario, en la línea de una reinterpretación de los mismos que coloque en lugar relevante su función de instrumento regulador de los mecanismos y procedimientos de coordinación y cooperación interadministrativa.

Sólo si los Planes juegan este papel integrador de las competencias sectoriales concurrentes con las de carácter horizontal, podrá evitarse que el ejercicio de los distintos títulos competenciales se produzca en forma arbitraria, con el resultado de las inevitables disfuncionalidades e interferencias entre las distintas administraciones con intereses afectados. En relación a dicho papel integrador hay que distinguir diversos momentos, cuales son aquél en que se produzca su elaboración, en que hay que tener en cuenta los distintos intereses sectoriales en presencia, así como, con posterioridad a su formulación, la posible aparición de nuevas actuaciones sectoriales y su necesaria inserción y adecuación en el marco general del Planeamiento Territorial, sin perjuicio de la eficacia del mismo.

En otro orden de cosas, la cuestión planteada no debe afrontarse únicamente en el marco de la ordenación del territorio stricto sensu, sino que debe plantearse también en relación al subsistema de planeamiento municipal o propiamente urbanístico. Ello es debido a su ya indicada naturaleza «horizontal», que constituye elemento común de las materias de ordenación del territorio y urbanismo y convierte en prácticamente inescindibles ambas competencias. Hay que tener presente, en este sentido, que cualquier acto con proyección sobre el territorio, y que implique por tanto utilización o edificación del

suelo, entra de lleno en el ámbito de las competencias urbanísticas, por lo que el círculo de intereses afectado por la modalidad de actuaciones que nos ocupa se extiende también al propio de las Corporaciones Locales, que ostentan competencias en materia de urbanismo, conforme a lo establecido en el art. 25-2-d L.R.B.R.L.

### III. La integración de los proyectos sectoriales en los planes urbanísticos

#### III.1. Alcance de las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación relativas al emplazamiento y ejecución de proyectos sectoriales.

La referida función de los Planes Territoriales como instrumento coordinador de las actuaciones con proyección sobre el territorio, así como legitimador de su ejecución, ha venido siendo desempeñado tradicionalmente por los Planes Generales de Ordenación. Ello se ha debido, por una parte, a la secular ineficacia de los poderes públicos en la formulación de los Planes de Ordenación territorial, que lógicamente presentan la mayor idoneidad a este respecto. Por otra parte, el conjunto de determinaciones que, conforme a la vigente legislación urbanística corresponde establecer a los Planes Generales viene a ratificar la funcionalidad de los mismos como instrumento de ordenación integral del territorio, según expresión contenida en el artº 21 del DL 1/1990<sup>1</sup> por el que se aprobó el texto refundido de la legislación urbanística vigente en Catalunya.

Probablemente dicha funcionalidad tiene mucho que ver con la distinta naturaleza de las determinaciones de los Planes Generales a los efectos de su inscripción en los círculos de interés local o supralocal, según ha venido estableciendo la más moderna jurisprudencia sobre el alcance de las competencias autonómicas de aprobación definitiva de los Planes Urbanísticos.

Si el Plan General debe contener tales previsiones, es indudable la necesidad de que las distintas actuaciones sectoriales se integren en los mismos, tal y como se prevé en el art. 90 DL 1/90, el cual, tras establecer el carácter obligatorio tanto para los particulares como para la Administración de las disposiciones sobre ordenación urbana, establece la necesidad de que el ejercicio de las competencias propias de los distintos Departamentos, si bien no puede verse limitado por la aprobación de los Planes, se lleve a cabo de «acuerdo con las previsiones del Plan».

<sup>1</sup> Hay que tener presente en efecto que una de las funciones urbanísticas más importantes que se atribuyen al Plan General Municipal de Ordenación es la de establecer los elementos fundamentales que integran la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio. Conforme a lo establecido en el art. 25-1 del Reglamento de Planeamiento, se incluyen entre dichos elementos fundamentales «el sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas», las instalaciones vinculadas a dicho sistema, como «puertos o aeropuertos», así como aquellas instalaciones de incidencia sustancial en el desarrollo del territorio, tales como «centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otros análogos»

Se confirma así el principio institucional básico, ya contenido en la legislación urbanística de 1976, conforme al cual todo acto de construcción y uso del suelo debe adecuarse al planeamiento urbanístico, principio que debe considerarse reforzado en la actual estructura organizativa del Estado, a fin de evitar un ilegítimo desapoderamiento de los distintos círculos de intereses implicados. No obstante, si bien la ejecución de los proyectos sectoriales debe adecuarse a los planes urbanísticos, ello no significa necesariamente que las previsiones del proyecto o planificación sectorial deban someterse a lo establecido en el Plan General Municipal.

Hay que hacer notar, en efecto, para aquellos casos en que realmente exista la discrepancia entre el plan o proyecto sectorial y la planificación urbanística municipal, que la legislación urbanística contiene los mecanismos necesarios para garantizar la necesaria prevalencia de un interés general superior sobre el estrictamente municipal. Es de ver, en este sentido, un precepto que resulta sumamente significativo, cual es el art. 73-2 DL 1/90, por el que se autoriza al Conseller de Política Territorial para ordenar la revisión de los Planes Generales de Ordenación, bien por iniciativa propia, bien a instancia de «*las Entidades urbanísticas Especiales o de los Departamentos interesados*».

Si las circunstancias de ejecución del proyecto, debido a su urgencia o excepcional interés público, impiden afrontar tal revisión, podrá acudir al procedimiento previsto en el art. 180 LS 76 o su correlativo artículo 250 del DL 1/90, en aplicación de los cuales, en aquellos casos de disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, y tratándose de obras de urgencia o excepcional interés público, el Consejo de Ministros o el Consell Executiu de la Generalitat «*decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento (...)*». Más adelante tendremos ocasión de volver sobre la operatividad de tal procedimiento.

Con los referidos mecanismos, a los que se añaden la posibilidad de suspensión de vigencia de los Planes, prevista en el art. 77 DL 1/90 y la procedencia de su revisión «*cuando el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los Planes fuese de tal importancia que alterase sustancialmente el destino del suelo*» (art. 91 DL 1/90), queda debidamente garantizada la necesaria prevalencia de los intereses generales sobre los de índole estrictamente local, sin perjuicio de asegurar, en forma simultánea, la adecuación de las actuaciones sectoriales a la ordenación integral del territorio establecida en el Plan General Municipal de Ordenación.

Se pretende con ello que si al elaborar el Plan General no se han tenido en cuenta determinados intereses de carácter general, se produzca la adecuación a dichos intereses de la ordenación por el Plan establecida, pero de forma sistemática y ordenada, garantizándose, mediante la oportuna revisión o modificación, la necesaria coherencia entre la ordenación integral del territorio de ámbito municipal y la planificación sectorial. Obsérvese al respecto que la necesidad de proceder a la revisión o modificación del Planeamiento General se establece en todos los preceptos legales hasta aquí analizados. Dicha exigencia en todo caso de proceder a la revisión o modificación del Plan General, que

como hemos visto, en los casos de urgencia o excepcional utilidad, no obstaculiza la ejecución de los proyectos sectoriales y constituye la única forma de evitar que tales proyectos se lleven a cabo al margen de cualquier ordenación urbanística o territorial de carácter global.

A falta de mejores mecanismos de coordinación administrativa, y ante la inexistencia de un planeamiento territorial que constituye el mecanismo más adecuado para solventar la hipótesis de conflicto analizada, la solución aquí propugnada de proceder en todo caso a la inserción de los proyectos sectoriales en el marco del planeamiento general es la única vía para evitar tanto el peligro de desvirtuar la propia significación de los Planes Urbanísticos, como también el desapoderamiento que ello produciría en las Administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación territorial. Estas competencias confluyen sin duda en una figura como los Planes Generales Municipales de Ordenación, tal y como se desprende no tan sólo del alcance ya estudiado de sus determinaciones, sino también a la vista del procedimiento previsto para su elaboración y aprobación, en la que, junto a una participación con contenido sustantivo propio de los municipios, se atribuye la competencia para su aprobación definitiva a las Comunidades Autónomas.

Sin duda el instrumento que más ha venido siendo utilizado a estos efectos es el previsto originariamente en el art.<sup>º</sup> 180 LS76, y su correlativo art.<sup>º</sup> 250.2 del DL 1/90. La utilización de dicho procedimiento presenta no obstante últimamente diversas dificultades, que se analizan a continuación.

### III.2. El control urbanístico de los proyectos sectoriales.

Como ya se ha señalado, las actuaciones sectoriales promovidas por los poderes públicos han sido objeto tradicionalmente de control urbanístico, regulado en el art. 180 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 247 del DL 1/90. La existencia de dicho control, que se traduce inicialmente en la sujeción general a licencia municipal de las obras promovidas por entes públicos, presenta diversas virtualidades. En primer lugar, supone una garantía del control por parte de las corporaciones locales de los actos que se producen en su territorio, lo que sin duda incide en su círculo de interés. La sujeción a control urbanístico permite por otro lado constatar la debida adecuación a la ordenación urbanística y territorial de dichos proyectos sectoriales. La posibilidad de constatar la adecuación o no de tales proyectos a la planificación vigente tiene a mi juicio un carácter esencial para evitar el desapoderamiento de las administraciones con competencia sobre el territorio, así como también para garantizar la eficacia de los instrumentos de planeamiento en su función de marco jurídico instrumental para la debida coordinación entre los diversos círculos e intereses concurrentes sobre el territorio.

Ello no impide, por supuesto, que deban arbitrarse los procedimientos necesarios para solventar las posibles situaciones de conflicto, en las que deberá garantizarse la pre-

valencia del interés que por su carácter general se considere superior, sin que ello deba implicar un vaciado de los otros títulos competenciales concurrentes. La originaria interpretación doctrinal y jurisprudencial de tal regulación dio lugar a una interpretación extensiva del principio de sujeción de las obras públicas a licencia municipal, produciéndose sentencias que declararon la sujeción a licencia municipal en materias como las instalaciones eléctricas<sup>2</sup>, las carreteras<sup>3</sup>, los puertos<sup>4</sup>, aeropuertos<sup>5</sup>, canales y defensa de cauces<sup>6</sup> e incluso las obras de tendido de una línea de ferrocarril<sup>7</sup>. Se detecta posteriormente una evolución en la elaboración del referido principio de sujeción a licencia municipal de las obras públicas, evolución iniciada con la sentencia de 28 de mayo de 1986 (Az. 4.471) en la que, a partir de la distinción entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo, se llegó a la conclusión de que la realización de las obras de construcción de una autopista no estaba sometida a la necesaria obtención de autorización o licencia de obras. Pese a la crítica doctrinal que tal criterio suscitó, lo cierto es que se detecta en la actualidad una cierta generalización del mismo, tanto en la Jurisprudencia<sup>8</sup> como en las distintas legislaciones sectoriales, lo que no deja de resultar paradójico en un Estado presidido entre otros por el principio constitucional de autonomía local. Cabe señalar al respecto diversas leyes sectoriales, como la de Carreteras en su art. 12 y la de Puertos del Estado en su art. 19.3, que han declarado expresamente la exclusión del previo control urbanístico para la ejecución de las obras promovidas al amparo de sus previsiones.

No parece que sea ésta la interpretación más coherente con nuestro ordenamiento jurídico.

Excedería, sin duda, del objeto de este estudio analizar en profundidad la compatibilidad de tales previsiones sectoriales con el principio constitucional de autonomía local, por lo que me limitaré a recordar aquí que dicho principio implica la capacidad de gestión de sus propios intereses y el «derecho a intervenir» del municipio en todos aquellos asuntos que afecten al círculo de interés local, lo que sin duda parece que sucede en todos los actos de utilización del territorio. A ello debe añadirse que la utilización del procedimiento contemplado en el originario art.180 LS 76 se demostró de una acreditada eficacia para garantizar el citado derecho de intervención local, sin que ello pusiera en peligro los intereses generales que necesariamente debieran prevalecer. De hecho, la corrección del referido procedimiento fue declarada por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 56/1986 de 13 de mayo, conteniéndose además una referencia

2 Sentencias de 3 de febrero de 1983 (Az.498) y 9 de marzo del mismo año (Az.1.399).

3 Sentencias de 13 de abril de 1982 (Az. 2.402) y de 10 de noviembre de 1986 (AZ. 7.826).

4 Sentencias, entre otras, de 9 de marzo de 1985 (Az. 1.501), 4 de noviembre de 1985 (Az. 6.497) y 28 de julio de 1986 (Az. 6.903).

5 Sentencias de 28 de septiembre de 1983 (Az. 4.662) y 30 de julio de 1986 (Az. 7.052).

6 Sentencia de 9 de febrero de 1987 (Az. 2.912).

7 Sentencia de 18 de diciembre de 1981 (Az. 5.435).

8 Así, por ejemplo, la STS de 11.10.1994 (Az 7810) por la que se considera exenta de licencia municipal una obra de construcción de una gasolinera en el área de servicio de una autopista.

expresa a la operatividad de dicho precepto en la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas. La necesaria garantía de prevalencia de los intereses generales se solventaba así, en aquellos casos de obras de urgencia y acreditado interés público que así lo exigieran, mediante el procedimiento de declaración por parte del Ayuntamiento de la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor y la consiguiente posibilidad de ordenar por el Consejo de Ministros la ejecución de la obra y el simultáneo procedimiento de modificación o revisión del planeamiento.

La exclusión que de dicho procedimiento viene efectuándose en las indicadas leyes sectoriales, así como en la referida jurisprudencia, es además especialmente criticable si tenemos en cuenta que en materias como la construcción de autopistas no concurre ni tan solo la condición subjetiva exigida en el art. 180 LS76 y el artº 247 del DL 1/90 de que se trate de obras promovidas por órganos del Estado, la Generalitat o entidades de derecho público.

En otro orden, hay que señalar, a propósito de dicho procedimiento que, según la doctrina del Tribunal Constitucional en su precitada sentencia 56/1986, el mismo puede ser utilizado tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma, lo que plantea el problema relativo a la participación de la Comunidad Autónoma cuando el repetido procedimiento fuese articulado a iniciativa de la Administración del Estado, en cuanto competente para la ejecución de la obra sectorial en cuestión.

Esta circunstancia ya fue señalada por el Tribunal Constitucional en su referida sentencia 56/1986, en la que se consideró suficiente la emisión de un informe preceptivo por parte del gobierno autónomo en cuyo territorio se producía el procedimiento antes descrito por la iniciativa de la Administración del Estado.<sup>9</sup> La exigencia de dicho informe autonómico cuando se trate de obras promovidas por la Administración del Estado se ha incorporado al texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 (art. 244.2) aunque tal medida no parece que garantice suficientemente la intervención de la Comunidad Autónoma en las decisiones que afecten a su territorio. En cualquier caso, se pone de manifiesto una vez más la necesidad y conveniencia de integrar los planes y proyectos de obras sectoriales en los instrumentos de planificación física del territorio, lo que sin duda permite evitar a posteriori muchos problemas en su fase de ejecución.

### III.3. La utilización de Planes Especiales para llevar a cabo proyectos sectoriales

#### III.3.1. Los Planes Especiales como instrumento derivado

En el examen, que aquí se efectúa, de los mecanismos de integración entre la ordenación urbanística y los proyectos sectoriales, debe efectuarse una referencia específica a la

<sup>9</sup> La exigencia de dicho informe preceptivo se ha reiterado posteriormente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal y como es de ver en las Sentencias de 18 de mayo de 1987 (Az. 5.525) y 16 de febrero de 1988 (Az. 1.174).

operatividad de los Planes Especiales, caracterizados como un instrumento polivalente con múltiples finalidades, entre las que cabe señalar las relativas a *la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano* (art. 17 LS76).

En la inicial configuración de tales planes, conceptuados como instrumentos de desarrollo de los Planes Generales de Ordenación y los Instrumentos de Ordenación del Territorio, parece indudable su relevancia a fin de asegurar una adecuada inserción de las actuaciones sectoriales, en cuanto significa la utilización de una figura de planeamiento de carácter derivado, que tiene por objeto concreto estudiar y regular la propia ejecución de las infraestructuras, así como sus efectos sobre el territorio.

Hay que tener en cuenta además que en la redacción y tramitación de dichos Planes juega un papel decisivo el Organismo que tenga a su cargo la ejecución de las obras relacionadas con la infraestructura del territorio, a quien se atribuye competencia para resolver sobre la aprobación inicial y provisional de los Planes Especiales, conforme a lo establecido en los arts. 143 a 147 del Reglamento de Planeamiento, correspondiendo en cambio a la Administración Urbanística la competencia para su aprobación definitiva, según prevé el art. 148 R.P.

Es pues destacable la operatividad que pueden tener estos Planes Especiales a fin de solventar los estudiados problemas de coordinación que suscitan las actuaciones sobre el territorio.

Así, la función de los Planes Especiales no será la de decidir sobre la procedencia o no de ejecución de un proyecto determinado, decisión que corresponde a la Administración sectorial correspondiente, sino la de adoptar las decisiones pertinentes sobre su definitiva localización y efectos sobre el territorio, cuestiones sobre las que deberá resolver definitivamente el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que ostenta la competencia exclusiva en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Ello no obstante, la idoneidad a tales efectos de los Planes Especiales queda cuestionada en cuanto no se contempla, en su tramitación, la necesaria participación de las Corporaciones Locales, participación que debería tener un contenido sustantivo propio dado que el ámbito competencial de los Ayuntamientos se ve afectado por las distintas actuaciones que se llevan a cabo sobre su territorio.

Esta cuestión puede considerarse resuelta, al menos parcialmente, cuando los referidos Planes Especiales se formulan de conformidad con su carácter derivado, es decir, en desarrollo de las determinaciones previamente establecidas por un Plan General de Ordenación, en cuyo procedimiento de elaboración la participación de los municipios sí que tiene un contenido sustantivo propio.

Ello no sucede, en cambio, en los supuestos de formulación de Planes Especiales «autónomos» o redactados en ausencia de los referidos Planes de carácter superior, supuestos regulados de forma contradictoria en nuestro ordenamiento y sobre los que es necesario efectuar algunas consideraciones.

### III.3.2. Los Planes Especiales Autónomos

Ya hemos visto que la configuración establecida en el art. 17-2 LS 76 para los Planes Especiales que tengan por objeto la ejecución de las infraestructuras básicas del territorio, lleva a establecer con carácter general su configuración como Planes derivados, dado que la finalidad de su formulación es precisamente la de desarrollar las previsiones establecidas en los Planes de Ordenación del Territorio o los Planes Generales de Ordenación. Ello no obstante, el propio art. 17 L.S., al regular en su apartado 3º las determinaciones propias de los Planes Especiales, estableció como tales «las necesarias» para el desarrollo del Plan Superior correspondiente, preveyéndose asimismo que «*en su defecto*», deberán contener «*las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes*».

El desarrollo reglamentario de dicho inciso final del art. 17-3 LS 76, establecido en el art. 76-3 R.P. no se limitó a los supuestos de inexistencia previa de Plan General o Director Territorial, como a mi juicio se deriva del tenor literal del referido precepto legal<sup>10</sup> sino que se hace extensivo asimismo a aquellos casos en que dichos Planes «*no contuviesen las previsiones detalladas oportunas*». En estos casos, el mencionado precepto reglamentario autoriza la redacción de «Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección», referidos a aquellas áreas «que constituyan una unidad que así lo recomiende».

La configuración con carácter autónomo de tales Planes Especiales se ha pretendido consolidar en la peculiar operación refundidora efectuada en Catalunya con el DL 1/1990, en cuyo artículo 29.2 se incorpora como función propia de tales Planes Especiales la de efectuar *el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas*<sup>11</sup>. Tal configuración debe ser criticada en cuanto viene a romper la referida caracterización del planeamiento especial como derivado. Hay que advertir en efecto las consecuencias que pueden derivarse del establecimiento por los Planes Especiales de medidas relativas a las infraestructuras básicas del territorio, cuando su determinación se produzca al margen de las previsiones establecidas por el Planeamiento Director Territorial o General, puesto que tales medidas suponen una sustitución de la función atribuida a estos instrumentos, que puede condicionar decisivamente las opciones de ordenación territorial.

El referido criterio debe no obstante matizarse a partir de la distinción entre aquellos casos en que los Planes Especiales se formulen cuando el Planeamiento General no contenga «*las previsiones detalladas oportunas*» de aquéllos en que su redacción tenga lugar en ausencia del Plan General o Territorial.

A constatar, en el primer caso, el carácter tautológico de la prescripción, puesto que si el Plan Superior ya contiene «*las previsiones detalladas oportunas*», resultará probable-

<sup>10</sup> Hay que observar al respecto que la expresión «en su defecto» aparece referida al Plan General o Director Territorial, no a sus previsiones cuando se hubiere procedido a su formulación

<sup>11</sup> Las infraestructuras básicas a las que se refiere dicho precepto se enumeran asimismo de forma genérica y abierta, con lo que pueden llegar a comprender toda suerte de actuaciones sectoriales.

mente ociosa la formulación del Plan Especial, siendo en cambio procedente la redacción del mismo en desarrollo del planeamiento superior precisamente cuando éste no contenga las referidas previsiones detalladas.

Lo que no parece de recibo es hacer extensiva la previsión normativa que nos ocupa para la determinación ex-novo de infraestructuras básicas del territorio en contradicción o al margen de las previsiones contenidas en los Planes Territoriales de superior jerarquía.

Nos hallaríamos en tal caso ante un supuesto análogo al ya comentado en los casos de ejecución de proyectos sectoriales sin garantizar previamente su necesaria adecuación a los instrumentos de ordenación integral del territorio, con lo que se produciría la desarticulación de una de las piezas básicas del sistema de planeamiento territorial y urbanístico.

Obsérvese asimismo que, de aceptarse la operatividad de los Planes Especiales para establecer la creación de infraestructuras básicas del territorio prescindiendo por completo de las previsiones establecidas en el Plan General, se produciría una clara privación de las competencias urbanísticas propias de los municipios ya que, como hemos visto, la participación de los mismos en la elaboración de unos Planes Especiales que tanta incidencia pueden tener en la ordenación urbanística de su territorio puede quedar limitada al simple trámite de audiencia.

Pese a ello, la utilización de tales instrumentos ha sido objeto entre nosotros de una generalización ciertamente significativa en los últimos años, tal y como se pone de manifiesto ante la utilización de tales Planes de forma autónoma, en ausencia de instrumentos de Ordenación del Territorio prescindiendo totalmente de las previsiones del planeamiento general, así como de una participación significativa de las Corporaciones Locales afectadas, en supuestos como la construcción de centros penitenciarios o el establecimiento de reservas de suelo para trazados ferroviarios.

## IV. La protección de espacios naturales

### IV.1. La diversidad de instrumentos para la protección de los espacios naturales

En diversas ocasiones ha surgido la cuestión relativa a la mayor o menor bondad de la instrumentación jurídica de la protección de la naturaleza, bien a través de su normativa específica, o bien mediante su integración en el marco general de la planificación física del territorio, integrada en los ámbitos del urbanismo y la ordenación del territorio.

La solución adecuada se encuentra en el reconocimiento de una confluencia de diversas normativas sobre un mismo objeto, lo cual no tiene que traducirse normalmente en situaciones de conflicto, sino lo contrario, dado que se trata de actuaciones sectoriales

que se complementan entre sí, en las que la ordenación del territorio y el urbanismo pueden jugar sin duda un papel relevante, sobre todo para conseguir una generalización de las medidas de protección consecuentes con el dicho principio constitucional. Todo ello no constituye impedimento para la necesaria operatividad de la legislación sectorial, que parece más adecuada para la protección específica de espacios singulares que requieran una actuación especializada, incluso mediante la creación de organismos "ad hoc" por parte de la administración sectorial, sin que en cambio, sea la más idónea para conseguir la generalización de los valores de protección.

Entre los instrumentos previstos al respecto por la legislación sectorial sobre espacios naturales cabe señalar en primer lugar la regulación establecida en la Ley estatal 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, que en su Título II introduce por primera vez en nuestro ordenamiento la técnica de planificación de los recursos naturales a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, complementados por la figura de los Planes Rectores de Uso y Gestión. La regulación de estas figuras de planificación se efectúa sin perjuicio del mantenimiento de la técnica declarativa secularmente utilizada para la protección de aquellos espacios naturales que presenten mayor relevancia o singularidad, tales como los Parques nacionales y los Parques y Reservas Naturales.

En esta línea se pronuncia asimismo la Ley 12/1985 de 13 de Junio del Parlamento de Catalunya de Espacios Naturales Protegidos, que prevé fundamentalmente la utilización de la indicada técnica declarativa para la protección de los espacios naturales, mediante la promulgación de normas con rango de Ley en los casos de declaración de Parques Nacionales, Parajes Naturales y Reservas Naturales Integrales, estableciéndose en cambio la declaración por Decreto del Gobierno autonómico cuando se trate de Parques Naturales o de Reservas Naturales Parciales.

Juntamente con la utilización de la técnica declarativa, la Ley Catalana contiene referencias expresas a la complementariedad de los instrumentos de planificación física del territorio, tales como el Plan de Espacios de Interés Natural, definido como Plan Territorial Sectorial, o los Planes Especiales de Protección previstos en la legislación urbanística.

El artículo 15 de la Ley 12/1985 prevé en efecto la elaboración de un Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) con el carácter de Plan Territorial Sectorial. El indicado Plan, aprobado por el Decreto 128/1992 de 14 de Diciembre, tiene un carácter más propiamente directivo que no ejecutivo, tal y como se desprende de sus determinaciones, consistentes en "la delimitación indicativa de los espacios a escala 1:50.000" o en la atribución al PEIN de la función de establecer "los criterios para una delimitación definitiva" (art.16 Ley 12/85). Así se deduce también de lo establecido en el artículo 18 del mismo Decreto, cuando se prescribe la aplicación preventiva del régimen del suelo no urbanizable para aquellos espacios delimitados en el referido PEIN.

Para la delimitación definitiva de los espacios incluidos en el PEIN, éste se remite bien a las declaraciones singulares que se puedan instrumentar de acuerdo con las previsiones de la propia Ley 12/1985, bien a la formulación de los Planes Especiales de protec-

ción previstos en la legislación urbanística, la cual podrá llevarse a cabo por parte de las Corporaciones Locales con competencias urbanísticas, así también directamente por la Generalitat. Se atribuye a estos Planes Especiales una especial relevancia en relación al resto de planes urbanísticos indicando, en el artículo 5.4 del repetido texto legal, la necesidad de que los Ayuntamientos adecuen su planeamiento urbanístico, en el plazo de 2 años, a las directrices del plan especial del espacio protegido.

La apuntada complementariedad que se pone de manifiesto en la legislación catalana de espacios naturales, se ve también confirmada en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 12/1985 al atribuir la consideración de espacios naturales a los terrenos calificados como suelo no urbanizable de especial protección por parte del planeamiento urbanístico.

Destacar finalmente que este texto legal pone también de relieve la idoneidad de la técnica declarativa singular a los efectos de dotar de la mayor intensidad y eficacia al régimen de protección de determinados espacios, especialmente en lo relativo a la aplicación de las diversas legislaciones conexas con el régimen de protección, tal y como es de ver en el artículo 29.3.

#### IV.2. Legislación sectorial y protección de la naturaleza

La numerosa diversidad de elementos que concurren en el medio natural da lugar a que la regulación e intervención en el mismo no se produzca únicamente a través de los diversos instrumentos hasta aquí analizados, sino también mediante la legislación sectorial relativa a dichos elementos.

Hacer aquí un estudio pormenorizado de esta legislación excedería sin duda del presente estudio, por lo que nos limitaremos a hacer una relación enunciativa de las diferentes normativas referentes a las materias que pueden resultar más significativas en relación a la operatividad de las medidas de protección de la naturaleza.

Cabe señalar así regulaciones como la relativa a la protección de marismas y zonas húmedas, así como en general de las aguas continentales, que son objeto de una legislación específica, integrada actualmente en la Ley 29/1985, del 2 de agosto, de aguas. Este texto legal prevé la adopción de diversas medidas de protección, tales como las zonas de policía y servidumbre de los márgenes de cauces públicos (art.6); las limitaciones de uso para las zonas inundables, que puedan establecerse por Decreto del Gobierno sin perjuicio de las normas complementarias que puedan establecerse por parte de las Comunidades Autónomas (art.11-2); la posibilidad de condicionar el uso del suelo y las actividades que se desarrollen alrededor de los márgenes de los lagos, lagunas y embalses (art.88-1); y finalmente, la habilitación a favor de los Planes Hidrológicos para establecer medidas de protección de determinadas zonas, cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico. A tal efecto se declara expresamente el necesario respeto a tales previsiones por parte de los instrumentos "de ordenación urbanística del territorio" (art.41).

Citaremos finalmente la Ley de Costas del 28 de Julio de 1988, en la que se establecen determinadas medidas destinadas a la defensa, regeneración, recuperación, mejora y conservación del litoral, con carácter vinculante para la ordenación territorial y urbanística.

#### IV.3. La distinta intensidad de los regímenes de protección

Sin perjuicio de la estudiada relación de complementariedad, debe notarse la especial relevancia que cabe atribuir a las declaraciones singulares que impliquen la delimitación de espacios protegidos, en relación a las previsiones de los Planes Urbanísticos y de Ordenación del Territorio, tal y como se hace constar expresamente en el artículo 5 de la Ley 4/1989.

La prevalencia de la declaración singular tiene su fundamento en la superior jerarquía de las resoluciones adoptadas en este ámbito así como por aplicación del principio de especialidad que da lugar a la aplicación preferente de la norma especial sobre la general en las situaciones de concurso normativo.

Esta prevalencia parece indiscutible cuando la declaración singular implique un mayor grado de protección, aunque cabe plantearse también la situación a la inversa, consistente en la hipótesis de que el mayor grado de protección venga establecido por la planificación urbanística o territorial en relación a la declaración singular.

Nada impide en efecto, que por parte de la planificación física del territorio se establezcan determinaciones más proteccionistas que las previstas en la declaración singular, aunque la mayor intensidad del nivel de protección se deberá establecer en todo caso en el marco de determinaciones propio de la habilitación legal establecida a favor de los planes urbanísticos y de ordenación del territorio.

Siempre que se produzca en este marco, que especialmente en el ámbito urbanístico se caracteriza por una gran amplitud de finalidades posibles y una cierta limitación por lo que se refiere al objeto concreto de sus determinaciones, la referida hipótesis tiene que considerarse plenamente legítima aunque circunscrita al ámbito legal propio del instrumento de planificación utilizado al efecto.

Debemos tener presente en este aspecto que la posible mayor intensidad del régimen de protección que se establezca por parte de una figura de planeamiento urbanístico puede verse limitada por el alcance de las potestades propias de la administración urbanística en orden a hacer efectivas estas medidas de protección. Así, más allá de la potestad sancionatoria que en forma genérica se reconoce a estas instancias administrativas en relación a las infracciones urbanísticas, entendiéndose por tales cualquier vulneración de las prescripciones contenidas en los planes, o las referencias concretas a aspectos como la sujeción a licencia de las talas de árboles, la determinación de medidas positivas requerirá, para su plena efectividad, de los instrumentos específicos previstos en las distintas regulaciones sectoriales.

#### IV.4. Actuaciones sectoriales en espacios protegidos

Como ya se ha visto, la naturaleza horizontal del territorio, a la que ya nos hemos referido anteriormente, da lugar a que se produzca la concurrencia en el mismo del ejercicio de diversos títulos competenciales, lo cual puede originar situaciones de conflicto debido a la existencia de previsiones contradictorias, como pueden serlo la previsión de ejecución de una gran infraestructura que resulte contraria con las determinaciones establecidas en los instrumentos de planificación física del territorio.

Cuando la posible contradicción o situación de conflicto surja en relación a los espacios objeto de especial protección, ésta presenta una especificidad propia debido a las connotaciones que presenten los valores susceptibles de protección, encuadrables en el concepto genérico del medio ambiente y objeto por tanto de protección constitucional. Debe recordarse al respecto la tensión existente en nuestro texto constitucional entre la protección del medio ambiente y el desarrollo y crecimiento económico, así como la referencia expresa contenida en el artículo 45 CE a la "utilización de todos los recursos naturales", y a los principios de "defensa" y "restauración" del medio ambiente.

Hay que tener presente, también, la circunstancia de que la obligación de velar por la protección del medio ambiente en los términos previstos constitucionalmente corresponde a todos los poderes públicos. El posible conflicto entre títulos competenciales tiene pues características específicas cuando afecte a los espacios naturales, dado que la consideración jurídica de cualquier actuación territorial que pueda resultar contradictoria con determinadas previsiones protectoras deberá de efectuarse no sólo desde la perspectiva de la concurrencia competencial, sino también desde el punto de vista material, ya que la posible antijuricidad de una actuación podrá derivarse de la lesión de determinados valores ambientales de especial interés o relevancia.

Asimismo, el posible conflicto que pueda surgir entre determinada actuación sectorial llevada a cabo por una Comunidad Autónoma y los valores medioambientales existentes no se inscribe únicamente en la órbita competencial de la Comunidad en cuestión, a diferencia de lo que sucede en el ámbito estricto del urbanismo y la ordenación del territorio, sino que podría resultar también antijurídica por afectar al régimen básico sobre la protección del medio ambiente incluido, como ya hemos citado, en el ámbito competencial del Estado.

Puede tener interés, en relación a esta cuestión, establecer una gradación entre los diversos instrumentos protectores de valores ambientales, como elemento de referencia para la solución de las situaciones de conflicto que puedan producirse.

Desde la óptica jurídico administrativa y centrándonos en los aspectos relativos a la protección de la naturaleza, puede establecerse una distinción en función de los instrumentos de protección utilizados. Así, aquellos espacios que hayan sido objeto de una declaración singular en base a la legislación específica sobre protección de la naturaleza deben disfrutar de una especial prevalencia en relación a actividades o utilizaciones que puedan resultar contradictorias con el régimen de protección establecido.

Tal especial prevalencia es operativa sin perjuicio de que la declaración singular se efectúe por Ley o Decreto de una Comunidad Autónoma y la actuación territorial se pretenda llevar a cabo en ejercicio de competencias propias de la Administración del Estado. Eso es así debido a que la actividad que lleve a cabo la Comunidad Autónoma en materia de declaraciones singulares se ejerce en aplicación de la legislación básica del Estado y por lo tanto en función de las circunstancias de singularidad e interés de sus valores naturales, que les otorga precisamente esta especial relevancia.

Únicamente en aquellos casos en que el Estado haya procedido al ejercicio efectivo de sus competencias en materias de interés general que puedan entrar en contradicción con los valores protegidos, como puede ser el caso de la planificación económica general prevista en el artículo 131 CE, podrá alterarse esta prevalencia. Este supuesto estará no obstante supeditado a que la alteración de los valores medioambientales tengan tal relevancia que entre en contradicción con los principios establecidos en el artículo 45 CE, aunque parece obvio que en estos casos la decisión final corresponderá a la Administración Estatal.

La concreción del citado criterio en la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales no ha resultado a mi entender excesivamente afortunada, dado que al regular el contenido y alcance de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se han utilizado fórmulas tímidas y demasiado genéricas, como puede verse en preceptos como el artículo 4-4-f, que al regular el contenido de los indicados Planes prevé únicamente "*el establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales...*".

En el mismo sentido, el artículo 5 de la Ley 4/1989 atribuye a los citados Planes "*carácter indicativo respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales*", estableciendo por lo tanto su aplicación subsidiaria en relación a estos programas sectoriales. Tal previsión, dado su carácter general, no parece excesivamente congruente con la especial singularidad e interés que se debe atribuir a los valores naturales objeto de protección por la Ley 4/1989.

El régimen de protección que se establece a través de los instrumentos de Ordenación del Territorio aparece revestido también de especial intensidad, aunque probablemente no disfrute de igual prevalencia que las declaraciones singulares. En efecto, si bien el régimen de protección establecido en este ámbito puede englobarse también en la previsión constitucional que obliga a los poderes públicos a velar por la defensa y protección del medio ambiente, el título competencial ejercido aparece nitidamente diferenciado del específico de la protección de los espacios naturales como elemento básico del medio ambiente, por lo cual la planificación territorial puede verse en alguna ocasión limitada por intereses de carácter general, entre los que se pueden citar la planificación económica o la defensa nacional.

Por lo que se refiere a los espacios objeto de especial protección determinados por los Planes Urbanísticos, y sin perjuicio de la indiscutible intensidad y relevancia del régimen

establecido por estos por lo que se refiere al uso y edificación del suelo, las posibles situaciones de conflicto que puedan suscitarse entre este régimen de protección y actuaciones sectoriales vinculadas a intereses de carácter general debería resolverse en base al principio de "*adecuación*" o acomodación entre los intereses en conflicto, debiéndose de proceder en cualquier caso a la correspondiente modificación del planeamiento urbanístico para que la actuación sectorial disfrute de plena legitimidad, lo cual resulta especialmente exigible al tratarse de espacios objeto de especial protección, a los cuales se les aplica la norma sustantiva contenida en el artículo 128.2 DL 1/90.

Seguramente se debe considerar imperfecto el esquema jurídico formal propuesto, dado que ninguna garantía supone en sí mismo de que los valores naturales protegidos a través de un Plan Urbanístico disfruten de escasa relevancia o tengan que supeditarse necesariamente a otras actuaciones sectoriales, pues no debe descartarse que quizás puedan tener mayor interés o valor ambiental que otros incluidos a declaraciones singulares.

Nos encontramos pues ante un supuesto de aplicación del principio conforme al cual es el ejercicio material de las diferentes competencias, el que les atribuye plena eficacia.

Así, la máxima garantía de eficacia y preservación de determinados valores naturales vendrá dada a través de la actividad de declaración singular, aunque en los supuestos extremos de conflicto entre dos intereses de carácter general (la protección y la actividad sectorial en cuestión), deberá estarse en última instancia a la valoración que se efectúe de los presupuestos de hecho determinantes de ambas actuaciones sectoriales.

Diversidad pues e interrelación entre los distintos instrumentos protectores, en un marco en que la utilización de las figuras de planeamiento urbanístico, en especial la delimitación de espacios objeto de especial protección por parte de los Planes Generales, así como la formulación de Planes Especiales con finalidad protectora siguen jugando un papel especialmente relevante<sup>12</sup>

#### *IV.5. La operatividad de las evaluaciones de impacto ambiental*

Se han estudiado hasta aquí la diversidad de problemas que plantea la concurrencia entre la planificación y ejecución de proyectos sectoriales y las distintas competencias de naturaleza horizontal que concurren sobre el territorio, así como los requisitos para la legitimidad de dichas actuaciones y las cuestiones que respecto al control de las mismas se suscitan. Sin perjuicio de la mayor o menor virtualidad de los procedimientos de adecuación y coordinación hasta aquí examinados, parece claro a mi juicio que el vigente ordenamiento no ofrece unos mecanismos institucionales claros de engarce entre los distintos intereses concurrentes que de forma ordinaria y procedimentalizada garanticen la necesaria articulación entre los referidos intereses.

<sup>12</sup> Así se pone de manifiesto en ámbitos próximos a Barcelona, como lo son el Plan Especial de Collserola, o el Plan Especial del Macizo del Montseny, integrado por cierto en la red española de Reservas de la Biosfera.

A los efectos de dar respuesta a esta problemática, sobre todo teniendo en cuenta que en la escala de valores prevalentes hemos podido observar la preponderancia de los valores medioambientales sobre el resto de intereses en conflicto, en plena coherencia además con los principios constitucionales, resulta a mi juicio necesario profundizar en la reflexión sobre la operatividad de una figura de reciente creación en nuestro ordenamiento como es las evaluaciones de impacto ambiental, a fin de determinar su posible operatividad como alternativa procedimental a los problemas de articulación señalados. A tal efecto, la actual regulación de las evaluaciones de impacto ambiental establecida por el Real Decreto Legislativo 1.302/86 de 28 de julio, contiene algunos elementos sugerentes en orden a conseguir a través de dicha figura la articulación de los distintos intereses concurrentes sobre el territorio. Puede observarse en este sentido la referencia a los elementos que se deben contener en tales estudios, conforme a lo establecido en el art. 2 del indicado Real Decreto Legislativo, en el que se incluyen aspectos como su incidencia en la utilización del suelo y otros recursos naturales, la evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre aspectos, entre otros, como la población, el suelo, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico, etc. Por otra parte, la realización de dicha valoración de impacto ambiental constituye requisito imprescindible para la ejecución de los proyectos sometidos a tal evaluación, pudiéndose producir la suspensión de las obras en caso de incumplimiento del trámite de evaluación.

Parece pues claro que, al menos desde una perspectiva material, la evaluación de impacto ambiental permite la consideración global de todo el conjunto de intereses implicados en una actuación con proyección sobre el territorio, y además permite efectuar esta evaluación utilizando como referencia esencial la incidencia medioambiental de tales actuaciones. La profundización y ampliación de los supuestos en que procede la utilización de este procedimiento puede así llegar a tener una gran virtualidad en orden a la necesaria ponderación y articulación de intereses que preside cualquier actuación territorial.<sup>13</sup>

Lo que sucede es que para que las evaluaciones de impacto ambiental lleguen a tener la operatividad que aquí se propone, de tal forma que la valoración de impacto consti-

<sup>13</sup> Así la Ley 4/1989 atribuye a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las cuales se tenga que aplicar el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental (art. 44-4-e), ampliando también de forma expresa la lista de actividades sometidas a Evaluación de Impacto por el indicado Real Decreto Legislativo al incluir entre las mismas "las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas".

En la misma línea se debe situar las previsiones de orden general que, en relación al impacto ambiental de las grandes infraestructuras, se contienen en la Ley Catalana de Espacios Naturales Protegidos, por la que se establece la necesidad de minimizar al máximo el impacto ambiental y paisajístico de las obras de infraestructura, debiéndose de justificar debidamente tanto los criterios de localización como de ejecución material, así como la previsión de las correspondientes medidas de restauración.

tuya el elemento de referencia para el contenido concreto de los distintos proyectos y su adecuación con las distintas figuras de planificación, garantizando la necesaria ponderación de los intereses concurrentes en la ejecución de las obras hidráulicas y la participación en dicha ponderación de las distintas administraciones implicadas, se requiere una revisión de la actual regulación de esta figura. A tal efecto, debería garantizarse en todo caso la participación en el proceso de evaluación de impacto de todas las instancias administrativas implicadas, ya que a mi juicio resulta ciertamente insatisfactoria la consideración de órgano ambiental contenida en el art. 5 del Real Decreto Legislativo 1.302/86, conforme a la cual ostenta dicha condición de órgano ambiental el que ejerza estas funciones en la administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto. Aunque la identificación del órgano ambiental que debería actuar en cada caso excede sin duda del objeto del presente estudio, a mi entender debería garantizarse en todo caso una participación sustantiva de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos implicados en aquellos casos en que el promotor de la obra sea la Administración del Estado. Si se garantiza esta participación sustantiva, la declaración de impacto ambiental podría ser el instrumento que, en tanto en cuanto articula la presencia de los distintos intereses implicados, permite legitimar directamente la ejecución de la obra proyectada, debiéndose adecuar al contenido de tal declaración tanto el proyecto que se pretende promover como los distintos instrumentos de planificación física del territorio afectados por el mismo.

En definitiva, la evaluación de impacto ambiental debería ser el elemento de referencia para el ejercicio de las competencias de las distintas administraciones públicas y la garantía de participación de las mismas en dicho procedimiento debería constituir título suficiente para la ejecución de los correspondientes proyectos, todo ello en el marco de una generalización de la utilización de esta figura, actualmente reservada de forma excesivamente restringida a grandes infraestructuras, lo que permitiría un gran avance en la resolución de las dificultades que como se ha visto presenta el sistema actual para la articulación de los distintos intereses concurrentes.