

# **RÉGIMEN JURÍDICO SINGULAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA Y ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO-AMBIENTAL: UNA INTERPRETACIÓN ACERCA DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 9/2.006, DE 28 DE ABRIL, SOBRE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE DETERMINADOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL MEDIO AMBIENTE**

**Miguel Ángel Escamilla Ferro**

Técnico de administración autonómica.  
Ciudad Autónoma de Ceuta (Consejería de Fomento).

Trabajo presentado para la obtención del Título de Experto en el "VII Curso de Especialización en Derecho Público Local" Celebrado durante el año 2008 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

## **ÍNDICE:**

### **1.- LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA ANALIZADA.**

### **2.- CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES URBANÍSTICO-AMBIENTALES.**

2.1.- Introducción.

2.2.-Competencias ambientales.

2.3.- Interpretaciones aplicativas de la ley 9/2006.

a) Primera posibilidad interpretativa.

b) Segunda posibilidad interpretativa.

### **3.- CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL.**

## **1.-LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA ANALIZADA.-**

- Constitución Española de 1.978.
- Código Civil.
- Ley 7/1.985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 30/1.992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley Orgánica 1/1.995, de 13 de marzo, Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Reales Decretos 2.493-95/1.996, de 5 de diciembre.
- Ley 55/1.999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.
- Ley 9/2.006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

## **2.-CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES URBANÍSTICO-MEDIOAMBIENTALES.-**

### **2.1º INTRODUCCIÓN.**

Las Directivas Comunitarias 85/337/CE de 28 de junio y 97/11/CE, de 3 de marzo, regulan la Evaluación del Impacto Ambiental como procedimiento y técnica de evaluación de las alteraciones ambientales a nivel de proyectos públicos y privados. No obstante, existía una etapa previa a la formulación de estos proyectos, que era la de su planificación, para la que no constaba una Evaluación del Impacto Ambiental de sus previsiones. Surgió por este motivo la Evaluación Ambiental Estratégica (conocida como SEA, Estrategia Environmental Assessment), como una Evaluación Ambiental al nivel de Políticas, Planes y Programas, que ha sido definida por la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea de la siguiente manera *“la evaluación del impacto ambiental (EIA) hace referencia a la construcción de proyectos, mientras que la Evaluación Ambiental Estratégica (SEA) alude a todos los niveles de toma de decisiones que anteceden al nivel de proyecto”*. Ante la ausencia de esta regulación normativa, se aprobó la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que obligaba todos los Estados miembros a trasponer el contenido de la norma antes del 21 de julio de 2004. El objeto de la Ley 9/2006 es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE, y su regulación tiene el carácter de legislación básica, que podrá ser desarrollada por las Comunidades Autónomas.

De esta manera, el planeamiento urbanístico y de ordenación territorial estarían sometidos a un proceso de evaluación ambiental estratégica, y así el art. 3.2 b) de la Ley 9/2006 ha cubierto el vacío existente que ya señalaba la jurisprudencia.

En este sentido, y en relación a la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas, al igual que ocurre con muchas otras materias o competencias, la gestión de la protección del Medio Ambiente por las diversas Administraciones Públicas que configuran la organización territorial del Estado, requiere, además de criterios de distribución, de la necesidad de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo decía la sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 22 de enero, que destaca la necesidad de colaboración en el medio ambiente, diciendo que se configura como un buen ejemplo de cómo deben enfocar el Estado y las Comunidades Autónomas sus relaciones en una materia que, como la del medio ambiente, inciden títulos específicos. Y la sentencia del mismo Tribunal Constitucional 102/1995, que en su fundamento jurídico 3º, dice que *«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».*

Por ende, si la Administración del Estado realiza un claro ejercicio de competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma debe realizarlo bajo la base esencial del interés y competencias de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo con el deber de colaboración derivado de la actual organización territorial y competencial del Estado.

El cambio climático y la inherente protección del medio ambiente se han convertido en temas cruciales que exigen de la necesaria colaboración interadministrativa entre los titulares de diferentes niveles competenciales; y ésta ha de ser ejercitada en concurrencia interadministrativa.

Como hemos visto, cuando éstos niveles competenciales inciden sobre un mismo territorio. En este sentido, la regulación de la materia ambiental en el art. 149 de la Constitución (competencias exclusivas del Estado), en su apartado 1.23 reserva a éste la competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Y por su parte el art. 148 (competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía), dispone que éstas podrán asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente.

La reserva competencial del Estado para dictar legislación básica en materia de protección del Medio Ambiente se justifica en la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan una política global dado el alcance no solo nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva a la que se refiere el art. 45.2 de la Constitución, pero al mismo tiempo atribuye también a las Comunidades Autónomas competencias de ejecución y desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, y la de imponer medidas adicionales de protección lo cual hace inevitable una diversidad de regulaciones.

El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 170/1989, de 19 de Octubre, 149/1991, de 4 de Julio, y 102/1995, 26 de Junio, configura el medio ambiente como un sector concurrente en el aspecto material y funcional, ya que la intervención de los sujetos se articula a partir de una cierta graduación de niveles de protección. Según la doctrina de dicho Tribunal, resulta claro que se trata de una materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica. Sin embargo, sí resulta más problemático el alcance de la competencia legislativa propia de las Comunidades Autónomas, pues la atribución de esta competencia a través de los respectivos Estatutos de Autonomía se lleva a cabo con notables diferencias en la redacción de sus articulados, lo que plantea dificultades a la hora de determinar en cada caso las facultades reservadas al Estado. Por ello, el Tribunal Constitucional, para resolver dicha situación, ha concluido que la legislación básica del Estado establece una ordenación mínima que ha de ser respetada en todo caso, pero que al mismo tiempo permite que cada Comunidad Autónoma, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían en contradicción con la normativa básica del Estado.

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que 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 Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia.

Respecto a las competencias de ejecución, estas otorgan a las Comunidades Autónomas una potestad de organización para dictar leyes o reglamentos organizatorios, así como actos administrativos necesarios, tanto para la ejecución de la legislación estatal como de la autonómica; potestad administrativa que incluye la de inspección y la revisora en vía administrativa. Estas facultades de ejecución han de ejercerse dentro del territorio de la Comunidad (Sentencia del Tribunal Constitucional 329/1993). El Estado mantiene poderes de vigilancia y de inspección en estos casos sobre la ejecución autonómica de la legislación estatal (cfr. 76/1983, de 14 de Octubre).

Dicho lo anterior, a modo de introducción y a efectos de fijar la obligatoriedad de este proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, se procederá a continuación a analizar el Régimen jurídico singular de la Ciudad Autónoma de Ceuta y los aspectos específicos del procedimiento administrativo en el ámbito urbanístico-ambiental realizando una interpretación acerca de la aplicación de la Ley 9/2.006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Lo primero que cabe destacar es que la Ley 9/06 es normativa de aplicación plena en la Ciudad Autónoma de Ceuta, se trata de legislación básica. A diferencia de otros cuerpos legislativos como la Ley 6/1998 derogada por la Ley 8/2.007 (actualmente Real Decreto Legislativo 2/2008), o la propia Ley 34/2007 y otras sectoriales (véase Ley 7/2007), no hace referencia concreta y expresa al régimen de las Ciudades Autónomas, sino que exige una interpretación por parte de los servicios de dicha Administración, toda vez que menciona a la Administración/Órgano Competente del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales de un modo expreso, pero nada señala en particular sobre las Ciudades de Ceuta y Melilla, como se ha señalado anteriormente. En el caso de Expedientes relativos al Planeamiento Urbanístico y a sus revisiones/modificaciones, el propio art 3 de la Ley 9/2006 implica una aplicabilidad incuestionable de esta Ley a estos supuestos.

Por este motivo, resulta procedente analizar el contenido de la Ley y definir las posibilidades de actuación de la Ciudad Autónoma de Ceuta y las fases del procedimiento administrativo, al menos de forma primaria.

## 2.2º COMPETENCIAS AMBIENTALES

La propia exposición de motivos de la Ley 9/2006 delimita el régimen competencias, sin matizar/concretar las de Ciudades Autónomas, al señalar que la entrada en vigor de la Ley supondrá la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que elaboren y aprueben las



distintas Administraciones públicas. En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tendrán un papel relevante en el adecuado cumplimiento de la citada directiva y de su norma de transposición. A continuación, señala el art. 2 de la Ley 9/2006 lo siguiente:

*“A los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

- a. Planes y programas: el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos.*
- b. Órgano promotor: aquel órgano de una Administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental.*
- c. Órgano ambiental: el órgano de la Administración pública que en colaboración con el órgano promotor vela por la integración de los aspectos ambientales en la elaboración de los planes o programas.*
- d. Evaluación ambiental: el proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos.*
- e. Informe de sostenibilidad ambiental: informe elaborado por el órgano promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, contiene la información requerida en el artículo 8 y en el anexo I.*
- f. Público: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones o grupos, constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación.*
- g. Zonas de reducido ámbito territorial: ámbito territorial en el que por sus escasas dimensiones el nivel de protección del medio ambiente y la integración ambiental pueden conseguirse de forma similar, bien mediante la aplicación de la evaluación ambiental de un plan o programa, bien mediante la aplicación de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo realizan.*
- h. Modificaciones menores: cambios en las características de los planes o programas ya aprobados o adoptados que no constituyen variaciones fundamentales de las estrategias, directrices y propuestas o de su cronología pero que producen diferencias en las características de los efectos previstos o de la zona de influencia.*
- i. Memoria ambiental: documento que valora la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación, así como el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, el resultado de las consultas y cómo éstas se han tomado en consideración, además de la previsión sobre los impactos significativos de la aplicación del plan o programa, y establece las determinaciones finales”.*

No cabe ninguna duda que la Ciudad Autónoma de Ceuta y, en concreto a través de las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, tendrían la consideración de

“Administración”/“órgano promotor” puesto que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental. Igualmente indubitado es que corresponde a la Ciudad Autónoma de Ceuta la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (en adelante ISA) que es parte integrante del plan. El ISA deberá contener la información requerida en el artículo 8 y en el anexo I de la citada norma.

En consecuencia, los arts. 2 b) y e) de la Ley 9/2006 no plantean problema alguno en cuanto a la competencia que ostenta la Ciudad Autónoma de Ceuta. Será obligatorio, en todo caso, integrar los aspectos ambientales en la elaboración de los planes o programas.

En este marco, y a través del indicado Protocolo General, el Ministerio de Medio Ambiente y la Ciudad Autónoma de Ceuta, al objeto de alcanzar, dice textualmente, *«la consecución de los objetivos de sostenibilidad definidos en la Carta de Aalborg (que) conlleva una conjunción de competencias de la Administración General del Estado y de la Ciudad de Ceuta especialmente en los ámbitos de aguas, biodiversidad y desarrollo territorial, que demandan una cooperación entre administraciones para el mejor desarrollo de los programas y acciones que han de materializar estos objetivos»* acuerdan: establecer las condiciones básicas de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Ciudad de Ceuta para la integración de los objetivos de desarrollo sostenible en la Administración Local, el establecimiento de políticas de desarrollo territorial y actividades de gestión respetuosas con el medio ambiente, el fomento de la participación ciudadana en estos procesos y la mejora de los sistemas de información sobre indicadores ambientales. Lo que tendrá lugar a través de tres grupos de actuaciones:

- 1.º Establecimiento de un diagnóstico sobre la situación actual de Ceuta en las siguientes materias, sobre las que confluyen las competencias de ambas administraciones:

Protección de la calidad y suministro de agua dulce; protección de zonas costeras; conservación de la biodiversidad biológica y protección de los ecosistemas frágiles; ordenación del territorio y urbanismo; gestión ecológicamente racional de los residuos; reducción de emisión de gases de efecto invernadero.

- 2.º Implantación en la Ciudad de Ceuta de la Agenda 21. La Ciudad de Ceuta se compromete al desarrollo y aplicación de los principios reflejados en la Carta de Aalborg y a la elaboración y aprobación de un Plan de Acción Local para la Sostenibilidad, para el período 2006-2010. Este Plan deberá contener, necesariamente, programas específicos sobre las materias indicadas en el punto anterior de competencia municipal.

El Ministerio de Medio Ambiente integrará en su plan de inversiones y/o en el de las entidades y organismos de él dependientes, aquellas actuaciones de su competencia que desarrollen el Plan de Acción, en el marco de sus disponibilidades presupuestarias específicas.

- 3.º El Ministerio de Medio Ambiente, con el objeto de cubrir las necesidades medioambientales ya detectadas en la Ciudad de Ceuta, impulsará la realización inmediata de las obras declaradas de interés general del Estado, que se consideran prioritarias y que son coherentes con los objetivos del

presente Protocolo, suscribiéndose para su ejecución los Convenios específicos que resulten necesarios.

Dicho Protocolo reconoce a la Ciudad de Ceuta la competencia para la elaboración y aprobación de dicho informe de diagnóstico, para el que contará *“con la colaboración técnica del Ministerio de Medio Ambiente”*.

Asimismo, reconoce la competencia de la Ciudad de Ceuta para la elaboración del *“Plan de Acción Local para la Sostenibilidad”*, como también cualquier proyecto o actuación derivada del mismo, a cuyos efectos *“podrán suscribirse los convenios específicos que sean precisos, en los que se recogerá la participación técnica, financiera y de gestión de las partes”*.

### 2.3º INTERPRETACIONES APLICATIVAS DE LA LEY 9/2006.-

Donde surge el intenso y complejo problema que genera la incertidumbre es respecto a la interpretación que debe darse al art. 5 en relación con el art. 2 c) y d), y que es una cuestión imposible de cerrar a ciencia cierta puesto que, como antes se ha indicado, la Ley 9/2006 no hace referencia expresa al régimen de las Ciudades Autónomas como sí lo hacen otras Leyes Urbanísticas y Ambientales, antes mencionadas.

#### A) PRIMERA POSIBILIDAD INTERPRETATIVA

Si atendemos a lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley 9/2006 que dice que corresponde realizar las actuaciones previstas en esta Ley a la Administración pública competente para la elaboración y aprobación del plan o programa, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, es más que evidente que el órgano promotor sería la Ciudad Autónoma de Ceuta y el Ambiental el Ministerio de Medio Ambiente, excepción hecha de los Planes cuya aprobación definitiva sí que corresponda a la Administración de Ceuta.

En este sentido, al haberse limitado las competencias de la Ciudad Autónoma en materia de Urbanismo por el art. 68 de la Ley 55/1999 que modificó la disposición adicional 3ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración (en la actualidad adicional 3ª del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo), habrían quedado cercenadas también las funciones de tramitación y resolución de los Expedientes de Evaluación Ambiental traspasadas por RD 3494/96 en estas materias en relación, a título de ejemplo, de las revisiones de Planes Generales de Ordenación Urbana, correspondiendo la aprobación definitiva al Estado (actualmente a través del Ministerio de Vivienda).

Ello tendría coherencia con una interpretación acorde con el artículo 3 del Código Civil según la cual, el legislador pudiera pretender que el órgano competente para la aprobación definitiva del Instrumento de Planeamiento tuviere también a la vista y bajo su competencia la tramitación medioambiental. También podría esgrimirse que se ajustaría a una interpretación en estos términos conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2.006, al decir en su fundamento jurídico 13 que: *“..... en definitiva, la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal,*

*cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. De acuerdo con ello el apartado segundo introducido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, por el que se exige un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos competentes de la ciudad de Ceuta, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad. Respecto a la antinomia entre Reales Decretos de Traspasos de Funciones y Leyes es una cuestión que también aclara este Tribunal al concretar, para el supuesto del urbanismo, En el presente caso el Real Decreto 2495/1996 reguló las facultades urbanísticas de la ciudad de Ceuta hasta la aprobación del art. 68 de la Ley 55/1999, impugnada en este proceso. Pero, una vez aprobada dicha Ley, es ésta la que pasó a delimitar tales facultades. De acuerdo con nuestra jurisprudencia, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en los Reales Decretos de transferencia y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias, habrán de prevalecer éstas (STC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2) y, en consecuencia, la Ley impugnada puede legítimamente establecer un régimen normativo diferente al del repetido Real Decreto 2495/1996, dictado en su día para transferir a la ciudad de Ceuta funciones en materia de urbanismo. En consecuencia el art. 68 de la Ley 55/1999, al añadir a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 el apartado que otorga al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva, la modificación o la revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad de Ceuta, no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada al municipio. Conviene, asimismo destacar lo dispuesto en el fundamento jurídico 10 al precisar que para determinar si los preceptos impugnados han vulnerado o no la autonomía municipal de la ciudad de Ceuta debemos comenzar recordando nuestra doctrina según la cual la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). A efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. Frente a la primera alegación de la ciudad promotora del conflicto, según la cual el Estado carecería de competencias en materia de planeamiento urbanístico en Ceuta, debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, "en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los*



*municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, “lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación” (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga “a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, y la norma cuestionada “no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”, puesto que les atribuye “competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional” (STC 159/2001, FJ 12).”*

Correspondería a la Ciudad Autónoma de Ceuta (Consejerías Fomento/Medio Ambiente) la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental (arts. 2 e, 8 y, para planes estatales, art. 20 de Ley 9/2006) que será elaborado como promotor y que contendrá la información requerida en el art. 8 y anexo I, y cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será el determinado por el órgano ambiental que sería, según esta interpretación, el Ministerio de Medio Ambiente (arts. 7.1 a) y 9 ).

En el proceso de Evaluación Ambiental, la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través de las Consejerías de Fomento/Medio Ambiente (órgano promotor) integrará los aspectos ambientales. La Evaluación Ambiental constará preceptivamente de las siguientes actuaciones:

- a. La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental (arts. 2 e, 8 y, para planes estatales, art. 20 de Ley 9/2006), cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano ambiental, que en este caso sería el Ministerio de Medio Ambiente.
- b. La celebración de consultas (arts. 10,11 y, para planes estatales, art. 21): La Ciudad Autónoma de Ceuta en su calidad de órgano promotor someterá la versión preliminar del plan o programa, incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental, a consultas en los plazos y modalidades definidos por el Ministerio de Medio Ambiente según lo dispuesto en el artículo 19.1.c. La Ciudad Autónoma responderá motivadamente a las observaciones y alegaciones que se formulen en las consultas, a cuyos efectos elaborará un documento en el que se justifique cómo se han tomado en consideración aquéllas en la propuesta de plan o programa incluyendo el informe de sostenibilidad ambiental. Una copia de dicho documento, que incluirá también una explicación relativa a la forma en que se han tomado en consideración las consultas transfronterizas que pudieran haber realizado, será remitida al Ministerio de Medio Ambiente.
- c. La elaboración de la memoria ambiental (arts. 12 y, para planes estatales, art. 22): Finalizada la fase de consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas, la Ciudad Autónoma de Ceuta y el Ministerio de Medio Ambiente elaborarán conjuntamente la memoria ambiental, de conformidad

con lo establecido en el artículo 12.

- d. Propuesta de Plan o Programa (arts. 13 y, para planes estatales, art. 23): La Ciudad Autónoma de Ceuta elaborará la propuesta de plan tomando en consideración el Informe de Sostenibilidad Ambiental, las alegaciones formuladas en las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas, y la memoria ambiental.
- e. La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa (arts. 14 y, para planes estatales 24): Una vez aprobado el correspondiente plan o programa, la Ciudad Autónoma de Ceuta pondrá a disposición del Ministerio de Fomento, de las Administraciones públicas afectadas, del público y de los Estados miembros consultados la siguiente documentación:
- a. El plan o programa aprobado.
  - b. Una declaración que resuma los siguientes aspectos:
    - 1) De qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales.
    - 2) Cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, los resultados de las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas, la memoria ambiental, así como, cuando proceda, las discrepancias que hayan podido surgir en el proceso.
    - 3) Las razones de la elección del plan o programa aprobados, en relación con las alternativas consideradas.
  - c. Las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.
  - d. Un resumen no técnico sobre la documentación contenida en los puntos b y c.

Respecto al seguimiento de los Planes se aplicará a lo dispuesto en el art. 15 y, para planes estatales art. 25.

Habrá de considerarse que el 21 del Estatuto de Autonomía describe las competencias de la Ciudad de Ceuta, y concreta que en todo caso comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. Y entre las materias relacionadas, se encuentran la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado; carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable; puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes y aprovechamientos forestales; proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos; caza; acuicultura y marisqueo; fomento del desarrollo económico de la Ciudad dentro de los objetivos, planes y programas aprobados por el Estado; promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial; promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, entre otras. El propio art. 22 del Estatuto de Autonomía de Ceuta establece que corresponde a la Ciudad de Ceuta la ejecución de la legislación del Estado (Ley 9/2006) en las siguientes materias: *1.ª Gestión en materia de protección del medio ambiente,*

*incluidos los vertidos industriales y contaminantes.* En relación con estas materias, la competencia de la Ciudad comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.

A estos efectos, cabe la posibilidad de hacer otra interpretación más favorable a determinadas competencias/funciones medioambientales de las que sin duda Ceuta es titular, que se fundamentaría en la consideración de Ceuta como entidad local (conforme reitera STC 240/06) y el tenor literal del art. 5.2 de la Ley 9/2006, la Ley Orgánica 1/1995, el Real Decreto 2.494/1.996, de 5 de diciembre y la doctrina aplicable al respecto. Sólo en este sentido, que nunca excluiría la intervención Estatal en base a los intereses supramunicipales y las disposiciones adicionales 2ª y 3ª de la precitada Ley 9/06, tendría cabida la competencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta para la tramitación y resolución de los Expedientes de Evaluación Ambiental y restantes funciones del RD 2494/96. Y es que precisamente el art. 5.2 de la Ley 9/2006 afirma que *“en el caso de planes y programas cuya elaboración o aprobación corresponda a las entidades locales, las actuaciones previstas en esta Ley corresponderán a la Administración que determine la legislación autonómica y a falta de legislación autonómica específica sobre esta materia”*, y resulta la única norma que atribuye funciones en materia de Medio Ambiente en general y Evaluación del Impacto Ambiental en particular es el Real Decreto 2494/1996, de 5 de diciembre (BOE 15 enero 1997, núm. 13) de Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medio ambiente que señala en su artículo que señala textualmente:

*“Se traspasan a la Ciudad de Ceuta, dentro de su ámbito territorial, las siguientes funciones:*

*a) La tramitación y resolución de los expedientes de concesión de beneficios previstos en esta materia en la legislación vigente. Por lo que se refiere a la concesión de los beneficios de carácter fiscal, la Ciudad de Ceuta incluirá como resolución definitiva lo que le haya sido comunicado por el Ministerio de Economía y Hacienda.*

*b) La realización de estudios e investigaciones sobre el medio ambiente.*

*c) Autorizar las obras e instalaciones de vertidos en el litoral ceutí, la inspección de las mismas, así como la aplicación del régimen sancionador en esta materia, sin perjuicio de las competencias en orden al otorgamiento de concesiones por ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que corresponden a la Administración del Estado. A estos efectos, los expedientes de obras e instalaciones de vertidos serán tramitados por la Ciudad de Ceuta de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley de Costas y su Reglamento.*

*d) Concesión de autorizaciones en materia de residuos, especialmente las referidas a residuos tóxicos y peligrosos y en materia de traslados de residuos, así como su régimen de vigilancia, inspección y sanción, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Administración General del Estado en materia de importación y exportación de residuos desde y hacia países terceros no miembros de la Unión Europea.*

***e) Tramitación y resolución de expedientes en materia de evaluación de impacto ambiental, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la administración general del estado para formular las declaraciones de impacto ambiental cuando sea esta administración la***

*que ostente la competencia sustantiva para la realización o autorización de los proyectos.*

***f) Tramitación y resolución de expedientes en materias de gestión medioambiental***

**B) SEGUNDA POSIBILIDAD INTERPRETATIVA**

Sin embargo, a esta interpretación, cabría oponer lo dispuesto en la STC 240/2006 (FJ 13º) al tratar un conflicto entre Ley Estatal y RD de traspaso de funciones, afirmando que prevalece la Ley ante las antinomias que pudieran producirse. Y lo señala así: *“En el presente caso el Real Decreto 2495/1996 reguló las facultades urbanísticas de la ciudad de Ceuta hasta la aprobación del art. 68 de la Ley 55/1999, impugnada en este proceso. Pero, una vez aprobada dicha Ley, es ésta la que pasó a delimitar tales facultades. De acuerdo con nuestra jurisprudencia, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en los Reales Decretos de transferencia y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias, habrán de prevalecer éstas (STC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2) y, en consecuencia, la Ley impugnada puede legítimamente establecer un régimen normativo diferente al del repetido Real Decreto 2495/1996, dictado en su día para transferir a la ciudad de Ceuta funciones en materia de urbanismo. En consecuencia el art. 68 de la Ley 55/1999, al añadir a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 el apartado que otorga al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva, la modificación o la revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad de Ceuta, no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada al municipio”.*

Pero a su vez cabría oponer que **NO ESTARÍAMOS ANTE UN CASO DE ANTINOMIA**, pues el Estado no es que haya precisado de modo expreso que la evaluación ambiental corresponde al Ministerio de Medio Ambiente para el caso de las Ciudades Autónomas en los supuestos cuya competencia para la aprobación definitiva del correspondiente instrumento de planeamiento correspondiere al Ministerio de Vivienda, como al respecto de las Competencias Urbanísticas **SI** que se precisó en la disposición adicional 3ª de la Ley 6/1998 (en virtud de art. 68 Ley 55/1.999) y hoy en día adicional 3ª de Real Decreto Legislativo 2/2008, **SINO QUE, SIMPLEMENTE, NO LO HA SEÑALADO EN LA LEY 9/2.006, DEJANDO ABIERTA ESTA VÍA DE INTERPRETACIÓN.** También cabría oponer que el propio art. 16 de la Ley 9/2006 señala que el Ministerio de Medio Ambiente actuará como órgano ambiental de los planes y programas promovidos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y no señala nada expresamente respecto a los Planes y Programas de las Ciudades Autónomas, **NI EN LA PROPIA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY 9/06 SE RECOGIÓ OBSERVACIÓN ALGUNA AL RESPECTO DE ESTE RÉGIMEN ESPECÍFICO PARA CEUTA O MELILLA.**

**3.-CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL.-**

En consecuencia, existirían suficientes argumentos jurídicos para afirmar que Ceuta sería competente en:

- La elaboración y aprobación de Planes y Programas de Sostenibilidad Ambiental.



- La evacuación de informes de Evaluación Ambiental.
- La evacuación de informes de Evaluación de Impacto Ambiental.

Considerando lo dicho hasta ahora, una modificación de este régimen jurídico requerirá la adopción por parte de las Cortes Generales o del Gobierno de la Nación, de una disposición normativa específica que venga a establecer otro escenario de legalidad. Pero entretanto ello ocurra, si es que ha de ocurrir, no puede si no afirmarse la vigencia del existente. Si por parte de la Administración de Estado se hiciera una interpretación distinta a la anterior, podría dar lugar a un conflicto de competencias entre aquella y la Ciudad de Ceuta. Ello ocurre cuando el Estado o una Comunidad Autónoma dictan disposiciones o actos que, a juicio de la parte impugnante, infringe el orden constitucional de competencias. Tratándose de disposiciones de una Comunidad Autónoma, el Estado está legitimado para su impugnación, mientras que cuando el acto o la disposición provienen del Estado o Comunidad Autónoma la Comunidad Autónoma recurrente habrá de alegar un interés propio en la materia. El planteamiento del conflicto por el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma exige el previo requerimiento a la otra Comunidad o, en su caso, al Estado para que proceda a la derogación o a la anulación de la resolución o acto, que habrá de efectuarse en el plazo de dos meses desde su publicación o comunicación. El órgano requerido deberá atender el requerimiento, si lo estima fundado, en el plazo de un mes, o, en caso contrario, rechazarlo. En el caso del Gobierno de la Nación, puede, o bien plantear directamente el conflicto en el plazo de dos meses, bien hacer uso del requerimiento previo de incompetencia, o bien, sin perjuicio de todo lo anterior, hacer uso de la facultad del art.161.2<sup>o</sup> CE, invocación que supone la suspensión del acto o disposición por el plazo de cinco meses.

Además de las funciones en materia de medio ambiente traspasadas según lo dispuesto en RD 2494/96, cabe citar otras funciones sectoriales con incidencia evidente en esta materia y que son las reguladas en el RD 2493/96, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de Conservación de la naturaleza.

El propio Catedrático Ramón Parada, y para el caso de Ayuntamientos, ha precisado: *“ que el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbana se ha visto complicado por la necesaria y concurrente tramitación del procedimiento dirigido a obtener la Declaración de Impacto Ambiental, ya impuesto por las diversas legislaciones autonómicas y obligado ahora en virtud de la transposición de la directiva 2001/42 del Parlamento y del Consejo Europeo, y, en último término, regulado en la Ley 9/2006, de 28 de abril. En esencia, dicho procedimiento consiste en que habrá de presentarse junto con la documentación exigida para la aprobación del plan un estudio de impacto ambiental, que se someterá a los trámites de audiencia e información pública. Es el Ayuntamiento el órgano competente para tramitarlo, quien tras cumplimentar los trámites de audiencia e información pública, remitirá el conjunto del expediente sobre el estudio, que incluirá todos los informes y alegaciones que se hayan efectuado sobre éste al órgano ambiental competente, de ordinario la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma.....A esta misma cuestión se refiere ahora el art. 15 de la Ley 7/2008, de suelo, (actualmente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) que impone la necesaria concurrencia en los procedimientos de aprobación de los planes del Informe de Sostenibilidad Ambiental que incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación, amén de otros informes de la Administración Hidrológica, de Costas, y de Carreteras, y en fin sobre la sostenibilidad económica de los planes propuestos”.*

La complejidad del proceso a que se refiere la Ley 9/2006 ha demandado propio Ministerio de Medio Ambiente (Subdirección General de Evaluación Ambiental), con la asistencia técnica de AESIA Desarrollo y Proyectos Medioambientales S.L y la colaboración de la Cátedra de Planificación y Proyectos de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de la Universidad Politécnica de Madrid hayan elaborado una guía de julio de 2006, que consta como anexo al presente Informe, de la cual se deduce claramente que el proceso requiere, para el supuesto de Ceuta, de una evidente colaboración interadministrativa, especialmente, considerando lo ya indicado por la STC 240/2006, que añade un elemento determinante para concretar las competencias en este ámbito y está plasmado en el FJ 13 al indicar que: *“la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. De acuerdo con ello el apartado segundo introducido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, por el que se exige un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos competentes de la ciudad de Ceuta, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad”*. En este sentido, téngase en cuenta la superficie de suelo de titularidad Ministerio de Defensa y los intereses concurrentes, así como lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Igualmente debe considerarse las competencias en materia de costas, portuarias, hidrológicas, carreteras, etc. y la legislación sectorial que regula esta materia.

Respecto a la intervención preceptiva del Ministerio de Medio Ambiente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/096, al regular la información relativa a su aplicación, cuando establece que las Administraciones públicas colaborarán e intercambiarán la información que resulte necesaria para el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado español. Asimismo, las Administraciones públicas competentes harán llegar al Ministerio de Medio Ambiente un catálogo en el que se identifiquen debidamente los tipos de planes y programas que en su ordenamiento respectivo quedan incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, con el fin de cumplir con la obligación de información a la Comisión Europea.

En cuanto al procedimiento para emitir la declaración de impacto ambiental, se encuentra regulado por el Real Decreto 1131/1988 de 30 Sep. Este procedimiento requerirá de la necesaria adaptación a la estructura orgánica en la que se encuentra organizada la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Para finalizar debemos destacar que la evaluación ambiental realizada conforme a esta ley no excluye la evaluación del impacto ambiental de proyectos, si bien la evaluación ambiental que se haya hecho a un plan o programa se tendrá en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen (adicional 3ª de la Ley 9/06). Tampoco excluye la exigencia de informes preceptivos que deban solicitarse al amparo de la legislación sectorial correspondiente. (Adicional 4ª de la Ley 9/06).

En consecuencia, resulta imposible afirmar que todas las competencias/funciones medioambientales de la Ley 9/2006 se encuentran residenciadas en el Estado y tampoco se puede aseverar lo mismo respecto a la

Ciudad Autónoma de Ceuta; se trata de ámbitos concurrentes con funciones transversales en muchos casos. De ello infiere que, será preciso, en base a los arts. 7.2, 5.3, 6 y disposiciones adicionales 1-3 de la Ley 9/2006, art. 15 R.D. Leg 2/2008, arts. 4, 7 y 9 de la Ley 30/1992, arts. 55 y ss de la Ley 7/1985, y restante normativa sectorial, que se coordinen las actuaciones entre ambas Administraciones procediéndose a una recogida de los datos necesarios para iniciar la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental que es competencia indiscutible de la Ciudad Autónoma de Ceuta y cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano competente en materia de medio ambiente, todo ello, a los efectos de realizar en su totalidad la preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica a que se refiere la precitada Ley 9/2006, con carácter simultáneo a la tramitación de los correspondiente instrumentos de planeamiento urbanístico.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional