

Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo
[BOE n.º 142, de 15-VI-2017]

COMPETENCIAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La concienciación ambiental iniciada en los años 60 y 70 del pasado siglo trajo consigo una serie de medidas de lucha contra la contaminación medioambiental, principalmente de carácter sectorial, como primera respuesta del Ordenamiento Jurídico para paliar las consecuencias de tales procesos (en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. 2017: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*. 6.ª ed. Salamanca: Ed. Ratio Legis). Sin embargo, estas medidas curativas de lucha comenzarán a ponerse en duda en los años 80, al no evitar los procesos de transferencia de contaminaciones entre los diferentes medios ni ser aquellas totalmente efectivas. Por ello, a partir de esos mismos años comienzan a ponerse en marcha instrumentos preventivos en materia ambiental, que tratan de evitar la contaminación; surgiendo una segunda generación de políticas de protección ambiental, basadas en prevenir la incidencia de determinadas actividades en el medio ambiente, y en su caso evitar su deterioro. Entre estos instrumentos destacan las Evaluaciones de Impacto de Ambiental y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Así, según señala la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ n.º 2),

... la evaluación de impacto ambiental «es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (preámbulo de las Directivas 85/337/cee y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva –con relación a proyectos de obras y actividades– de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (FJ 4 y, en idénticos términos, stc 90/2000 de 30 de marzo, FJ 4, y, más recientemente, en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

Este importante instrumento preventivo se reguló en Estados Unidos, en 1969 a nivel internacional, en 1991 y 2003, y en la Unión Europea, inicialmente en 1985 y actualmente en 2011-2014 y 2001, en relación con las evaluaciones de impacto y con las estratégicas.

En España, sin tener antecedentes propios, la evaluación de impacto ambiental se reguló por primera vez en 1986, modificándose posteriormente (normativa que fue objeto de la [STC 13/1998, de 22 de enero](#), que ratificó las competencias nacionales en la materia) y las evaluaciones ambientales estratégicas en 2006; en ambos casos

con la finalidad de cumplir las Directivas europeas originales (de 1985 y 2001). Posteriormente, se ha publicado la [Ley 21/2013, de 8 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#) [por todos, ver QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.); CASARES MARCOS, A. (coord.) y otros. 2014: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch], que incorpora la normativa de la Unión Europea en la materia; unifica en un texto legislativo único el régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental y de las evaluaciones ambientales estratégicas; simplifica los procedimientos de evaluación ambiental (ordinario y simplificado para ambas), homogeneizando al mismo tiempo los conceptos y la terminología utilizados para ambas evaluaciones; establece unos principios de la evaluación ambiental, de carácter general; tiene carácter de normativa básica a efectos constitucionales y competenciales, precisando, además, en cuanto a su aplicación y entrada en vigor en relación con la normativa autonómica, que las Comunidades Autónomas disponían de un año (a contar desde su entrada en vigor, el 12 de diciembre de 2013) para elaborar normas nuevas o adaptarlas a la LEA, y en caso de no hacerlo la Ley sería de aplicación directa en las Comunidades Autónomas correspondientes; se reducen los plazos de los procedimientos de evaluación ambiental, y se incluyen referencias al cambio climático y se someten las operaciones de fractura hidráulica (*fracking*) para obtener gas no convencional a Evaluación de Impacto Ambiental Ordinaria y los sondeos a EIA Simplificada.

La Ley de Evaluación Ambiental fue recurrida, y la STC 53/2017, de 11 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad en el que la controversia trabada tiene carácter competencial, en relación a si las disposiciones impugnadas responden o no a exigencias que debe respetar la Legislación Básica adoptada por el Estado en materia de medio ambiente, y, en segundo término, se plantea si la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental, calificadas en el Preámbulo de la Ley como «procedimiento administrativo instrumental», tienen cobertura constitucional como competencia nacional en relación a las previsiones en materia de procedimiento administrativo común (FJ n.º 2).

A continuación, la STC 53/2017, siguiendo lo establecido en la STC 13/1998, repasa la finalidad y los antecedentes impropios del instrumento, así como la normativa internacional y europea en la materia, ya mencionada, así como las principales características de la LEA (FJ n.º 3).

Seguidamente, la STC 53/2017 (FJ n.º 3) precisa atinadamente que la evaluación ambiental es

un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental. Esta característica es consustancial, de hecho, a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohonestar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 ce, en aras de un desarrollo sostenible. Su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos

ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que rigen la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha evaluación, para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones que éstos pueden tener en el medio ambiente, consideren las alternativas ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente.

Consecuentemente, atendiendo a su finalidad y contenido, dice el TC, las disposiciones articuladoras de la evaluación ambiental se encuadran en la materia de medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia para regular con carácter básico este instrumento, conforme al artículo 149-1.º-23.^a-CE, y la Comunidad recurrente para establecer normas de desarrollo y adicionales de protección, conforme a su Estatuto de Autonomía, y que el mismo no cabe encuadrarlo en el artículo 149-1.º-18.^a-CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular el «procedimiento administrativo común», no admitiendo el argumento de los recurrentes según el cual la regulación de las funciones y trámites de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental sólo puede ser establecida por el propio Estado cuando se refieran a obras y actuaciones de la competencia nacional, ya que la regulación de procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración, si bien las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la Legislación nacional medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; añadiendo, en este sentido, que,

[e]n el caso de la evaluación ambiental, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la tramitación a través de la cual se articula es..., un elemento nuclear de este instrumento, dirigido a lograr una efectiva integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión de las distintas Administraciones competentes para la ulterior aprobación o autorización de determinados planes, programas o proyectos. En segundo lugar, la normativa de evaluación ambiental no tiene por objeto regular los procedimientos administrativos *ratione materiae* de aprobación de un plan o proyecto, o de autorización de un proyecto en un ámbito competencial determinado, sino integrar en los mismos una serie de trámites y exigencias con fines exclusivamente tuitivos del medio ambiente. Por último, la legislación básica de medio ambiente puede afectar transversalmente el ejercicio de distintas competencias sectoriales por razón de la repercusión que el ejercicio de las mismas pueda tener en el medio ambiente, en los términos que se exponen a continuación; lo que en el caso concreto de la aprobación o autorización de planes, programas y proyectos, en el marco de las diversas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, se traduce en la introducción de

requisitos y trámites dirigidos a garantizar su adecuada y efectiva evaluación ambiental en todo el territorio (FJ n.º 3).

Sentado todo lo anterior, la STC examina si los preceptos legales a los que la Ley 21/2013 atribuye carácter básico y que han sido impugnados por los recurrentes, cumplen con los requisitos que ha de respetar la Legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente. A este respecto, la STC afirma que la Ley de Evaluación Ambiental cumple los requisitos de orden formal exigibles a la Legislación básica, pues proclama en su DF-8.^a su carácter de Legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 149-1.º-23.ª- CE- (FJ n.º 4).

En cuanto a los criterios de orden material característicos de la Legislación básica de medio ambiente, la STC 53/2017 (FJ n.º 4) reafirma los elementos esenciales sistematizados en Sentencias anteriores (concretamente, en la [STC 101/2005, de 20 de abril](#), FJ n.º 5), señalando que

... [e]l primero de estos criterios se concreta en que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D] in fine] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995, FJ 8).

El segundo criterio consiste en «que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho»...

El tercer criterio a tener en cuenta... es el relativo al alcance de la «afectación transversal» que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). [L]a afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener... Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex artículo 149.1.23 CE. Por el contrario la afectación transversal de

las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9).

Posteriormente, en la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2, ha destacado también este Tribunal que

la competencia que al Estado atribuye el artículo 149.1.23 ce para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente implica, «de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el artículo 45.2» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4). Estos parámetros delimitan un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa, en la medida en que la legislación básica, que «posee la característica técnica de normas mínimas de protección» (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación que ha quedado descrita, que sin incurrir en exageración puede calificarse de riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global (SSTC 69/2013, FJ 1; reiterada en las sstc 141/2014, FJ 5; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 5/2016, de 21 de enero, FJ 4).

Además, en la Sentencia 45/2015, de 5 de marzo, hemos declarado que «atendiendo a la necesidad de “una política global en materia de medio ambiente” [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial» [FJ 6 c)]...».

Asimismo, de forma nítida, la stc 53/2017 afirma que «... la normativa básica en esta materia tiene por objeto establecer el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, y será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites por razón de la apreciable repercusión negativa que su ejercicio pueda tener en el medio ambiente. En consecuencia, todos los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental y sean esenciales a tal fin deben ser razonablemente considerados como normas básicas sobre protección del medio ambiente. Mientras que no pueden considerarse como tales aquellas otras prescripciones que, sin menoscabo de la finalidad y eficacia de este instrumento, sean: (i) meras remisiones o reiteraciones de las reglas de procedimiento administrativo común o de las bases dictadas por el Estado en el ámbito del artículo 149.1.18 CE, que no tengan una específica vocación

tuitiva de protección del medio ambiente. Este Tribunal, después de haber destacado que han de ser las comunidades autónomas las que, «en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales», también ha declarado, a continuación, que no obstante lo anterior, «las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6, por todas); y/o (ii) normas complementarias o accesorias de aquellas que regulan los trámites y requisitos esenciales de la evaluación ambiental, las cuales pueden ser adoptadas por las Comunidades Autónomas para regular las evaluaciones de sus planes, programas o proyectos en el ejercicio de sus competencias, pero respetando en todo caso las reglas del procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.18, y sin perjuicio de las disposiciones básicas adoptadas al amparo del artículo 149.1.23 ce.

La STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ n.º 17 y Fallo), finalmente, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la DF-8.^a, 1.º-LEA, que establece el carácter básico de la Ley, en cuanto que invoca indebidamente, se dice, el artículo 149-1.º-23.^a-CE como título competencial que habilita al Estado para declarar como básicos determinados incisos y apartados de los arts. 12, 18,19, 23, 24, 27 a 30, 34, 39, 40, 43 a 46, y la DF-11.^a *in fine* de la propia Ley.

Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
dgatta@usal.es