

## Jurisprudencia Constitucional: la protección del Mar Menor

Germán Valencia Martín

**SUMARIO:** 1. LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR (STC 112/2021): 1.1. Introducción. 1.2. Antecedentes. 1.3. La Sentencia: 1.3.1. Aspectos competenciales. 1.3.2. Aspectos sustantivos: exclusión del principio de proporcionalidad en el control de las limitaciones de derechos de contenido patrimonial. 1.4. Crítica: reivindicación del principio de proporcionalidad. 2. ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021): 2.1. La bifurcación del alcance de las competencias autonómicas en materia procesal y de procedimiento administrativo. 2.2. La explicitación de la diferencia en el campo de las acciones públicas (SSTC 80 y 97/2018, en materia de vivienda). 2.3. La confirmación de esta doctrina en materia ambiental (STC 15/2021). 2.4. Conclusión. 3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (STC 123/2021): 3.1. Una jurisprudencia previa contradictoria. 3.2. Un infructuoso intento de clarificación. 3.3. Reflexión final: el discutible carácter básico de ciertas previsiones de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental. 4. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El ejercicio 2021 deja tan sólo tres Sentencias de temática ambiental, pero las tres muy interesantes. La STC 112/2021 desestima un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley murciana de recuperación y protección del Mar Menor, de forma razonable, pero con una comprensión estrecha y discutible de las posibilidades de control constitucional de las limitaciones a los derechos de propiedad y a la libertad de empresa. La STC 15/2021, relativa a la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco,

distingue de manera convincente, y sobre la base de jurisprudencia anterior, entre las acciones públicas, previstas por las legislaciones autonómicas, en vía administrativa y contencioso-administrativa, respaldando las primeras y censurando las segundas. Y la STC 123/2021, sobre la Ley andaluza de gestión integrada de la calidad ambiental, intenta clarificar, a mi juicio sin demasiado éxito, las posibilidades de exclusión por las legislaciones autonómicas de categorías completas de planes (en el caso en cuestión, de los estudios de detalle) del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica.

**ABSTRACT:** The year 2021 leaves only three Judgments on environmental issues, but all three are very interesting. STC 112/2021 dismisses an appeal of unconstitutionality against the Murcia Law for the recovery and protection of the Minor Sea, in a reasonable manner, but with a narrow and debatable understanding of the possibilities of constitutional control of the limitations to property rights and the business freedom. The STC 15/2021, relative to the General Law for the protection of the environment of the Basque Country, convincingly distinguishes, and on the basis of previous jurisprudence, between the public actions, foreseen by the autonomous legislations, in administrative procedures and judicial review, supporting the former and censoring the latter. And the STC 123/2021, on the Andalusian Law on integrated management of environmental quality, tries to clarify, in my opinion without much success, the possibilities of exclusion by the autonomous legislations of complete categories of planning instruments (in the case in question, detailed studies) from the scope of strategic environmental assessment.

**PALABRAS CLAVE:** Protección del Mar Menor. Principio de proporcionalidad. Acciones públicas en materia ambiental. Evaluación ambiental estratégica. Estudios de detalle.

**KEYWORDS:** Protection of the Minor Sea. Principle of proportionality. Public actions in environmental matters. Strategic environmental assessment. Detail studies.

## **1. LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR (STC 112/2021)**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

El Mar Menor es una hermosa laguna salada situada a orillas del Mediterráneo de considerable extensión (la mayor de España y una de las mayores de Europa), pero de apenas cinco o seis metros de profundidad

media. Un ecosistema singular y valioso por su limitada conexión natural con el “mar mayor”, además de un emblema de la Región de Murcia, pero a la vez, y por las señaladas circunstancias, un ecosistema frágil, que desde hace ya unas décadas viene sufriendo una presión excesiva como consecuencia del atractivo urbanístico y turístico del entorno, así como de la puesta en regadío de amplias zonas del imponente “Campo de Cartagena”, suavemente inclinado hacia su ribera.

Pese a contar, como es lógico, con distintas figuras de protección, el deterioro del Mar Menor ha ido progresivamente en aumento como consecuencia de las presiones indicadas, hasta hacerse ostensible a los ojos de la opinión pública con la difusión en 2016 de unos vídeos reveladores de su preocupante grado de eutrofización (la llamada “sopa verde” en que se había convertido), y provocar ya un grado notable de indignación con los episodios de mortandad masiva de peces y crustáceos provocados por las lluvias torrenciales de los veranos de 2019 y 2021, portadoras a su llegada a la laguna de una cantidad todavía mayor de nutrientes, desencadenantes de la anoxia de las aguas.

A raíz de todos estos acontecimientos, se ha desplegado en los últimos años en la Región de Murcia una intensa labor normativa, con la adopción de distintas disposiciones con rango de ley, que luego repasaremos brevemente, y la puesta en marcha o aprobación de algunos instrumentos de ordenación complementarios, todo ello dentro de un clima de áspera confrontación entre las distintas fuerzas políticas con representación en la Asamblea Regional, como evidencian los debates, por lo demás sumamente interesantes, habidos con motivo de la convalidación o aprobación de dichas disposiciones y en otros Plenos monográficos<sup>1</sup>, así como entre los Gobiernos regional y nacional (Ministerio para la transición ecológica), que mantienen posiciones parcialmente discrepantes en cuanto a las medidas más apropiadas para hacer frente a la situación<sup>2</sup>.

Estas disputas no constituyen ciertamente un espectáculo edificante, pero de lo que no cabe duda es de que la recuperación del Mar Menor se ha instalado ya definitivamente en la conciencia de los murcianos y por ende en la agenda de sus representantes como uno de los grandes asuntos de interés

---

<sup>1</sup> Vid., además de los Plenos de convalidación o aprobación de las disposiciones que luego referiremos, los Plenos monográficos sobre el Mar Menor de la Asamblea Regional de Murcia de 15 de septiembre de 2016 (Diario de Sesiones del Pleno de la Asamblea, IX Legislatura, núm. 44, 2ª reunión), 18 de octubre de 2019 (Diario de Sesiones, X Legislatura, núm. 13) y 1 de septiembre de 2021 (Diario de Sesiones, X Legislatura, núm. 73).

<sup>2</sup> Por parte del Ministerio, vid., entre otros documentos, el “Marco de actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor”, de noviembre de 2021, disponible en [su web](#).

regional, lo que puede ser garantía de que, con unos u otros Gobiernos, un orden u otro de actuaciones y antes o después, el problema acabará teniendo remedio<sup>3</sup>.

El recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la Sentencia que vamos a comentar en este apartado, la STC 112/2021, de 13 de mayo (en relación con varios preceptos de la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor), se puede reconducir a uno de esos frecuentes y cruzados desacuerdos producidos en estos años en el seno de la Asamblea Regional, aunque posiblemente no el más profundo ni el más sostenido, como veremos a continuación al repasar brevemente los antecedentes normativos. De hecho, creo que puede calificarse como un recurso un tanto forzado y sin una argumentación demasiado convincente, razón por la cual fue desestimado con relativa facilidad. Más allá del caso y su desenlace, la Sentencia tiene un notable interés doctrinal, en cuanto supone una cierta devaluación, tal vez innecesaria, de los “derechos fundamentales” de contenido patrimonial (propiedad y libertad de empresa), cuestión a la que dedicaremos después una parte de este comentario. Pero comencemos, conforme a lo indicado, por los antecedentes.

## 1.2. ANTECEDENTES

En este apartado nos vamos a limitar a reseñar los precedentes más inmediatos de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, centrando la atención en aquellos aspectos que serían luego objeto de impugnación en relación con esta ley (relativos siempre, como veremos, a la regulación de las actividades agrícolas y ganaderas) y precisando en cada caso las mayorías y minorías alcanzadas en la Asamblea Regional, todo ello con el fin de contextualizar mejor el sentido y alcance del recurso (y poner de manifiesto la escasa convicción antes apuntada subyacente en el mismo)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> En este sentido, no dejan de aparecer nuevas iniciativas, más o menos prometedoras, como la proposición de ley “para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca”, fruto de una iniciativa legislativa popular, presentada ya en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso, XIV legislatura, Serie B, núm. 208-1, de 3 de diciembre de 2021).

<sup>4</sup> Más detalles sobre las disposiciones que vamos a reseñar a continuación en las aportaciones a este Observatorio de Blanca SORO MATEO, Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO y Elisa PÉREZ DE LOS COBOS: “[Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#)” (*Observatorio de políticas ambientales 2018*, pp. 1182 y ss.), “[Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#)” (*Observatorio de políticas ambientales 2019*, pp. 1243 y ss.) y “[Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante-vuelta de tuerca normativa en el proceso de](#)

Tras la difusión en 2016 de las imágenes reveladoras del grave estado de eutrofización alcanzado por la laguna, el Gobierno murciano aprobó un Decreto-ley (el Decreto-ley 1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor) centrado en los impactos procedentes de la actividad agrícola, que suponía la delimitación de tres zonas (1, 2 y 3) dentro del Campo de Cartagena en función de su mayor o menor proximidad al Mar Menor, con distintos regímenes limitativos de dicha actividad<sup>5</sup>. El Decreto-ley fue objeto de convalidación por la Asamblea Regional, acordándose también su tramitación como proyecto de ley<sup>6</sup>.

La Ley que traía causa de dicho Decreto-ley (la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor), aprobada con el voto en contra del partido en el Gobierno regional<sup>7</sup>, aunque mantuvo la zonificación prevista en el Decreto-ley (ampliando no obstante de modo significativo las zonas 1 y 2), extendió prácticamente por igual a las tres zonas el cumplimiento de todas las medidas (obligaciones y prohibiciones) previstas en el Decreto-ley, añadiendo (también prácticamente por igual) otras nuevas<sup>8</sup>.

---

[degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019](#)" (*Observatorio de políticas ambientales 2020*, pp. 1207 y ss.).

<sup>5</sup> En esencia, los siguientes: (1) En la zona 1, la obligación de implantación de estructuras vegetales de barrera y conservación, la prohibición del laboreo y cultivo a favor de pendiente (con excepciones), la prohibición de la aplicación de todo tipo de fertilizantes en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, esto es, en los 100 primeros metros desde el límite interior de la ribera del mar (con excepciones) y la prohibición del apilamiento temporal de estiércol u otros materiales orgánicos con valor fertilizante por un periodo superior a 72 horas. (2) En las zonas 1 y 2, la aplicación obligatoria del programa de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario [el aprobado por Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de agua, agricultura y medio ambiente (BORM núm. 140, de 18 de junio)]. Y (3) en las zonas 1, 2 y 3, el cumplimiento obligatorio del Código de buenas prácticas agrarias que se incluía como anexo, y el establecimiento de estructuras de recogida de aguas de lluvia en invernaderos con cubierta plástica (con excepciones).

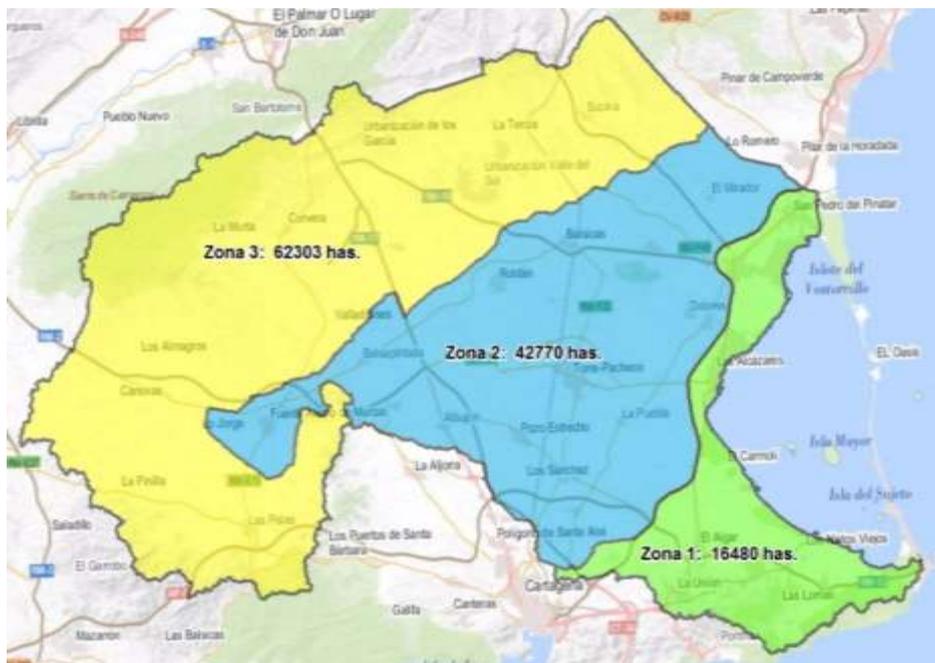
<sup>6</sup> Tanto la convalidación de este Decreto-ley como la decisión de tramitarlo como proyecto de ley se produjeron por unanimidad (Diario de Sesiones del Pleno, IX legislatura, núm. 69, de 4 de mayo de 2017, p. 4322). No estaba entonces presente en la Asamblea (en la IX legislatura) el partido de Vox.

<sup>7</sup> Diario de Sesiones del Pleno, IX legislatura, núm. 90, de 1 de febrero de 2018, p. 5349 (23 votos a favor por 22 en contra).

<sup>8</sup> Fundamentalmente las siguientes: (1) prohibición de la creación de nuevas superficies de cultivo o ampliación de las existentes; (2) prohibición de más de dos ciclos de cultivo en una misma parcela (con excepciones); (3) ciertas condiciones para la aplicación de fertilización orgánica mediante lodos de depuración o estiércoles animales; (4) restitución a sus condiciones originales (secano o vegetación natural) de toda superficie situada fuera del perímetro del regadío legal; (5) obligación de destinar el 5% de la superficie de cada



*Imagen 1: Delimitación de tres zonas dentro del Campo de Cartagena en función de su mayor o menor proximidad al Mar Menor*



*Imagen 2: Zonificación prevista en el Decreto-ley dentro del Campo de Cartagena*

explotación agraria a sistemas de retención de nutrientes (filtros verdes, setos, etc.); (6) implementación obligatoria de sistemas de reducción de nitratos para el vertido de aguas procedentes de la desalobración; y (7) prohibición del uso de fertilizantes de solubilidad alta (con excepciones).

Tras las lluvias torrenciales y la mortandad masiva de peces y crustáceos del verano de 2019, se aprobó, ya en el marco de una legislatura distinta<sup>9</sup>, un nuevo Decreto-ley (el Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor), que, aunque animado por un enfoque más amplio, comprensivo de medidas para la corrección de los impactos procedentes de una gama mayor de actividades (urbanismo, puertos, etc.), dentro de la esfera de las competencias autonómicas (por cierto, muy amplia y, a mi entender, correctamente explicadas en su Preámbulo), seguía prestando especial atención a la regulación de las actividades agrícolas y ganaderas (capítulo V), unificando las zonas 2 y 3 (“ya que entre las anteriores Zonas 2 y 3 no existían prácticamente diferencias de régimen, sino de plazos de exigencia”) y estableciendo un régimen mucho más detallado de obligaciones y prohibiciones (“a veces con un nivel de detalle que es propio de las disposiciones reglamentarias”<sup>10</sup>), que distinguía entre las comunes a las dos zonas y las aplicables únicamente a la zona 1, algunos de cuyos aspectos serían objeto luego de modificación por la Ley de 2020.

Este Decreto-ley fue objeto de convalidación por la Diputación Permanente de la Asamblea Regional con el voto a favor del partido que luego presentaría el recurso frente a la Ley de 2020, el cual, sin embargo, votó en contra (aunque no en solitario) de su tramitación como proyecto de ley, que también salió adelante<sup>11</sup>.

Por fin, y trayendo como causa el mencionado Decreto-ley, se aprobó la ley que va a ser objeto de recurso (la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor), con el voto a favor de todas las fuerzas políticas de la Asamblea Regional salvo dos, por razones opuestas, una de ellas la que después recurriría (a través lógicamente de su Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados)<sup>12</sup>; ley que, en relación con los temas objeto del recurso (recurso, por cierto, algo inflado, pues se extendió a preceptos que no habían sufrido ningún cambio o sólo variaciones menores), presentaba las siguientes novedades: (1) la limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestre (art. 29), que pasaba de 500 a 1.500 metros; y (2) la admisibilidad en la zona 1 sólo de la “agricultura sostenible de precisión” (art. 50), cuando antes se permitían otras modalidades (“la actividad agrícola que implique

---

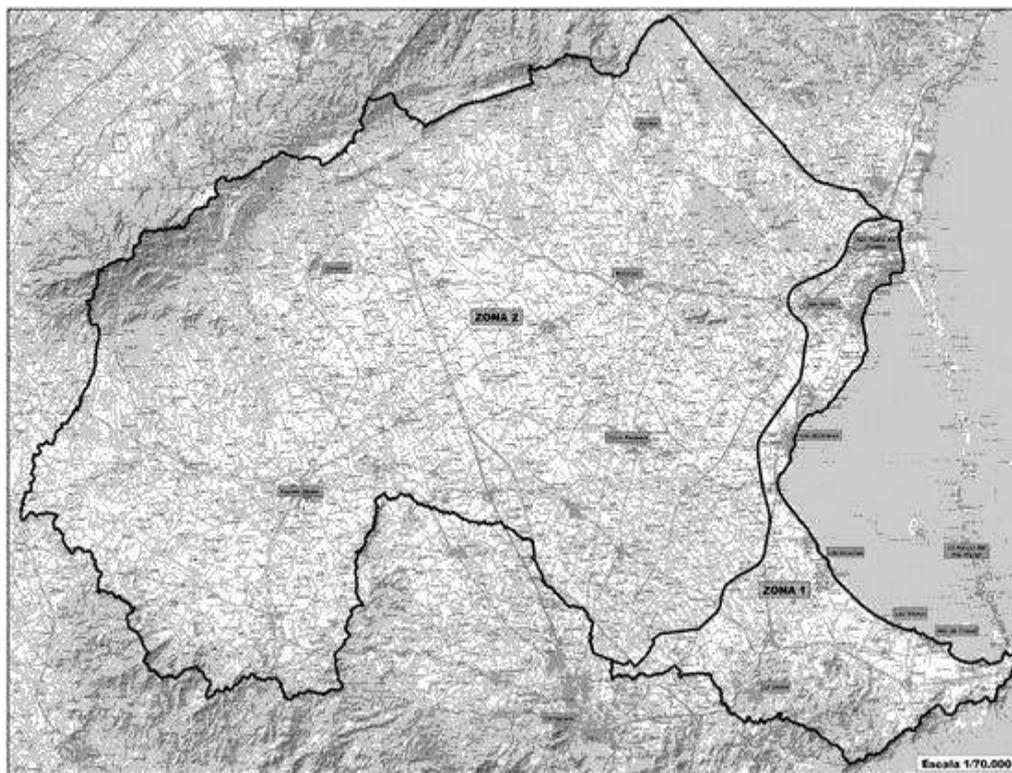
<sup>9</sup> La X, en la que ya había obtenido representación parlamentaria el partido luego recurrente.

<sup>10</sup> Los entrecomillados pertenecen al Preámbulo del Decreto-ley, apartados VI y VII e).

<sup>11</sup> Diario de Sesiones de la Diputación Permanente, X legislatura, núm. 3, de 10 de enero de 2020, p. 48. También votó en contra de su tramitación como proyecto de ley el partido en el Gobierno regional.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones del Pleno, X legislatura, núm. 36, de 22 de julio de 2020, p. 1492.

cultivos de secano, agricultura ecológica de regadío, sistemas de cultivo en superficie confinada con recirculación de nutrientes o agricultura sostenible de precisión”<sup>13</sup>.



*Imagen 3: Unificación de zonas 2 y 3*

### 1.3. LA SENTENCIA

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra un buen número de preceptos de la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, relativos todos ellos directamente o por conexión con la regulación contenida en dicha ley de la actividad agrícola en el Campo de Cartagena<sup>14</sup>, que procedían en su mayor parte del

<sup>13</sup> Con posterioridad, pero sin trascendencia sobre el recurso, por no tratarse de disposiciones posteriores a la Sentencia y que además no afectaban a ninguno de los preceptos recurridos, la Ley 3/2020 ha sido objeto hasta de tres modificaciones parciales, por medio de los Decretos-ley 4/2021, de 17 de junio y 5/2021, de 27 de agosto, y de la Ley 4/2021, de 16 de septiembre.

<sup>14</sup> Concretamente, se impugnaban: (I) Los siguientes artículos del Capítulo V (Ordenación y gestión agrícola), Sección 1ª (Medidas aplicables a las explotaciones agrícolas situadas en las zonas 1 y 2): 27 (Sistemas de cultivos), 28 (Nuevos cultivos o regadíos), 29 (Limitación de la actividad agrícola en terrenos próximos al dominio público marítimo-terrestre), 36 (Obligación de implantación de estructuras vegetales de conservación y

Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de protección integral del Mar Menor, y que, como se explicaba en el extenso preámbulo de ambas disposiciones, venían a suponer en buena medida una actualización del “programa de actuación” hasta entonces vigente en el Campo de Cartagena como zona declarada “vulnerable” a la contaminación por nitratos de origen agrícola<sup>15</sup>, contando la ley a este respecto, como también se explicaba en el preámbulo, con el grado de detalle propio de una disposición reglamentaria, a la espera de que una futura actualización de dicho programa permitiera “redimensionar” este capítulo de la norma<sup>16</sup>.

El recurso se basaba en razones tanto competenciales como sustantivas. Las primeras, ciertamente endebles, que la Sentencia (económica y bien estructurada) despachará con relativa facilidad, y las segundas, de mayor enjundia, pero que también serán resueltas de forma expeditiva (en una Sentencia con un fallo íntegramente desestimatorio) en aplicación de una doctrina sobre el *status* constitucional de los derechos de contenido patrimonial que luego revisaremos críticamente.

### 1.3.1. Aspectos competenciales

En opinión de los recurrentes, los preceptos impugnados suponían, en primer término, una “invasión” de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación civil, regulación de las condiciones básicas que

---

fajas de vegetación), 37 (Superficies de retención de nutrientes), 38 (Prevención de la erosión y conservación del suelo), 39 (Limitación de los ciclos de cultivo), 40 (Limitaciones en el uso de fertilizantes minerales) y 44 (Abandono de cultivos); y de la Sección 2ª (Medidas Adicionales Aplicables a las Explotaciones Agrícolas situadas en la Zona 1): 50 (Tipos de cultivo admisibles en la Zona 1), 51 (Limitaciones adicionales relativas al ciclo de cultivo), 52 (Limitaciones adicionales relativas a la fertilización), 53 (Limitaciones adicionales relativas al riego) y 54 (Adopción de medidas adicionales en el programa de actuación). (II) Los artículos 2.2 (Ámbito de aplicación territorial), 15 (Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor) y el anexo I (Límites de las zonas 1 y 2). (III) Algunos preceptos del Capítulo XI (Régimen sancionador y de control): los arts. 81 (Infracciones), apartado 2, letras d), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ) y o); apartado 3, letras a), b), d), e), f), g), h), i), j), m), n), ñ), p), q), r) y s); apartado 4, letras a), b), c), d) y e), y 83 (Sanciones), apartados 1, 2, 3, 4 y 5. Y (IV) las Disposiciones transitorias tercera (Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes) y cuarta (Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria).

<sup>15</sup> El ya mencionado programa de actuación aprobado mediante la Orden de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (BORM núm. 140, de 18 de junio).

<sup>16</sup> Apartado VII, letra e) del Preámbulo de la Ley 3/2020. El art. 48 de la ley, que ordena la aprobación de un nuevo programa de actuación, prevé la incorporación al mismo de los contenidos pertinentes del Capítulo V de la ley. Y la Disposición final quinta daba un plazo de dos meses para el inicio de la tramitación del nuevo programa.

garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, en relación aquí con el derecho de propiedad, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.1, 8 y 13 CE).

A este respecto, con sencillez, la Sentencia (FJ 3) recuerda, primero, que la definición del estatuto de la propiedad en razón a su función social (aquí, el de la propiedad agraria) no forma parte de la legislación civil, sino que es competencia del legislador sectorial correspondiente, y, en segundo lugar, que los títulos competenciales *ex art.* 149.1.1 y 13 CE podrían habilitar ciertamente al Estado a intervenir en la materia que nos ocupa, pero por sí solos no impiden que las Comunidades Autónomas hagan lo propio en el marco de las competencias que tienen atribuidas (aquí, fundamentalmente, las relativas a agricultura y protección del medio ambiente).

También argumentaban los recurrentes, con carácter general, que los preceptos impugnados vendrían a contradecir lo previsto en el vigente Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura (asignación de caudales de riego para el Campo de Cartagena hasta 2021), y con ello la competencia estatal *ex art.* 149.1.22 CE, a lo que la Sentencia (FJ 3) replica simplemente que no existiría tal contradicción al no atribuir, con carácter general, las previsiones de los Planes Hidrológicos derechos consolidados.

Más específicamente, el recurso imputaba a dos de los preceptos impugnados una inconstitucionalidad mediata por vulneración ciertas disposiciones básicas en materia ambiental (art. 149.1.23 CE), pero que se apoyaba en una interpretación incorrecta de estas disposiciones, que la Sentencia desvela con facilidad (FJ 4)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> (I) La autorización (de la consejería competente para el control de la contaminación por nitratos) prevista por la ley para la creación de nuevas superficies de cultivo de secano o ampliación de las existentes (art. 28.2) no contradiría, frente a lo sostenido por los recurrentes, el art. 24.1 de la Ley de Costas, que permite la realización de cultivos y plantaciones en la zona de servidumbre de protección sin necesidad de autorización, por tratarse de normativas con fines diferentes y un caso típico de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico. Y (II) La aplicación "obligatoria" del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia hasta la aprobación del nuevo programa de actuación de la zona vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena (Disposición transitoria 4ª de la ley) tampoco contradiría el carácter "voluntario" atribuido a dichos Códigos por el art. 5 del Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, pues esta misma disposición (que constituye legislación básica) contempla la aprobación de programas de actuación de carácter obligatorio para las zonas vulnerables (art. 6), que es justamente la función que transitoriamente asigna la ley a aquel Código.

### **1.3.2. Aspectos sustantivos: exclusión del principio de proporcionalidad en el control de las limitaciones de derechos de contenido patrimonial**

De más calado eran, como decíamos, los motivos sustantivos. Los recurrentes achacaban al conjunto de preceptos impugnados el suponer una lesión de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE) por incluir medidas que supondrían una injerencia en esos derechos y que no serían susceptibles de justificación conforme a los esquemas propios del principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), de obligada observancia, a su juicio, en relación con toda clase de “derechos constitucionales”.

Después, al ir analizando uno tras otro cada uno de dichos preceptos, el recurso iba concretando esa queja general, poniendo el acento en unos casos en la falta de idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos, en otros en la existencia de otras alternativas más eficaces, y hasta en alguno, en la supuesta desproporción entre los beneficios y los perjuicios que causaría la aplicación de esta clase de medidas, todo ello con base en una serie de informes técnicos que se aportaban y que vendrían a excusar argumentaciones más detalladas<sup>18</sup>. En relación con alguno de los preceptos impugnados, la queja general por desproporción se convertía más bien en un reproche de arbitrariedad del legislador (así, en relación con la delimitación de la zona 1, la sujeta a mayores restricciones, que, se alegaba, no respondería siempre al criterio de proximidad invocado en el Preámbulo de la ley) o en una calificación como expropiación material (por privar de toda utilidad o hacer imposible la continuidad de las explotaciones) sin la debida indemnización.

La Sentencia (FJ 5) comienza su examen de estos motivos sustantivos con el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE), referido como dijimos fundamentalmente a la delimitación de la zona 1, recordando la prudencia con la que, de acuerdo con la doctrina constitucional, cabe verter esa clase de juicio en relación con la obra del legislador (sólo si la decisión adoptada es “plenamente irrazonable o carente de toda justificación”), y concluyendo de forma convincente (conforme alegaba también en su respuesta al recurso la defensa del Gobierno murciano) que esa delimitación, contenida ya como vimos en la precedente Ley de 2018, se basaba en criterios objetivos (por tanto, no arbitrarios) no ceñidos a la proximidad al Mar Menor<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Entre ellos, uno encargado por la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, redactado por Victoriano MARTÍNEZ ÁLVAREZ, profesor de la Universidad Politécnica de Cartagena, titulado “Informe sobre los aspectos de hidrología superficial, drenaje agrícola y riego recogidos en el Decreto-Ley n.º 2/2019”, y ciertamente muy crítico con algunas de las medidas previstas ya en el Decreto-ley (no novedosas de la ley).

<sup>19</sup> Que tenían en cuenta también “la presencia de accidentes topográficos naturales (...) o artificiales (...), la existencia de explotaciones mineras (...) o la circunstancia de tratarse de terrenos de drenaje de ramblas”.

Para el resto de preceptos impugnados, y sin necesidad de proceder a un examen individualizado de cada uno de ellos, la Sentencia (FFJJ 6 a 8) se inclina igualmente por la desestimación del recurso, limitándose a cuestionar la mayor, es decir, la pretendida aplicabilidad del principio de proporcionalidad, en toda su extensión (es decir, con sus tres escalones característicos), como canon de enjuiciamiento de las posibles afecciones (limitaciones) por parte del “legislador” de los derechos constitucionales “de contenido patrimonial”, esto es, de la propiedad y la libertad de empresa (arts. 33 y 38 CE).

Tras sugerir de pasada que la proporción en el manejo de las limitaciones de derechos fundamentales concierne más bien al aplicador del Derecho que al propio legislador, y que la propiedad y la libertad de empresa tal vez no formen parte de ese círculo privilegiado de derechos, la Sentencia (FFJJ 6 y 7) sostiene con firmeza, bien que amparada en sendas decisiones previas afectantes a cada uno de estos derechos y también supuestamente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el primero de ellos, que el canon de enjuiciamiento de las posibles afecciones por parte del “legislador” de los derechos constitucionales “de contenido patrimonial” no incluye en absoluto el respeto del principio de proporcionalidad, sino que se trata de uno más modesto, limitado a comprobar dos cosas: en primer lugar, el respeto del “contenido esencial” de esos derechos (por exigencia del art. 53.1 CE) y, en segundo lugar, la “razonabilidad” de dichas limitaciones, esto es, su simple aptitud o idoneidad para alcanzar los objetivos (por supuesto, legítimos) perseguidos.

*“Se trata de dos sentencias [las invocadas por los recurrentes] dictadas en recursos de amparo, aunque el principio de proporcionalidad ha sido también aplicado en procesos de control de constitucionalidad de las leyes (...). Sin embargo, como recuerda la primera citada [STC 172/2020, FJ 4], se trata de un principio que es «en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable» (...).*

*Por el contrario, cuando se trata de acomodar la explotación económica de bienes o empresas a intereses colectivos, este tribunal ha reconocido al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los objetivos y las consecuencias de sus disposiciones [SSTC 16/2018, de 22 de febrero, sobre el derecho de propiedad, y 111/2017, de 5 de octubre, sobre la libertad de empresa] (...).*

*Así pues, ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)” (FJ 6)*

Una vez trazado este esquema de enjuiciamiento, el desenlace de ese resto de impugnaciones, y sin tener que descender al examen de cada uno de los preceptos, resultaba sencillo. Así, de forma bajo esa premisa irreprochable, la Sentencia (FJ 8) concluye que ninguna de las cuestionadas limitaciones a la actividad agraria en el Campo de Cartagena incide en el “contenido esencial” de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, por cuanto no se ha acreditado ni se deduce de las mismas que impidan el ejercicio de dicha actividad (con lo que, de paso, queda descartado que tengan un sentido materialmente expropiatorio), y que tampoco cabe poner en duda su simple “razonabilidad”, es decir, su aptitud para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos (en este caso, de protección ambiental), por más que los recurrentes, que no cuestionan los objetivos de la ley, puedan estar en desacuerdo con ellas o pensar que pudiera haber alternativas más eficaces, cuestiones extramuros del examen constitucional de las medidas en los términos expuestos.

*“La pretensión de inconstitucionalidad de los preceptos que establecen límites y condiciones al ejercicio de la agricultura instada por los recurrentes se ve lastrada por la inaplicación a los preceptos impugnados del principio de proporcionalidad, expresamente invocado en el recurso. Todos sus motivos contra los preceptos impugnados descansan en que las medidas previstas en ellos suponen elevadas inversiones (que no cuantifican), no están justificadas técnicamente o desplazan otras alternativas más eficaces para la protección medioambiental perseguida por el legislador, o menos lesivas para compatibilizar esa preocupación ecológica con una mayor deferencia hacia los intereses económicos sacrificados.*

*Son alternativas sobre el acierto, la oportunidad o eficacia de la ley que este tribunal no debe enjuiciar, a fin de no usurpar el espacio y margen de apreciación que corresponde al legislador democrático para adaptarse a las circunstancias de cada momento (...).*

*Por lo demás, tampoco las condiciones que la ley impone al ejercicio de la actividad agrícola se han demostrado de tal intensidad que permitan afirmar a este tribunal de acuerdo con parámetros normativos y pruebas ciertas que lleguen a anular la utilidad meramente individual del derecho de propiedad o a imposibilitar de facto la explotación agrícola del suelo, como denuncian los recurrentes.*

*Se trata, en primer lugar, de condiciones impuestas para la consecución de un objetivo constitucionalmente legítimo, como es la defensa y restauración del medio ambiente (art. 45 CE). Se aplican, además, sobre una zona cuyo deterioro no solo no ha sido controvertido en el recurso, sino que es incluso compartido por los recurrentes en los informes que adjuntan al escrito de interposición (...). Y son, por último, medidas idóneas en abstracto, o «constitucionalmente adecuadas», para alcanzar el objetivo perseguido: la defensa y restauración del medio ambiente.*

*Más allá de lo anterior, el posible perfeccionamiento de esas limitaciones o la existencia de alternativas que se adapten mejor a los demás intereses implicados (económicos o de otro tipo) es tarea que corresponde primordialmente al legislador democrático” (FJ 8)*

#### **1.4. CRÍTICA: REIVINDICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

Con brevedad, sin apurar argumentos ni referencias, permítaseme hacer una pequeña crítica a esta, por lo demás, brillante Sentencia, en relación no por supuesto con su desenlace, que me parece correcto, sino con su planteamiento de las garantías constitucionales de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, bien que no novedoso, pero que esta Sentencia contribuye a afianzar<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Las dos Sentencias que excluían la aplicación del principio de proporcionalidad en el control de constitucionalidad de las limitaciones establecidas por el legislador en el ejercicio de los derechos a la propiedad y a la libertad de empresa, sustituyéndolo por otro tipo de control menos exigente, y a las que se refiere expresamente, como vimos, la STC 112/2021 (FJ 6), eran, respectivamente, las SSTC 16/2018 (FJ 17), sobre la Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, y 111/2017 [FJ 4 b)], sobre la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en realidad, las STC 79/2017, FJ 4, y 89/2017, FFJJ 13 a 15, en las que esta última se apoyaba). De cada una de ellas dieron noticia tempranamente, por un lado, José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y, por otro, Cándido PAZ-ARES RODRÍGUEZ y Jesús

Ciertamente, puede resultar tedioso, y hasta impropio de las funciones de un Tribunal Constitucional, entrar en un examen detallado de la proporcionalidad de las limitaciones impuestas por la ley impugnada a la actividad agraria en el Campo de Cartagena con el fin, no cuestionado por nadie, de reducir la contaminación por nitratos y, en consecuencia, el grado de eutrofización del Mar Menor, a la vista del carácter eminentemente técnico de esta regulación y su abrumador grado de detalle, más propio de una disposición reglamentaria (como la Orden aprobatoria del “programa de actuación”, que la ley, y antes el Decreto-ley del que traía causa, venían confesadamente a actualizar, elevando su rango de modo provisional por razones de urgencia), máxime teniendo en cuenta, aunque éste no sea obviamente un argumento a utilizar en el marco de un proceso de depuración objetiva de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, que la gran mayoría de esas restricciones habían sido aceptadas, como vimos, por la propia fuerza política recurrente (en realidad, por su correlato en la Asamblea Regional) con motivo de la convalidación del Decreto-ley.

Pero lo que no resulta tan convincente es que para evitar o simplificar ese examen el Tribunal tenga que sentar (o, mejor dicho, afianzar) como doctrina general que el legislador, con motivo del establecimiento de limitaciones a los derechos constitucionales de “contenido patrimonial” (propiedad y libertad de empresa), está exento de cumplir las exigencias del principio de proporcionalidad, bastándole con respetar el contenido esencial de esos derechos (cuya invasión daría paso a una actuación materialmente expropiatoria) y con cumplir unas mínimas exigencias de “razonabilidad” o de aptitud en abstracto de dichas limitaciones para alcanzar los fines legítimos perseguidos, es decir, en definitiva, con no comportarse de forma arbitraria; sugiriendo, además, a modo de *obiter dicta*, que no se trata en realidad de auténticos derechos fundamentales y que el legislador cuenta siempre, a este respecto, con un margen mayor de deferencia.

Sin entrar ahora a discutir cuestiones dogmáticas de alcance general (como la caracterización de los derechos fundamentales, el significado de la expresión “contenido esencial” y su relación con el principio de proporcionalidad) ni desarrollar tampoco en profundidad la cuestión que ahora vamos a plantear, lo que no parece tan claro es que la doctrina que esta Sentencia no inicia, pero ayuda a consolidar, sobre la sustitución del principio de proporcionalidad por un canon más somero de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las limitaciones (legislativas) de los derechos

---

ALFARO ÁGUILA-REAL, en sus respectivos comentarios de los arts. 33 y 38 CE en la obra M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018 (Tomo I, pp. 1162 y 1262, respectivamente), el segundo de forma abiertamente crítica.

constitucionales de contenido patrimonial (propiedad privada y libertad de empresa), que en cierto modo supone una devaluación de la relevancia constitucional de estos derechos, se acomode a los patrones habituales de enjuiciamiento de estas cuestiones en nuestro entorno jurídico y cultural (jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional Federal alemán, etc.).

Ni siquiera estoy seguro de que se acomode plenamente a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la STC 112/2021 y las precedentes quieren traer en su apoyo, pues el concepto de “justo equilibrio” (entre los derechos fundamentales y las demandas del interés general), además de tener una proyección general sobre todos los derechos fundamentales contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (y sus Protocolos) y no exclusivamente sobre el derecho de propiedad (del art. 1 del Protocolo 1), no parece que tenga, en dicha jurisprudencia, un sentido contrapuesto al del principio de proporcionalidad, sino distinto y en todo caso compatible, como evidencia la frecuente referencia conjunta a ambos en la resolución de los casos concernientes al derecho de propiedad<sup>21</sup>.

Resulta todavía más paradójico que se prescinda del principio de proporcionalidad en el examen de una normativa que, como dijimos, tiene, al menos en buena medida, un contenido “materialmente” reglamentario, y que de presentar formalmente este carácter y ser evaluada por los tribunales ordinarios, en su afectación a los derechos de propiedad y libertad de empresa, lo sería probablemente con criterios más estrictos, comprensivos de dicho principio. Quiero decir que no tiene sentido que la deferencia que en principio se debe a la obra del legislador, que enfatiza la Sentencia y sirve de justificación para la sustitución de un canon por otro, se extienda también a productos legislativos que suponen, al menos en parte, la asunción del papel del titular de la potestad reglamentaria, porque ello trae vivamente al recuerdo el caso de las leyes materialmente administrativas, que, por los problemas que plantean en relación con el principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva (ciertamente no invocados por los recurrentes en este caso), vienen siendo objeto, como es sabido, de un severo escrutinio por parte de la jurisprudencia constitucional.

---

<sup>21</sup> Vid., al respecto, Javier BARCELONA LLOP, “Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio europeo de derechos humanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 49-87 (p. 55), así como las contribuciones anuales a este [Observatorio de Políticas Ambientales](#) de Omar BOUZZA ARIÑO sobre la jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por otra parte, la devaluación de las exigencias constitucionales para la limitación (por parte del legislador) de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa no supone, en mi opinión, frente a lo que pudiera parecer a primera vista, un reforzamiento de las exigencias (también constitucionales) relativas a la protección del medio ambiente (las que aquí estaban en juego), sino más bien una cierta banalización de dichas exigencias.

Si una cualidad indiscutida presenta la protección del medio ambiente dentro de nuestro sistema constitucional, por su condición de principio rector de la política social y económica, aunque no alcance el rango de derecho fundamental, es su capacidad de justificar restricciones de auténticos derechos fundamentales (como son, en mi opinión, en cuanto enclavados en capítulo II del Título I de la CE, los relativos a la propiedad privada y a la libertad de empresa). Pero para mostrar toda su fortaleza en este plano, que la tiene, la protección del medio ambiente necesita tener enfrente un rival poderoso. Y si el rival se debilita, también ella corre el riesgo de hacerlo, aparte de difuminar la diferencia entre las demandas serias de protección ambiental y las más dudosas.

Por fin, tampoco hay que magnificar, en mi opinión, las exigencias del principio de proporcionalidad. Lo que fundamentalmente exige este principio es que, dado un cierto objetivo (constitucionalmente legítimo), las medidas (restrictivas de derechos) que se pongan a su servicio no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo o, dicho de otra forma, una medida merece el calificativo de desproporcionada cuando resulte evidente la existencia de otras menos restrictivas que permitan alcanzar el objetivo propuesto con el mismo grado de eficacia. Así pues, el principio de proporcionalidad (bajo este entendimiento, que constituye, creo, el mínimo común denominador de cualquier tipo de planteamiento y aplicación de este principio) no constituye un método para enjuiciar los objetivos, sino simplemente para valorar los medios, aunque muy frecuentemente sirva para sacar a relucir, de forma aséptica, la existencia de objetivos espurios y no confesados.

Planteado en estos términos, no habría ninguna razón para prescindir con carácter general, y tampoco en este caso, de la exigencia de respeto del principio de proporcionalidad con ocasión de la adopción por parte del legislador de medidas restrictivas de los derechos constitucionales de contenido patrimonial (a la propiedad y a la libertad de empresa).

En el caso presente, la Sentencia bien podría haber dicho (lo hace, pero no basa en ello su decisión) que la simple aportación de ciertos informes cuestionando el acierto de las medidas adoptadas, no constituye evidencia

suficiente de su desajuste constitucional (nosotros diríamos de su desproporción), sino mera expresión de un desacuerdo. Y aún podría haber dicho algo más (cosa que no hace), a saber, que el principio de proporcionalidad no mide la ambición de los objetivos, y que, aun siendo común el propósito de recuperar el Mar Menor, este objetivo admite ritmos y grados diferentes, y que tal vez lo que lata detrás del recurso no sea una simple discusión sobre los medios, sino sobre la ambición de los objetivos, cuestión de índole política en la que (siendo legítimos) obviamente el Tribunal no ha de entrar.

## **2. ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021)**

### **2.1. LA BIFURCACIÓN DEL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA PROCESAL Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

La jurisprudencia constitucional empezó tratando de un modo similar (e igualmente restrictivo) las posibilidades de intervención normativa de las Comunidades Autónomas en las esferas del proceso y del procedimiento administrativo, al amparo de la parecida redacción de los títulos competenciales del Estado en ambas materias (“legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, “procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, art. 149.1 CE, apartados 6 y 18, respectivamente) y del enunciado conjunto de los correlativos autonómicos en algunos de los primeros Estatutos de Autonomía<sup>22</sup>. Así ocurrió con la atribución por las leyes de normalización lingüística catalana (1983) y balear (1986) de legitimación a los Gobiernos respectivos para el ejercicio de acciones tanto en vía administrativa como judicial en defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, que fue declarada inconstitucional por invasión de las referidas competencias estatales sin distinción entre uno y otro plano [SSTC 83/1986, de 26 junio (FJ 2) y 123/1988, de 23 de junio (FJ 2), respectivamente].

*“debe excluirse la atribución al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de la facultad de interponer recursos administrativos o acciones judiciales que supongan la*

---

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, el Estatuto catalán de 1979 (art. 9.3) afirmaba que la Generalitat disponía de competencia exclusiva, entre otras, para dictar “normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad”. Y, en términos idénticos o similares, los Estatutos del País Vasco-1979 (art. 10.6), Galicia-1981 (art. 27.5) y Comunidad Valenciana-1982 (art. 31.3).

*introducción de un nuevo supuesto de legitimación en favor del citado Consejo, en defensa de derechos o intereses de terceros, ya que con ello se vulneraría la competencia estatal para llevar a cabo la legislación procesal y el procedimiento administrativo común, que el art. 149.1.6 y 18 atribuye con carácter exclusivo al Estado; atribución que, como este Tribunal ha declarado en relación con la legislación procesal, en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (fundamento jurídico 20 in fine) «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales», pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común” [STC 83/1986 (FJ 2)]*

Sin embargo, pronto y con toda lógica, se abrió una brecha colosal entre las posibilidades de intervención autonómica en uno y otro campo. Desde la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32)<sup>23</sup>, la competencia normativa autonómica en el campo del procedimiento administrativo se ha liberado del corsé de las “especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.18 CE), quedando residenciada, con un horizonte mucho más despejado, en la regulación de los procedimientos especiales por razón de la materia en materias de competencia autonómica. Mientras que, por su parte, las posibilidades de intervención normativa autonómica en materia procesal han seguido firmemente ancladas en “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.6 CE), con una interpretación, además, muy estricta por parte de la jurisprudencia constitucional de la “necesidad” de las referidas especialidades.

En efecto, desde la STC 47/2004, de 25 de marzo (FFJ 4 y 5)<sup>24</sup>, la jurisprudencia constitucional [cuyo rigor a este respecto se remonta a la STC 71/1982, de 30 de noviembre (FJ 20)<sup>25</sup>] ha acuñado unos criterios muy estrictos (“inevitabilidad”, “conexión directa” con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico) y un esquema metodológico preciso (que comprende tres operaciones sucesivas) para el enjuiciamiento de la viabilidad constitucional, desde el punto de vista competencial, de la introducción por las legislaciones autonómicas de innovaciones en el ordenamiento procesal, que se viene repitiendo de forma sistemática por la jurisprudencia posterior, así por eje., por la STC 80/2018 (FJ 5):

---

<sup>23</sup> Sentencia que, como es sabido, resolvió de manera acumulada varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

<sup>24</sup> Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial.

<sup>25</sup> Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

*“(...) la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (...) correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (...)*

*Por otra parte, desde el punto de vista metodológico (...) deben completarse tres operaciones para aplicar la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una «necesaria especialidad» procesal, que encuentra legitimidad constitucional en el artículo 149.1.6 CE: primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades*

*procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales”*

Aunque la propia Sentencia de cabecera, la STC 47/2004 (FJ 5), añadía que “la necesidad a que ésta se refiere [la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE] no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas”, lo bien cierto es que, en aplicación de esos criterios y metodología, la jurisprudencia constitucional no ha avalado la legitimidad constitucional, desde el punto de vista competencial, de las aportaciones autonómicas a la legislación procesal en prácticamente ninguna ocasión, y no son pocos ni poco variados los casos sobre los que ha tenido oportunidad de pronunciarse<sup>26</sup>.

En general, en el orden contencioso-administrativo, la jurisprudencia constitucional (desde la temprana y ya citada STC 71/1982, de 30 de noviembre) nunca ha reconocido que las novedades introducidas en ocasiones por las legislaciones autonómicas, a menudo en el campo de la legitimación (mediante la ampliación de los supuestos de legitimación, de una forma u otra), resultaran necesarias para atender particularidades del “derecho sustantivo” autonómico, dando a entender claramente que el “derecho sustantivo” al que se refiere el art. 149.1.6 CE no es, en principio, otro que el Derecho civil foral o especial, no la legislación administrativa<sup>27</sup>.

En cualquier caso, los pronunciamientos de los que ahora nos vamos a ocupar, relativos a la acción pública en vía administrativa y judicial (prevista en algunas materias de competencia autonómica) son expresivos de la distancia indicada, y el relativo a la primera, de su consideración (ya) como una simple regulación de procedimientos administrativos especiales por razón de la materia, al alcance de los legisladores autonómicos.

---

<sup>26</sup> El caso tal vez más relevante de aceptación de especialidades procesales autonómicas es justamente el de la Sentencia de cabecera (la STC 47/2004), en relación con el Derecho civil especial gallego. En cambio, en el lado contrario, cabe citar, entre otras, las SSTC 121/1992 (arrendamiento histórico valenciano), 150/1998 (concentración parcelaria), 173/1998 y 135/2006 (asociaciones), 127/1999 (montes vecinales en mano común), 21/2012 (régimen de separación de bienes), 2/2018 y 5/2019 (inembargabilidad de ayudas sociales), 13/2019 (pobreza energética) y 72/2021 (cláusulas abusivas).

<sup>27</sup> Así, las SSTC 71/1982 (generalización de la legitimación colectiva y de la legitimación por sustitución en el área de la defensa del consumidor), 83/1986 y 123/1988 (legitimación gubernamental para la defensa de los derechos lingüísticos de los ciudadanos), 92/2013 (ejecución de Sentencias), 80/2018 y 15/2021 (acción pública en materia de vivienda y medio ambiente).

## 2.2. LA EXPLICITACIÓN DE LA DIFERENCIA EN EL CAMPO DE LAS ACCIONES PÚBLICAS (SSTC 80 Y 97/2018, EN MATERIA DE VIVIENDA)

A despecho de esa temprana jurisprudencia constitucional (SSTC 71/1982, 83/1986 y 123/1988) que advertía de la improcedencia de introducir novedades en materia de legitimación en vía contencioso-administrativa (o incluso en vía administrativa) al amparo de supuestas particularidades del derecho sustantivo (o de especialidades derivadas de la organización propia) de las Comunidades Autónomas, no pocas leyes autonómicas empezaron a introducir la acción popular, en ocasiones de manera indistinta en vía administrativa y judicial (contencioso-administrativa) y en otras, de forma más prudente, sólo en vía administrativa, en materias de su competencia en las que la legislación estatal no lo había hecho<sup>28</sup>, especialmente en temas ambientales, generales o sectoriales, y más recientemente también en materia de vivienda<sup>29</sup>.

Durante mucho tiempo estas acciones públicas previstas por no pocas leyes autonómicas, fundamentalmente ambientales y con extensión muchas veces al ámbito procesal, no fueron objeto de impugnación directa ni de cuestionamiento indirecto ante el Tribunal Constitucional, con la sola excepción de una cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 3.4 de la Ley 3/1998, General de protección del medio ambiente del País Vasco, que se resolvió (por STC 151/2012, de 5 de julio) sin entrar en el fondo del asunto, porque, una vez planteada la cuestión, se produjo el desistimiento del recurso contencioso-administrativo por parte del recurrente-persona física, con lo que obviamente la cuestión de inconstitucionalidad, que no es “un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*” (FJ 3), había quedado sin objeto<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> En la legislación estatal, la acción pública es tradicional en el campo del urbanismo (hoy, art. 62 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015) y parques nacionales (hoy, art. 39 de la Ley 30/2014), y está prevista también en materia de patrimonio histórico (art. 8.2 de la Ley 16/1985) y costas (art. 109 de la Ley 22/1988). Aun en los casos de previsión por parte de la legislación estatal, la reiteración por parte de la legislación autonómica era igualmente sospechosa desde el punto de vista competencial, en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita*, que data igualmente de fechas tempranas.

<sup>29</sup> En la legislación autonómica está prevista, entre otras, por las siguientes leyes: País Vasco: Ley 3/1998, General de Protección del Medio ambiente (art. 3.4). C. Valenciana: Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades (art. 103). Aragón: Ley 15/2006, de Montes (Disp. Ad. 2ª). Galicia: Ley 8/2002, de Protección del Ambiente Atmosférico (art. 54). Cantabria (“ante las Administraciones públicas”): Ley 4/2006, de Conservación de la Naturaleza (art. 83); 12/2006, de Caza (art. 71); Ley 3/2007, de Pesca Fluvial (art. 52). Navarra (“ante las Administraciones públicas”): Ley Foral 4/2005, de Intervención para la Protección Ambiental (art. 8).

<sup>30</sup> Me ocupé de esta Sentencia en [“Jurisprudencia constitucional: la inagotable conflictividad del agua y la desclasificación de espacios naturales protegidos, entre otras](#)

Va a ser años más tarde, con motivo de la aprobación de una serie de leyes autonómicas en materia de vivienda, algunas de las cuales también incluían la acción pública (en vía administrativa y jurisdiccional), y en el marco de una serie de recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a ellas por el Presidente del Gobierno, cuyo centro principal de atención eran otras cuestiones, cuando aquellas previsiones van a ser objeto también de impugnación, brindando al Tribunal Constitucional la oportunidad de despejar definitivamente la cuestión relativa a la pertinencia o no, desde el punto de vista competencial, de las previsiones autonómicas de acción pública, en materias obviamente de competencia de las Comunidades Autónomas, distinguiendo con toda claridad entre la vía administrativa y la procesal (contencioso-administrativa). Se trata de las SSTC 80 y 97/2018, que inmediatamente pasamos a comentar<sup>31</sup>.

Dos de estas leyes, la vasca 3/2015 (art. 6.1: “Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución”) y la valenciana 2/2017 (art. 6.1: “Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda”) contemplaban, como se ve, una acción pública en materia de vivienda tanto en vía administrativa como judicial.

En el recurso interpuesto frente a la Ley valenciana, resuelto primero, sólo se impugnó la previsión de acción pública en vía jurisdiccional, “por invadir la competencia estatal en materia procesal (art. 149.1.6 CE)”, impugnación que por supuesto, y a la vista de la doctrina constitucional que ya conocemos, fue estimada por la STC 80/2018, de 5 de julio [FJ 5 a)], porque “el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el

---

[cuestiones de interés](#)”, en: F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas ambientales 2013*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 258 y ss.

<sup>31</sup> STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra. STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia. STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. STC 13/2019, de 31 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

ejercicio de la acción popular” y porque “esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma (...) conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017”, pues ni la representación procesal del Gobierno de la Generalitat “ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito” ni “se deduce de la propia Ley 2/2017”.

En realidad, el principal argumento empleado por el Gobierno valenciano era el propio tenor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 19.1 h)], cuando dispone que está legitimado ante el orden contencioso administrativo “cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las Leyes”, como sería esta ley valenciana, pero es obvio, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, que las leyes a las que se remite este precepto sólo pueden ser en principio leyes estatales.

Pero en el recurso interpuesto frente a la ley vasca se impugnó la previsión de acción pública en materia de vivienda en toda su extensión, tanto en vía judicial como administrativa, en este segundo caso por supuesta invasión de “la competencia estatal formulada en el artículo 149.1.18 CE respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. La Sentencia que resolvió este recurso, la STC 97/2018, de 19 de septiembre [FJ 6 a)] declaró primero inconstitucional la acción pública en vía judicial mediante una simple remisión a lo por entonces recientemente decidido por la STC 80/2018.

Pero, y esto es lo que ahora más importa y sobre lo que todavía no se había pronunciado el Tribunal, rechazó la impugnación en lo relativo a la acción pública en vía administrativa [FJ 6 b)], limitándose a poner como fundamento la doctrina constitucional básica sobre la facultad de las Comunidades Autónomas para regular los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* en materias su competencia, dentro de las cuales se incluye obviamente la vivienda (“El controvertido artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos. Reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico -vivienda- respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos”), siempre que se respete la normativa sobre el procedimiento administrativo común, en relación con la cual no encuentra ninguna contradicción [“Promueve así la aplicación de la Ley 3/2015 (y de los instrumentos que la desarrollan) por parte de las Administraciones del País Vasco sin suplantar ni contradecir las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del artículo 149.1.18

CE (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas)”, y sin aludir para nada ni poner por supuesto como condición que se trate de “especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, como hicieran en su día las ya antiguas y desde luego olvidadas SSTC 83/1986 y 123/1988, que no se citan.

Por su cuenta, añade la Sentencia que, como es obvio, la acción pública en vía administrativa no se prolonga al ámbito judicial (ni invade, por tanto, la competencia estatal *ex art. 149.1.6*), pues “quien haya ejercido la acción popular administrativa prevista en el controvertido artículo 6.1 tendrá legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo solo si cumple los requisitos que ha regulado el Estado al amparo del artículo 149.1.6 CE”; y, por si no estaba todavía suficientemente claro, que “en el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.6 CE, la Ley 29/1998 ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley *estatal* la haya previsto específicamente” (la cursiva es nuestra).

### **2.3. LA CONFIRMACIÓN DE ESTA DOCTRINA EN MATERIA AMBIENTAL (STC 15/2021)**

Pocas dudas cabían ya de la inconstitucionalidad, por razones competenciales, de las no infrecuentes previsiones de acción pública en vía judicial presentes en leyes autonómicas del campo ambiental o materias conexas y sin equivalencia en la legislación básica estatal (que sólo la prevé en materia de ordenación del territorio y urbanismo, incluida la evaluación ambiental de instrumentos y proyectos de esta clase, parques nacionales, patrimonio histórico y costas).

Pero, por si quedara alguna, así lo ha ratificado recientemente el Tribunal en STC 15/2021, de 28 de enero, que esta vez sí pudo entrar en el fondo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada de nuevo en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (“Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional”)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La cuestión de inconstitucionalidad se planteó por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en un pleito promovido por la asociación “Gurasos Elkartea” (asociación constituida con posterioridad a la fecha de las resoluciones impugnadas) frente a la prórroga del plazo para la finalización de las obras (y la aceptación de una modificación del proyecto, considerada como no sustancial) de una planta de valorización energética de residuos promovida por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa en el término municipal de Donostia-San Sebastián, concedida por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Siendo éste el único objeto de debate, las partes defensoras de la constitucionalidad del precepto (Parlamento y Gobierno vascos) intentaron apurar todos los argumentos posibles a su favor, a los que tuvo que dar respuesta la Sentencia.

En primer lugar, y ante todo, intentaron derivar su encuadramiento competencial hacia la materia protección del medio ambiente, dentro de la cual podría ampararse en las facultades de desarrollo legislativo autonómico, incluida la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, argumento que pretendían reforzar poniendo de manifiesto la estrecha ligazón, que ciertamente existe, entre la legitimación y el Derecho sustantivo (o mediante la distinción entre legitimación *ad procesum* y *ad causam*, con la misma finalidad). Sin embargo, la Sentencia (FJ 3), con apoyo en jurisprudencia anterior (incluidas las SSTC 83/1986 y 123/1988, que en esta ocasión se citan expresamente), recuerda que, desde el punto de vista competencial, la legitimación (en vía judicial) resulta encuadrable dentro de la materia "legislación procesal" (con independencia de su mayor o menor vínculo con el derecho material, y sin que resulte pertinente la distinción invocada entre esos dos tipos de legitimación), que, por lo tanto, es la materia competencial prevalente para el encuadramiento y resolución de la controversia, aun tratándose de la regulación de un tipo de legitimación (acción popular) en materia ambiental ["La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo *ad procesum*, sino también *ad causam*, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento", FJ 4 B)].

A partir de ahí, la Sentencia (FJ 4) recuerda la doctrina que ya conocemos sobre el posible alcance de las competencias autonómicas en materia de legislación procesal, llegando a la misma conclusión que en materia de vivienda (SSTC 80 y 97/2018) de que tampoco en este caso se ha justificado ni resulta perceptible la necesidad (o conexión directa) de esta "especialidad" procesal (que se vuelve a calificar como una modificación, ampliatoria, de una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal, más que como una simple especialidad) para atender las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, aquí representado por la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco ["Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce «el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento», FJ 4 A b)].

Pese a estar ya dicho lo fundamental, la Sentencia [FJ 4 B) y C)] completa su razonamiento dando también respuesta a los argumentos adicionales empleados por las defensas de la ley en conexión con una u otra de las cuestiones anteriores. Así, en primer lugar, no serviría obviamente como tabla de salvación el hecho de que existan, como ya sabemos, otras previsiones autonómicas de acción pública en temas ambientales ni de que la prevista por la Ley 3/1998 haya estado vigente durante mucho tiempo sin ser cuestionada, porque las competencias son indisponibles [FJ 4 B)]. Tampoco valdría, en segundo lugar, como argumento para justificar la necesidad de esta “especialidad” el que con ella se venga supuestamente a dar cumplimiento a las exigencias del Convenio de Aarhus, puesto que, además de que (aunque la Sentencia no lo diga) este Convenio no exige una acción pública en sentido propio en materia ambiental<sup>33</sup>, la ejecución del Derecho internacional (como el del Derecho comunitario europeo) no puede hacerse al margen de las reglas internas de reparto de competencias [FJ 4 B)]. Y, finalmente, tampoco valdría para salvar la constitucionalidad del precepto su supuesta falta de contradicción con la “acción popular en asuntos medioambientales” prevista en los arts. 22 y 23 de la Ley (estatal) 27/2006<sup>34</sup>, que más bien vendría a ampliar, puesto que, al margen de las evidentes diferencias entre una auténtica acción pública (como la prevista por la ley vasca) y otra impropia (como la prevista por la Ley 27/2006), en las que la Sentencia tampoco se detiene, existe un vicio “originario” en el hecho de que el legislador autonómico regule una materia que escapa a su competencia, aunque sea para reiterar lo dispuesto por la legislación estatal (doctrina de la *lex repetita*) [FJ 4 C)].

## 2.4. CONCLUSIÓN

Muy razonablemente, pues, la jurisprudencia constitucional ha acabado incluyendo la previsión de acciones públicas sectoriales en vía administrativa en la órbita de los procedimientos especiales por razón de la

---

<sup>33</sup> El art. 9.3 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 (BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005), se refiere a los “miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno [de cada Parte]”. Vid., al respecto, con interesantes referencias a la interpretación de este precepto por el Comité de Cumplimiento del Convenio, Eduardo SALAZAR ORTUÑO, *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 82 y ss.

<sup>34</sup> Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

materia<sup>35</sup>, al alcance, pues, de los legisladores autonómicos en las materias de su competencia, sin someterla a ningún otro tipo de condicionante o necesidad de justificación desde el punto de vista competencial. Quedan, así, respaldadas las múltiples previsiones de este tipo que, como dijimos, incluye la legislación sectorial autonómica.

Y, a la inversa, también ha dejado clara la falta de cobertura competencial de las previsiones de acción pública en vía contencioso-administrativa, igualmente abundantes en la legislación sectorial autonómica, cuya expresa rectificación en este punto resulta recomendable.

### **3. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (STC 123/2021)**

#### **3.1. UNA JURISPRUDENCIA PREVIA CONTRADICTORIA**

La Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>36</sup>, que tenía por finalidad garantizar el sometimiento a evaluación ambiental (estratégica) de todos los planes y programas con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente, delimitó su ámbito de aplicación distinguiendo, como es sabido, entre unos supuestos de evaluación *sistemática* (por presumirse esa afección) y otros de evaluación *condicionada o eventual* (por no poder hacerse *a priori* un juicio de esas características). Los primeros comprendían la aprobación o modificación (con ciertas salvedades) de todos aquellos planes y programas que, versando sobre una serie de materias (entre ellas, la ordenación del territorio urbano y rural y la utilización del suelo), sirvieran de marco para la futura aprobación o autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental (tanto sistemática como eventual), o que pudieran tener una incidencia apreciable sobre espacios de la Red Natura 2000. Y los segundos, las mencionadas salvedades, a saber, la aprobación o modificación de planes y programas de ámbito territorial reducido (que establezcan el uso de “zonas pequeñas a nivel local”) y las “modificaciones menores” de planes y programas de la primera categoría, así como la aprobación o modificación de planes y programas distintos, pero que sirvieran también de marco para la futura aprobación o autorización de proyectos (por ejemplo, relativos a otras materias o de proyectos no sujetos a evaluación de impacto ambiental).

---

<sup>35</sup> Curiosamente, y a diferencia de la acción pública en vía contencioso-administrativa [art. 19.1 h) de la Ley 29/1998], nunca mencionadas expresamente, tampoco hoy, por las leyes relativas al procedimiento administrativo común (art. 4 de la Ley 39/2015)

<sup>36</sup> 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.

El sometimiento a evaluación de los planes y programas de esta segunda clase (los de evaluación *condicionada o eventual*) quedaba supeditado, como es lógico, a que pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente, decisión que quedaba confiada a los Estados miembros, ofreciendo la Directiva a este respecto la posibilidad de elegir entre distintas metodologías (la decisión caso por caso, la especificación de tipos o una combinación de ambas), pero con base en todo caso en una serie de criterios comunes (sobre las características de los planes y programas, así como de los efectos y de la zona de influencia probable) y con la obligación de formular consultas y dar publicidad a las decisiones adoptadas<sup>37</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea vendría después a poner límites a la utilización del método de la especificación de tipos de planes y programas exentos de evaluación, con el fin de salvaguardar el objetivo básico de la Directiva ya conocido, pero sin negarle legitimidad<sup>38</sup>.

La primera transposición de la Directiva en calidad de legislación básica, efectuada por la Ley 9/2006, de 28 de abril<sup>39</sup>, dejó abierta la posibilidad de utilizar cualquiera de las metodologías previstas por la Directiva (decisión caso por caso, especificación de tipos o una combinación de ambas) para determinar la sujeción o no a evaluación de los planes y programas de evaluación condicionada o eventual, correspondiendo la elección a las Comunidades Autónomas en el caso de planes y programas de su competencia sustantiva, y dentro de ellos, muy en particular, en el caso de instrumentos de ordenación territorial y urbanística<sup>40</sup>, lo que permitió que algunas legislaciones autonómicas optaran por la especificación de tipos de planes o modificaciones de planes excluidos de evaluación<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 3 de la Directiva, apartados 5 a 7.

<sup>38</sup> Así, la STJUE de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, As. C-295/10 (cdos. 46 y 47).

<sup>39</sup> Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>40</sup> La Ley 9/2006 (art. 4) remitía, en realidad, la elección del método al "órgano ambiental", que es ciertamente lo que parecía cuadrar mejor con la exigencia de "consultas" prevista en la Directiva, sin contemplar expresamente la especificación de tipos por vía normativa. De todas formas, la Exposición de Motivos de la ley enfatizaba el protagonismo autonómico, sin distinción de planos (normativo y ejecutivo), en el ámbito territorial y urbanístico: "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".

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, la Ley catalana 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas (arts. 7 y 8); o la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (art. 52 bis, introducido por la Ley 4/2008). Vid. también, en este sentido, Juan

Sin embargo, la nueva y vigente legislación básica en la materia, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, de indisimulado afán uniformador<sup>42</sup>, acabó con esta variedad de opciones, imponiendo como única alternativa el análisis caso por caso (la llamada por la ley evaluación ambiental estratégica “simplificada”, frente a la “ordinaria”, aplicable a los supuestos de evaluación sistemática, así como a los que, fruto del análisis casuístico, se decidiera debían seguirla<sup>43</sup>), aduciendo en su Preámbulo una supuesta exigencia en este sentido derivada de la mencionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>44</sup>.

Pese a esto, algunas Comunidades Autónomas no renunciaron a seguir empleando el método de la especificación de tipos de planes (o de modificaciones “menores” de planes) excluidos de evaluación en aplicación directa de las previsiones y criterios de la Directiva. Así ocurrió con la Ley balear 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental, que en su art. 9.4 contenía toda una lista de supuestos (relativos en su mayor parte al campo de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística) que se declaraban exentos de evaluación por carecer de “efectos significativos en el medio ambiente”, dentro de la cual se encontraban también los “estudios de detalle”<sup>45</sup>.

---

ROSA MORENO, “Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación (de impacto y estratégica) ambiental”, en: T. Quintana López (Dir.), *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 106.

<sup>42</sup> Destacado, con razón, por Martín María RAZQUIN LIZÁRRAGA, “La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en: A. Ruiz de Apodaca Espinosa (Dir.), *Régimen jurídico de la evaluación ambiental (Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 124.

<sup>43</sup> Desde otro tipo de preocupaciones, Íñigo SANZ RUBIALES, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 33 y ss., señala acertadamente que con la evaluación simplificada de proyectos (pero lo mismo cabría decir de planes y programas) se matan dos pájaros de un tiro, pues no sólo se hace un cribado de los que merecen pasar a evaluación ordinaria, sino que los “descartados” se han sometido también a una auténtica evaluación.

<sup>44</sup> Preámbulo de la Ley 21/2013, apartado II: “De esta forma, se garantiza el correcto cumplimiento de las directivas comunitarias, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

<sup>45</sup> “Se considera que no tienen efectos significativos en el medio ambiente, y por lo tanto no están sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE: a) Las modificaciones de planes territoriales o urbanísticos que tengan como objeto exclusivo alguna o algunas de las finalidades expresadas a continuación: i. Disminución de coeficientes de edificabilidad o de porcentajes de ocupación de los edificios. ii. Disminución de la altura máxima de los edificios. iii. Cambio de usos plurifamiliares a unifamiliares (...). b) La aprobación o la modificación de los catálogos de protección del patrimonio cultural siempre que

Este art. 9.4 sería declarado inconstitucional por la STC 109/2017, de 21 de septiembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la mencionada ley balear. Esta Sentencia, que contaba con el precedente inmediato de la STC 53/2017, de 11 de mayo, que había confirmado prácticamente por entero la constitucionalidad de la Ley 21/2013 (ampliamente impugnada para la ocasión por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, aunque sin ponerse en cuestión entonces los preceptos relativos al ámbito de aplicación), avaló el carácter materialmente básico de su art. 6 (ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica), con su apuesta por el imprescindible análisis casuístico (evaluación simplificada) de todos los planes y programas sujetos a evaluación de forma condicional o eventual, en cuanto norma inequívocamente dirigida a garantizar un nivel mínimo de protección, no susceptible de rebaja, aunque superara los estándares exigidos por la normativa comunitaria europea de referencia, condenando evidentemente y con carácter general (por existir una contradicción efectiva e insalvable) el sistema de identificación de tipos (de “exclusión de categorías generales de planes”) utilizado por el legislador balear, sin necesidad de detenerse en cada uno de los tipos identificados (FJ 3)<sup>46</sup>.

Dos años después, en cambio, en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso) frente a la Ley canaria 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos, que contaba con una amplia variedad de temáticas, en el particular relativo a la exclusión de los “estudios de detalle” del procedimiento de evaluación ambiental (estratégica), debido a “su escasa

---

únicamente incluyan medidas que representen un mayor grado de protección del medio ambiente o del patrimonio cultural. c) Los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes reguladores de uso y gestión, los planes de gestión de espacios Red Natura 2000 u otros espacios naturales protegidos, en la medida que representen un mayor grado de protección del medio ambiente. d) Las modificaciones de carácter financiero o de escasa entidad de los Programas de Desarrollo Rural. e) *Estudios de detalle*” (las cursivas son nuestras).

<sup>46</sup> “(...) el contenido de la Directiva, si bien obliga a trasponerla en el orden interno, no impide al Estado fijar normas medioambientales que establezcan un estándar de protección, en principio, más elevado (...). Por otro lado (...) no es posible determinar *a priori* que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse <<beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente>>, y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica” (STC 109/2017, FJ 3). Me ocupé de esta Sentencia en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 297 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental](#)”).

dimensión e impacto” (art. 150.4 de dicha ley<sup>47</sup>), la STC 86/2019, de 20 de junio no apreció ninguna contradicción con el art. 6 de la Ley 21/2013, legitimando la opción del legislador canario de excluir de evaluación los estudios de detalle (que no deja de ser una “categoría general” de planes), al carecer estos estudios de detalle (en su regulación por la ley canaria) de “efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”, por su “escasa entidad (...), su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental” [FJ 11 B) a)].

La contradicción de esta Sentencia con la anterior, que no cabía calificar sino como inadvertida o al menos inmotivada (pues ninguna referencia contiene a la STC 109/2017), no podía ser más evidente<sup>48</sup>, por lo que cabía esperar que tarde o temprano el asunto volviera a conocimiento del Tribunal, como así ocurriría en el caso del presente ejercicio que luego comentaremos.

Otra Sentencia de 2019, no relativa a los estudios de detalle, pero sí a otras “categorías generales de planes”, la STC 161/2019, de 12 de diciembre, sobre la Ley murciana 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, serviría para generar todavía más incertidumbre, al declarar esta vez inconstitucional, con recordatorio expreso de la doctrina establecida por la STC 109/2017, la exención de evaluación prevista en dicha ley para las “normas transitorias” aplicables en caso de suspensión de la vigencia de Planes Generales municipales, bajo ciertas condiciones (que no modifiquen la clasificación prevista en el planeamiento ni establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizador o núcleos rurales), por equivaler tales normas materialmente a un plan y suponer, de nuevo, dicha previsión la exclusión apriorística de evaluación de toda una categoría de planes, incompatible con la legislación básica [FJ 6 c)]<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> “Para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle se estará a lo previsto para los planes parciales y especiales en cuanto sea conforme con su objeto, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto”.

<sup>48</sup> Me ocupé de la STC 86/2019 en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, pp. 421 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático](#)”), advirtiendo ya de esa clara contradicción.

<sup>49</sup> Sentencia también reseñada en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, p. 424 (dentro del trabajo “[Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático](#)”).

### 3.2. UN INFRUCTUOSO INTENTO DE CLARIFICACIÓN

En el marco de un contencioso promovido por la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla contra la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Sevilla de la modificación del estudio de detalle de una parcela destinada a la implantación de una gran superficie comercial (el centro comercial “Palmas Altas”, promovido por la Lar España Shopping Centres VIII, S.L.U.), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 40.4, letras a) y c), de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (introducido por una reforma de la ley de 2015), por el que se excluían del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, “teniendo en cuenta su objeto y alcance” y en lo que aquí importa, los “estudios de detalle” y sus “revisiones o modificaciones”, que era el justamente el fundamento legal de la omisión de dicha evaluación producida en este caso y que había motivado el recurso contencioso-administrativo<sup>50</sup>.

En el Auto de planteamiento de la cuestión, la Sala recordaba la doctrina divergente reflejada en las SSTC 109/2017 y 86/2019, cuya clarificación instaba del Tribunal, máxime a la vista de la posterior STC 161/2019, que parecía tomar partido por la primera. Tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal solicitaban la estimación de la cuestión, dando por buena la doctrina inicial y censurando el giro posterior de la STC 86/2019, que era, en cambio, justamente el que invocaban las representaciones procesales del Parlamento y de la Junta de Andalucía para pedir su desestimación.

La STC 123/2021, de 3 de junio, que resuelve dicha cuestión, no va a reconocer la existencia de contradicción alguna entre las SSTC 109/2017 y 86/2019, sino todo lo más de una “contradicción aparente” [FJ 5 b)] provocada por el distinto alcance de las cuestiones planteadas en cada una de ellas y por lo tanto de sus respectivos pronunciamientos, que de forma no muy convincente intenta conciliar [FJ 4 B)]

---

<sup>50</sup> “No se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, *teniendo en cuenta su objeto y alcance* de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre [de Ordenación Urbanística de Andalucía], los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico: a) *Estudios de Detalle*. b) Planes Parciales y Planes Especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica. c) *Las revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores*” (las cursivas son nuestras). Tras la última modificación de la Ley 7/2007 (por la Ley 7/2021), se ha limitado la exención, pero se mantiene la de los estudios de detalle y sus revisiones y modificaciones, “por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente” (art. 40.5 de la Ley, en su nueva redacción).

*“En definitiva, estamos ante casos distintos: en las SSTC 109/2017 y 169/2019 el tribunal se pronunció sobre la contradicción con la normativa básica de disposiciones autonómicas que excluían de evaluación ambiental estratégica varias categorías enteras de planes de ordenación del territorio o urbanismo (o «normas transitorias» que, al margen del nomen iuris, pretendían regular el uso del suelo); y en estos casos concluyó que no era posible determinar a priori que todos los planes o modificaciones a las que se referían los preceptos impugnados estuvieran exentos de tener un impacto significativo en el medio ambiente, por lo que se producía una rebaja del nivel de protección establecido por la norma básica. En la STC 86/2019, por otra parte, examinó la exención de evaluación ambiental en relación con un instrumento de planeamiento urbanístico concreto: los estudios de detalle; a la luz del objeto y alcance limitado que les atribuye la norma autonómica en cuestión, en este caso declaró que no incurría en contradicción con la legislación básica estatal, al no ser dicho instrumento, conforme a la regulación examinada, susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente” [FJ 4 B)]*

No obstante, consciente tal vez de que este intento de conciliación no proporcionaba base suficiente para resolver el enigma [esa “cierta confusión” generada, FJ 4 C)], es decir, para inclinar definitivamente la balanza por una u otra de las alternativas, la Sentencia, sin poner en ningún momento en cuestión el carácter materialmente básico del art. 6 de la Ley 21/2013 (ya afirmado como sabemos por la STC 109/2017, y que se reafirma ahora en el FJ 3), decide emprender la no sencilla tarea de esclarecer definitivamente su significado y de enmarcar en ese contexto el instrumento de los estudios de detalle<sup>51</sup>.

Tras largas y un tanto repetitivas argumentaciones, la Sentencia llega finalmente a la conclusión de que los estudios de detalle, tal y como vienen configurados por la legislación urbanística andaluza, es decir, teniendo en cuenta, como dice la Ley 7/2007, su “objeto y alcance” [pues la Sentencia quiere advertir significativas diferencias en la configuración de este instrumento en las distintas legislaciones autonómicas, FJ 5 b)], no

---

<sup>51</sup> “De la lectura del auto, así como de las alegaciones de algunas de las partes, se desprende que tales pronunciamientos han podido generar *cierta confusión*, por lo que, la cuestión aquí planteada da la ocasión a este tribunal de *precisar y completar la doctrina* que acabamos de exponer, en relación con el objeto y alcance de los arts. 6 y 8, y su aplicación, en concreto, a los planes y programas regulados en los apartados 1, letra a) y 2, letras a) y b) del art. 6” [FJ 4 C)] (las cursivas son nuestras).

constituyen en realidad un supuesto de planes y programas “que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos”, ni entran por tanto dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica (comunitaria europea y básica estatal), razón por la cual el legislador andaluz ha podido excluirlos legítimamente (sin vulnerar la legislación básica) de este procedimiento [FJ 5 b)].

*“Del análisis de estos preceptos [arts. 1 y 6 de la Ley 21/2013] resulta que lo determinante para someter un plan urbanístico a la correspondiente evaluación ambiental es que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación del impacto ambiental o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente” [FJ 4 A)].*

*“Debemos puntualizar, además, que el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica” [FJ 4 C)].*

*“No entran por tanto en contradicción con el art. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurren en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicable, no puedan constituir en ningún caso «el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental», ni tampoco el marco para la futura aprobación de otros proyectos, y se pueda determinar a priori –atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados– que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente” [FJ 4 C)].*

*“Conforme a la limitada finalidad y contenido que esta regulación [la legislación andaluza] atribuye al «estudio de detalle», este se configura, en definitiva, como un instrumento de planeamiento complementario y subordinado a los planes superiores que desarrolla (...). No pueden, en definitiva [estos estudios de detalle], asumir o suplantar la función ordenadora propia de los instrumentos urbanísticos que desarrollan ni, en consecuencia, posibilitar y establecer por sí mismos el marco*

*para la futura instalación de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental o, en su caso, el marco para la futura autorización de otros proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente" [FJ 5 b)] (las cursivas son nuestras)*

Se desestima, así, la cuestión de inconstitucionalidad, sin necesidad de someter a revisión el criterio mantenido por la STC 109/2017 de la imposibilidad de especificar tipos de planes y programas excluidos de evaluación cuando se trate de auténticos planes y programas incluidos dentro del ámbito de aplicación de la legislación básica en la materia, y confirmando la solución dada por la STC 86/2019 a propósito de los estudios de detalle de la legislación canaria, pero por razones sustancialmente diferentes.

### **3.3. REFLEXIÓN FINAL: EL DISCUTIBLE CARÁCTER BÁSICO DE CIERTAS PREVISIONES DE LA LEY 21/2013, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

No me parece, lamento decirlo, una Sentencia ejemplar, por varias razones. La primera, por no reconocer una contradicción que (siquiera parcial) resultaba evidente.

La segunda, por entrar de lleno, sin ningún recato, en un terreno que, aunque obligado siempre que se resuelve sobre una posible inconstitucionalidad mediata o indirecta, no deja de pertenecer al plano de la legalidad ordinaria, en el que la interpretación por parte del Tribunal de las normas objeto de contraste (estatal, autonómica y aun comunitaria europea), salvando obviamente sus efectos propios, relativos a la solución del problema competencial (especialmente relevantes, desde luego, si la conclusión, que no fue la de este caso, consiste en apreciar esa inconstitucionalidad), no puede reclamar la misma autoridad que cuando se trata de la interpretación de las propias normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

En efecto, los "estudios de detalle" (andaluces) han quedado, al menos de momento, librados de la necesidad de pasar una evaluación ambiental (estratégica), en base a una determinada interpretación tanto del ámbito de aplicación de esta técnica según la legislación básica como de la propia naturaleza de ese instrumento de ordenación urbanística, pero nada impide, no ya sólo, obviamente, el replanteamiento de estas cuestiones ante el propio Tribunal Constitucional (por una u otra vía y en relación con la legislación andaluza o con la de otras Comunidades Autónomas que prevean la misma exención), sino tampoco que algún tribunal ordinario decida formular consulta (vía cuestión prejudicial) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que por esta vía (o a través de la solución de casos

suficientemente análogos) este Tribunal imponga una interpretación distinta de la normativa comunitaria europea de referencia que a la postre resulte determinante también de la que haya de hacerse de la legislación básica, y prive de fundamento a la efectuada ahora por el Tribunal Constitucional.

Y, por fin, la tercera y principal (aunque reconozco que es la más opinable) que la STC 123/2021 ha dejado pasar la oportunidad de corregir el error en el que, a mi juicio, incurrió la STC 109/2017, y que no es otro que declarar el carácter básico en todos sus extremos de la delimitación del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica llevada a cabo en su momento por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental<sup>52</sup>.

No hay razón, a mi entender, que justifique la atribución de carácter básico a la decisión, tomada por el legislador estatal en ese momento, de descartar la “especificación de tipos de planes” como método admisible para garantizar la necesaria sujeción a evaluación ambiental de los planes y programas con posibles efectos significativos sobre el medio ambiente (sujetos a evaluación de forma sólo condicionada o eventual), método admitido por la normativa comunitaria europea, y que tal vez sólo un excesivo afán de uniformidad llevó al legislador estatal a ignorar.

Es obvio que, de haber contado con este método, la Ley 21/2013 hubiera tenido que remitir dicha (posible) especificación (como hizo la Ley de 2006) al legislador competente para regular los correspondientes planes y programas, y en el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, obviamente al legislador autonómico, como es evidente también que, puestos a establecer una regulación uniforme, el legislador estatal no tenía otra opción que imponer en todo caso el análisis casuístico (evaluación simplificada), porque no podía lógicamente entrar a especificar tipos de planes ajenos a su competencia normativa.

Y esta decisión no constituye, a mi juicio, una decisión “materialmente” básica en materia ambiental (art. 149.1.23 CE), porque se trata una cuestión menor dentro del conjunto de la regulación de la evaluación ambiental estratégica e incluso dentro de la delimitación del ámbito de aplicación de esta normativa (mucho menos importante, por supuesto, que la determinación de los supuestos de evaluación sistemática), y porque tan contraproducente es dejar sin evaluación (dentro de estos supuestos en todo caso marginales) los planes y programas que en verdad la requieran, como someter a evaluación (siquiera simplificada), con los gastos y tiempos que ello supone, los supuestos en que resulte superflua<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Ya manifesté esta opinión en el comentario a la STC 109/2017 en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 302 y ss. (dentro del trabajo “[Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental](#)”).

<sup>53</sup> En este sentido, Juan ROSA MORENO, Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Integración y fases, en: J.J. Díez Sánchez

Debiera, pues, haber dejado el legislador básico, como hizo el de 2006, la decisión de optar por una “evaluación simplificada” o por una selección de tipos, o por una combinación de ambas fórmulas, en manos del legislador mejor preparado para tomar esa decisión, que, en el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, es el legislador autonómico, y que la corrección de eventuales excesos quedara en manos de los tribunales ordinarios con la colaboración en su caso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya jurisprudencia en la materia resulta en cualquiera de los casos determinante.

Pero es que ni siquiera la fórmula ideada por el legislador estatal de 2013 y refrendada por el Tribunal Constitucional está en condiciones de garantizar por completo la uniformidad pretendida. El análisis casuístico puede arrojar, en efecto, resultados diferentes por Comunidades Autónomas, cuya eventual corrección va a quedar en manos de los tribunales ordinarios. Y, además, el Tribunal Constitucional puede haber aclarado el problema de la exención de los estudios de detalle (avalando su constitucionalidad), pero no creo que de la STC 123/2021 se desprenda un criterio igualmente seguro para enjuiciar el resto de especificaciones de tipos de planes o de modificaciones de planes exentas presentes hoy o en un futuro en las legislaciones autonómicas<sup>54</sup>.

---

y J.A e Ivars Bañuls (coord.), *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 419.

<sup>54</sup> Sirva como muestra de todas estas dificultades la reciente STS de 19 de julio de 2021 (recurso de casación núm. 1006/2020), que hace una interpretación cuando menos discutible de toda la jurisprudencia constitucional en la materia (incluida la STC 123/2021, de 3 de junio, también tomada en consideración), al entender que, en ausencia de legislación autonómica de desarrollo que excluya de evaluación algún tipo de planes por carecer de efectos significativos sobre el medio ambiente (inexistente en el caso madrileño), toda clase de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (incluidos los estudios de detalle, aunque en el caso se tratara de un cierto tipo de plan especial) se han de someter a evaluación ambiental estratégica (siquiera sea simplificada) por venir así establecido en la legislación básica (Ley 21/2013), cuando obviamente, como vimos, la STC 123/2021 no pretendía justificar la exención de los estudios de detalle regulados por la legislación andaluza en unos supuestos márgenes de desarrollo legislativo autonómico en la materia, que realmente no reconoce, sino en la propia legislación básica y, más concretamente, en el concepto de “planes que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos”, rasgo que niega a esos concretos estudios de detalle.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

BARCELONA LLOP, Javier. Privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio europeo de derechos humanos. *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 49-87.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ, Victoriano. Informe sobre los aspectos de hidrología superficial, drenaje agrícola y riego recogidos en el Decreto-Ley n.º 2/2019. Disponible en: [https://www.crcc.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Decreto-Ley-2\\_2019.pdf](https://www.crcc.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Decreto-Ley-2_2019.pdf) (Fecha de último acceso 01-03-2022)

PAZ-ARES RODRÍGUEZ, Cándido; ALFARO ÁGUILA-REAL, Jesús. Artículo 38. En: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, Tomo I, pp. 1247-1274.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín María. La evaluación ambiental: tipos, ámbito de aplicación e interrelación. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (dir). *Régimen jurídico de la evaluación ambiental (Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 117-212.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. Artículo 33. En: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.). *Comentarios a la Constitución española*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, Tomo I, pp. 1147-1175.

ROSA MORENO, Juan. Planes, programas y proyectos sometidos a evaluación (de impacto y estratégica) ambiental. En: QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 91-139.

- Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Integración y fases. En: DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José e IVARS BAÑULS, José Antonio (coords.). *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 405-449.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019. 297 pp.

SANZ RUBIALES, Íñigo. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. 298 pp.

SORO MATEO, Blanca; ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.; PÉREZ DE LOS COBOS, Elisa. [Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2018*, Madrid: CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206.

- [Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#). En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de políticas ambientales 2019*, Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 1240-1261.

- [Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante-vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019](#) . En GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo *et al.* (coords.). *Observatorio de políticas ambientales 2020*, pp. 1204-1231.