

Las normas autonómicas no pueden someter a evaluación ambiental planes o proyectos estatales

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

La Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2019 ha declarado que es inconstitucional que una ley autonómica someta planes, programas y proyectos del Estado a su régimen de evaluación ambiental.

La Sentencia 113/2019, de 3 de octubre, resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra los preceptos de la Ley balear 9/2018 que modifican los cuatro primeros apartados del artículo 9 y el artículo 14 de la Ley 12/2016, de Evaluación Ambiental de las Illes Balears.

Tras la modificación introducida por estos preceptos, la Ley de Evaluación Ambiental de las Illes Balears sometía a evaluación ambiental los planes, programas y proyectos —y sus revisiones— que cumplieren los requisitos requeridos por la ley no sólo de la Administración autonómica, insular o local de las Illes Balears, sino también los aprobados o adoptados por la Administración del Estado. Según la exposición de motivos de la Ley 9/2018, la reforma de los citados preceptos de la Ley de Evaluación Ambiental se hace para sujetar «a evaluación ambiental los planes, los programas y los proyectos previstos en la ley cuando corresponda aprobarlos al Estado, sin perjuicio de que esta evaluación sea competencia de la Administración General del Estado».

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Esta modificación suponía someter a evaluación de impacto ambiental determinados proyectos para los que la legislación del Estado no exige su evaluación o exige que se sometan únicamente a evaluación simplificada por incluirlos en el anexo II.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma defendía que esta posibilidad de determinar el sometimiento a evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos aprobados o adoptados por la Administración del Estado formaba parte de la facultad de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección en materia de medio ambiente reconocida por el artículo 149.1.23.^ª de la Constitución española.

La Sentencia del Tribunal Constitucional niega, sin embargo, que las comunidades autónomas puedan sujetar los planes y proyectos de la Administración General del Estado a evaluación ambiental, pues con ello estarían desconociendo que la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica revisten la naturaleza de «procedimiento administrativo instrumental» con respecto al procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos.

El artículo 5.1 de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, afirma este carácter instrumental del procedimiento de evaluación de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional que tiene su origen en la Sentencia 13/1998. Esta sentencia declaró que la competencia estatal para llevar a cabo la evaluación de sus proyectos se justifica porque la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. Por eso, dentro del ejercicio de esa competencia sustantiva, tal evaluación reviste el carácter de un procedimiento de trámite —aunque esencial y preceptivo— que no puede singularizarse de aquélla ni considerarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente (doctrina reiterada posteriormente por las Sentencias del Tribunal Constitucional 34/2002, 101/2006, 1/2012 y 109/2017),

La sentencia declara que, de acuerdo con este carácter instrumental del procedimiento de evaluación ambiental respecto de la competencia sustantiva sobre las obras, instalaciones o actividades, la modificación introducida por la Ley 9/2018 objeto de recurso carece de sustento constitucional al no tener amparo en la competencia autonómica en materia de medio ambiente. La competencia prevalente y específica es, en este caso, la competencia sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen y en la que la Administración del Estado ejerce sus competencias exclusivas sobre obras, instalaciones y actividades en distintos ámbitos materiales. Cuestión distinta es que, «cuando la Administración del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una comunidad autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo a los puntos de vista de ésta, y cumpliendo el deber de colaboración ínsito en la estructura misma del Estado de las autonomías (STT 13/1998, FJ 9)».

La sentencia declara, por consiguiente, la nulidad del inciso del artículo 8 de la Ley de Evaluación Ambiental de las Illes Balears que hace referencia a los planes y programas aprobados «por acuerdo del Consejo de Ministros» y reinterpreta los demás preceptos recurridos en el

sentido de que los planes, programas y proyectos que se someten a evaluación ambiental son los aprobados o autorizados por la Administración autonómica, sin comprender los correspondientes a la Administración del Estado.

Interesa señalar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se había pronunciado ya en este mismo sentido en la Sentencia de 18 de diciembre del 2013 (rec. núm. 1594/2011), en la que, casando la sentencia de instancia, declaró que «la normativa autonómica, en un supuesto como el de autos —proyecto de obra estatal en el ámbito de una comunidad autónoma—, no puede imponer a la Administración estatal la obligación, que la sentencia proclama, de tramitar y aprobar la evaluación ambiental “autonómica”, de conformidad con la normativa autonómica (en este caso el Decreto de Cantabria 50/1991)». Cita para fundamentar esta conclusión la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en materia de evaluación ambiental y concluye que «en supuestos como el de autos, la obligación estatal se sitúa, exclusivamente, en el terreno del deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las autonomías».