

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6849** *Pleno. Sentencia 53/2017, de 11 de mayo de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1410-2014. Interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Competencias sobre medio ambiente: nulidad de la atribución de carácter básico a diversos preceptos legales que regulan el régimen de resolución de discrepancias y las evaluaciones ambientales estratégicas y de proyectos; interpretación conforme de diferentes preceptos legales sobre las mismas materias y en relación con las consultas de otros Estados en sus procedimientos de evaluación ambiental (STC 13/1998). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2017:53

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1410-2014 interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 7 de marzo de 2014, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 12.2, 3 y 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 y 5; 25.4; 27.1, 2, 3 y 4; 28.4, 5 y 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 y 4; 35.1; 39; 40.3 y 4; 43.1, 2, 3 y 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 y 3; 47.2 a) y 6; 49; 50.1, y la disposición final octava.l, en cuanto que invoca el artículo 149.1.23 CE como habilitación competencial de los artículos anteriormente citados y de los apartados 1 al 7 del anexo VI; y la expresión «y supletoria» de la disposición final undécima *in fine*, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, por entender que en dichos preceptos se vulnera el orden constitucional y estatutariamente establecido en materia de medio ambiente.

Se resumen a continuación los motivos de inconstitucionalidad alegados en el escrito de demanda:

a) La Generalitat de Cataluña fundamenta el recurso en la vulneración del sistema de distribución competencial. Afirma, con carácter general, que la Ley 21/2013 persigue un objetivo de homogeneización a través de una regulación exhaustiva de la materia y de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, declarándose como normativa básica

prácticamente en su totalidad, por lo que deja sin contenido la potestad legislativa y reglamentaria de la Generalitat para ejercer sus competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente conforme al artículo 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Cuestiona, asimismo, la adecuación al orden constitucional de competencias de la disposición final undécima, en cuanto que prevé que las Comunidades Autónomas pueden optar para llevar a cabo una remisión «en bloque» a la regulación contenida en la Ley 21/2013, afirmando que en este caso esta Ley resultará de aplicación como legislación básica y «supletoria», puesto que el Estado no está habilitado para dictar normativa con carácter supletorio en aquello que no es de su competencia.

b) En relación con el encuadre competencial de las figuras de la evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental, el recurso pone de manifiesto que no existe disparidad: considera la Generalitat que se incardinan, conforme dispone la disposición final octava de la Ley 21/2013 («Títulos competenciales»), en el artículo 149.1.23 CE (que atribuye al Estado la competencia exclusiva para adoptar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección») y, por lo que respecta a Cataluña, en el artículo 144.1 EAC (según el cual «corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para establecer normas adicionales de protección»). La divergencia se produce, sin embargo, en relación con lo que cabe entender por legislación básica en este ámbito, en tanto que no puede llegar a un grado de detalle tal que, como achaca la Generalitat a la Ley 21/2013, no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido (con cita de las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre; 170/1989, de 19 de octubre; 149/1991, de 4 de julio, y, fundamentalmente, 102/1995, de 26 de junio).

A este argumento añade una segunda objeción relacionada con la calificación de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental que hace la propia Ley, cuyo preámbulo y artículo 5 las definen como «procedimiento administrativo instrumental» respecto del procedimiento sustantivo y sectorial de aprobación o adopción de los planes y programas o de la autorización de los proyectos. En relación con esta conceptualización, tras descartar la aplicación del título competencial estatal del artículo 149.1.18 CE, la Generalitat invoca la doctrina constitucional sobre la competencia para regular los procedimientos administrativos especiales (SSTC 227/1988, 98/2001, 101/2006 y 36/2012, entre otras), concluyendo que la regulación de las funciones y trámites de los procedimientos de evaluación ambiental a que se refiere el título II de la Ley 21/2013 sólo puede ser establecida por el propio Estado en relación con obras y actuaciones de la competencia estatal, mientras que esos mismos procedimientos especiales han de ser regulados por las Comunidades Autónomas cuando estén directamente vinculados a la autorización de proyectos, planes o programas sujetos a la competencia autonómica.

c) El Letrado de la Generalitat aborda a continuación el análisis detallado de los preceptos de la Ley 21/2013 que se impugnan. A tales efectos los agrupa en función de su contenido material, según se refieran a una misma cuestión en relación con los dos tipos de evaluación ambiental que la Ley regula (la evaluación ambiental de proyectos y la evaluación ambiental estratégica de planes y programas), y de las modalidades de cada uno de ellos (la ordinaria y la simplificada).

Comienza examinando los artículos 17 y 33, sobre los «trámites y plazos de la evaluación ambiental estratégica ordinaria» y los «trámites y plazos de la evaluación de impacto ambiental ordinaria», respectivamente. Argumenta el Letrado que tanto el procedimiento de evaluación ambiental estratégica como el de evaluación de impacto ambiental, ambos en su modalidad ordinaria, «se regulan con un nivel de detalle reglamentario, esto es, de forma completa y exhaustiva». En relación con el artículo 17 afirma que si se hubiera limitado a la transposición de los principios generales de las Directivas de la Unión Europea en esta materia (la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados

proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente) estaríamos ante un ordenamiento común y mínimo, pero que al detallar exhaustivamente el trámite y las funciones del órgano ambiental rebasa la competencia básica estatal en menoscabo de la autonómica. En cuanto al artículo 33, hace la misma valoración. Llama la atención, asimismo, sobre la afirmación que se hace en el preámbulo de la Ley, en el sentido de que estos procedimientos se regulan «de manera exhaustiva» de forma que «el desarrollo reglamentario de la Ley no resulte imprescindible».

Por igual razón se impugnan los artículos 18, 29, 39 y 45, todos ellos referidos a la solicitud de inicio de los procedimientos de evaluación ambiental (art. 18, «Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria»; artículo 29, «Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada»; artículo 39, «Inicio de la evaluación de impacto ambiental ordinaria», y artículo 45, «Solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada»). Considera el Letrado autonómico que en estos artículos hay un exceso regulador llegando al nivel de detalle reglamentario, y que describen un trámite pormenorizado que «fijan con precisión exacta y cerrada» un *iter* procedimental secuencial y las funciones de los órganos sustantivo y ambiental, así como la actuación del promotor. De modo que excede el establecimiento de unos principios ordenadores en materia de evaluación ambiental y se impone como básica una regulación que es puramente de gestión y ejecución, por lo que su formulación debe corresponder ordinariamente a las Comunidades Autónomas competentes, sin que se justifiquen las características excepcionales de su adopción estatal. Ello con la salvedad del apartado 2 de estos cuatro artículos, en que establece un «subtrámite» relativo a la subsanación y mejora de la solicitud ya previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LPC; regulado ahora en el artículo 68 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas,) de modo que «cabe entender que debe aplicarse tanto como regulación ordinaria como específica en los procedimientos de evaluación ambiental, imponiéndose a las Comunidades Autónomas con presunción de constitucionalidad».

d) Analiza a continuación los artículos 19, 30, 34 y 46, que hacen referencia a las «consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas» a llevar a cabo tanto en el marco de la evaluación ambiental estratégica como de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Considera el Letrado de la Generalitat que las siguientes previsiones de dichos artículos no se adecúan al orden constitucional y vulneran las competencias de la Generalitat ex artículo 144.1 EAC:

(i) La previsión que contienen los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo) según la cual los pronunciamientos resultantes de dichas consultas que se reciban fuera de plazo no se tendrán en cuenta. En opinión del Letrado autonómico, las consecuencias de no emitir un informe o de emitirlo tardíamente se regulaban a todos los efectos en el artículo 83.4 LPC (ahora en el artículo 112 de la Ley 39/2015), que establece como regla general que el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución. Así pues, estima que, dentro del marco general sobre procedimiento administrativo, corresponde al ente competente para la regulación del procedimiento de evaluación y gestión, la determinación de si el órgano ambiental tiene que tomar en consideración o no los informes recibidos fuera de plazo. Todo ello, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidad por la demora.

(ii) La previsión que se efectúa en los artículos 19.1 (tercer párrafo). 30.2 (segundo párrafo). 34.4 (tercer párrafo) y 46.3 (primer párrafo) sobre el trámite a seguir por el órgano ambiental en caso de que no se hayan recibido los informes de las administraciones públicas afectadas o sean insuficientes. En estos supuestos se dispone que el órgano ambiental «tiene que requerir personalmente el titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del informe correspondiente en el plazo de diez días hábiles». Entiende el Letrado de la Generalitat que, sin perjuicio de que se pueda establecer una obligación genérica de

requerir los informes, la articulación concreta de cómo se han de requerir no constituye una base en materia de medio ambiente, por lo que corresponde a la Generalitat establecer el procedimiento a través del cual hacer efectiva la emisión de informes de las administraciones consultadas cuando el órgano ambiental no tiene elementos de juicio suficientes.

(iii) La configuración que lleva a cabo el artículo 34.1 de la solicitud con carácter voluntario por parte del promotor al órgano ambiental para que elabore un documento del alcance del estudio de impacto ambiental y de la documentación que tiene que acompañar a dicha solicitud (art. 34.2). De acuerdo con la Directiva 2011/92/UE (art. 5.2), esta es una opción que puede considerar la autoridad competente, aunque también puede fijar que sea exigible en todo caso. Defiende el Letrado autonómico que la decisión de decantarse por una u otra opción corresponde, en cuanto a los proyectos sometidos a su competencia, a la Generalitat. En consecuencia, también le corresponderá la determinación de la información que tiene que acompañar la solicitud.

e) Por lo que se refiere al artículo 35, «Estudio de impacto ambiental», establece en su apartado primero que «[e]l promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el Anexo VI». Considera la Generalitat que esta regulación, que se limita a recoger la información mínima que ha de contener el estudio de impacto, puede ampararse en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, pero que no puede predicarse lo mismo de la remisión que el artículo 35.1 hace a su desarrollo en el anexo VI, «Estudio de impacto ambiental y criterios técnicos». Este anexo contiene, en sus apartados primero a séptimo, una minuciosa descripción de los diferentes elementos que ha de contener el estudio del impacto ambiental. A la luz del contenido y extensión de estos apartados del anexo VI, afirma el letrado autonómico que tienen vocación de regulación exhaustiva que hace prácticamente imposible que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo no sólo una política propia en esta materia sino incluso la adopción de normas adicionales de protección. Concluye, en definitiva, que la expresión «en los términos desarrollados al Anexo VI» del artículo 35.1 y, en conexión con esta remisión. El anexo VI, apartados uno a siete, vulneran las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente.

f) Examina seguidamente la regulación del análisis técnico del expediente por parte del órgano ambiental en la evaluación ambiental estratégica ordinaria (conforme al art. 24), y en la evaluación de impacto ambiental de proyectos ordinaria (conforme al art. 40). Afirma el Letrado de la Generalitat que en los apartados primero y segundo del artículo 24 y en el apartado primero del artículo 40 se fija un contenido mínimo del expediente de evaluación ambiental, así como el alcance mínimo del examen que tiene que efectuar el órgano ambiental, por lo que no se cuestiona su carácter de legislación básica ex artículo 149.1.23 CE. Por el contrario, se considera que el apartado cuarto (requerimiento al promotor de información adicional), y el apartado quinto (requerimiento en caso necesario del órgano ambiental al órgano jerárquico superior del que tiene que emitir el informe) del artículo 24, así como el apartado tercero (requerimiento al promotor de información adicional), y el apartado cuarto (requerimiento en caso necesario del órgano ambiental al órgano jerárquico superior del que tiene que emitir el informe) del artículo 40, regulan de manera minuciosa y exhaustiva unos pasos de marcado cariz instrumental en el procedimiento, e impiden la adecuación de esta fase del procedimiento a las necesidades y características propias de las Comunidades Autónomas. Todo ello, sin perjuicio de que se deban respetar los principios generales del procedimiento administrativo y la aplicación en este supuesto del artículo 29 de la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA), como establece el último párrafo del apartado cuatro del artículo 24, y el último párrafo del apartado cuarto del artículo 40. En consecuencia, los apartados cuarto y quinto (salvo su último párrafo) del artículo 24, y los apartados tercero y cuarto (salvo el último párrafo), del artículo 40, exceden la regulación básica del artículo 149.1.23 CE y vulneran las competencias de la Generalitat del artículo 144.1 EAC.

g) Por lo que se refiere al artículo 25, «Declaración ambiental estratégica», y al artículo 47, «Informe de impacto ambiental», ambos sobre el pronunciamiento del órgano ambiental, se cuestiona en particular el apartado cuarto del primero y el apartado sexto del

segundo, en tanto que establecen que no procederá recurso alguno, ni contra la declaración ambiental estratégica, ni contra el informe de impacto ambiental, respectivamente. Entiende el Letrado de la Generalitat que se trata de una opción que no puede fijarse con carácter básico, sino que corresponde adoptar, en su caso, a cada una de las Administraciones competentes sobre el respectivo procedimiento, de manera que, respetando lo que establece la normativa en materia de procedimiento administrativo común respecto de los actos de trámite, decidan sobre la posibilidad o no de que la declaración de impacto ambiental sea objeto de recurso administrativo y en qué modo y condiciones. A esta impugnación se añade la del apartado 2 a) del artículo 47 que en su segundo párrafo establece que «el promotor podrá solicitar al órgano ambiental el documento de alcance del estudio de impacto ambiental en los términos del artículo 34». Esta regulación, en cuanto que se remite a los términos del artículo 34, no se acepta como regulación básica por los mismos motivos que han quedado expuestos en relación con dicho precepto.

h) Se impugna, asimismo, el artículo 27, «Vigencia de la declaración ambiental estratégica», y el artículo 43, «Vigencia de la declaración de impacto ambiental», que establecen que ambas declaraciones pierden su vigencia y cesan en la producción de los efectos que los son propios si una vez se ha publicado en el «Boletín Oficial del Estado» o en el diario oficial correspondiente no se adopta o se aprueba el plan o programa en el plazo máximo de dos años en el caso de la declaración ambiental estratégica (art. 27) o no se ha empezado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años en el caso de la declaración de impacto ambiental (art. 43), lo cual obligará al promotor a iniciar nuevamente el trámite, salvo prórroga. Al igual que en preceptos anteriores, estima el Letrado de la Generalitat que estas disposiciones van más allá de lo básico al fijar «un *iter* procedimental secuencial en lo que constituye un aspecto de gestión y ejecución en estos procedimientos instrumentales» que compete a la Generalitat de Cataluña. Las mismas razones se esgrimen en relación con la regulación sobre la tramitación de la solicitud de prórroga, contenida en los apartados tercero y cuarto, de los artículos 27 y 43, de manera que también vulneran las competencias de la Generalitat, asumidas según dispone el artículo 144.I EAC.

i) En cuanto al artículo 28, «Modificación de la declaración ambiental estratégica», y al artículo 44, «Modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental», se plantean cuestiones semejantes de regulación exhaustiva. Considera el Letrado autonómico que estas disposiciones configuran un marco básico de actuación suficientemente abierto en lo que se refiere a la regulación de la modificación contenida en los apartados primero, segundo y tercero de ambos preceptos, y a lo relativo a la publicación de la decisión del órgano ambiental en el «BOE» o «diario oficial correspondiente». Cuestiona, por el contrario, la regulación que sobre los procedimientos de modificación se contiene en los apartados cuarto, quinto y sexto del artículo 28 y cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 44 de la Ley, que califica de prolija y que responde a aspectos de tramitación específica cuyo dictado correspondería a la Generalitat.

j) A continuación procede a examinar el artículo 12, «Resolución de discrepancias», cuyo apartado primero establece una cláusula general para la resolución de las eventuales discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental y determina el órgano competente según cual sea la Administración que ha tramitado el expediente, que podrá ser el Consejo de Ministros, o el Consejo de Gobierno u órgano que determine la Comunidad Autónoma. Lo que se impugna en este caso son los apartados segundo, tercero y cuarto, que establecen el procedimiento a seguir en una regulación que, según el Abogado de la Generalitat, «pese a su coherencia interna, por su nivel de detalle excede notoriamente aquello que resulta básico». En su opinión, invaden también la competencia autonómica porque «prevén y describen un *iter* procedimental secuencial y exhaustivo sobre la articulación de la relación entre el órgano sustantivo y ambiental» y «determinan, además, la eficacia de las declaraciones o los informes ambientales mientras éste no se produzca», por lo que superan el carácter básico amparado por el artículo 149.1.23 CE.

k) Por lo que se refiere al artículo 21, «Versión inicial del plan o programa e información pública», y el artículo 23, «Propuesta final de plan o programa», se cuestiona la adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 21 al establecer, con carácter básico, que «la información pública podrá realizarla el promotor en lugar del órgano sustantivo». Considera el letrado de la Generalitat que esta disposición interfiere en la especificidad propia derivada de esta competencia en un aspecto «claramente coyuntural y de escasa incidencia a los efectos medioambientales». En cuanto a la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 23, según la cual «no se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22», se aparta del criterio general establecido en el artículo 83.4 LPC (ahora en el artículo 112 de la Ley 39/2015), por lo que no debe calificarse como básica, al igual que se ha argumentado al considerar una afirmación semejante contenida en los artículos 19.1, 30.2, 34.4 y 46.2 de la Ley, de modo que, al igual que en ellos, vulnera la competencia autonómica del artículo 144.1 EAC.

l) El análisis de los artículos de la Ley se cierra con el del artículo 49, «Consultas a otros Estados en los procedimientos de evaluación ambiental», y el del artículo 50, «Consultas de otros Estados en sus procedimientos de evaluación ambiental». El primero se refiere a las consultas a los órganos de los estados fronterizos cuando la ejecución en España de un plan, un programa o un proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro estado. Por su parte, el artículo 50 se refiere a las consultas al Estado español cuando un plan, programa o proyecto previsto en el territorio de otro estado pueda tener efectos ambientales significativos en España.

El Letrado autonómico recuerda que en este ámbito hay que tener presente lo dispuesto en el Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo (Espoo), y las Directivas 2001/42/CE y 2011/92/UE. Destaca que la legislación española anterior que transpuso dichas directivas preveía la articulación de un órgano de negociación bilateral con representación de la comunidad autónoma en cuyo territorio tuviera lugar la promoción del plan o programa (art. 11.3 de la Ley 9/2006 y art. 11.3 del Real Decreto Legislativo 1/2008). De este modo se garantizaba una adecuada representación de la Administración autonómica en el territorio de la cual se tuviera que ejecutar el proyecto. En este contexto argumenta que la nueva regulación establecida en los artículos 49 y 50 «diluye» la participación de las Comunidades Autónomas tal y como estaba configurada anteriormente, porque ha desaparecido la previsión relacionada con el trámite de negociación bilateral entre Estados y, con ella, la referencia que se efectuaba a la representación, en la delegación responsable de la negociación, de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ejecutara el proyecto.

Con cita de la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia en materia de relaciones internacionales, que el artículo 149.1.3 CE atribuye en exclusiva al Estado, y sobre el deber de colaboración entre Administraciones que se considera «ínsito en la estructura misma del Estado de las Autonomías» (reiterada también respecto a la evaluación ambiental en la STC 13/1998, FJ 9 y 10, entre otras), argumenta el Letrado de la Generalitat que en estos ámbitos se tendría que haber previsto una participación efectiva de la Comunidad Autónoma afectada, que se podría articular a través de representantes de esas comunidades en las negociaciones bilaterales con el Estado afectado. Al no recogerlo así, considera que el artículo 49 es contrario a las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente del artículo 144.1 EAC, puesto que impide su normal ejercicio al no prever la participación de la Generalitat en la interlocución con el Estado afectado en los casos en que el plan, programa o proyecto sean de la competencia estatal pero se ejecuten en el territorio de Cataluña.

En relación con el artículo 49 añade que la intervención de la comunidad autónoma sólo se prevé en los supuestos en que el órgano sustantivo y ambiental competentes para evaluar y aprobar o autorizar el plan, programa o proyecto sean los autonómicos, pero no se prevé la participación de la comunidad autónoma en cuyo ámbito territorial se lleve a cabo un determinado plan, programa o proyecto cuando su evaluación y aprobación o autorización sean de competencia estatal, puesto que, en tales supuestos, el órgano sustantivo y el ambiental serían órganos estatales.

En cuanto al artículo 50.1, primer párrafo, estima que es contrario al artículo 144.1 EAC en la medida en que no prevé la participación de la Administración de la Generalitat en la consulta que efectúa el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sobre la voluntad de participar en la evaluación ambiental de los planes, programas o proyectos de otro Estado que puedan tener incidencia en el territorio autonómico. Ello porque, si bien la Comunidad Autónoma puede solicitar que se le notifique la existencia del mencionado plan, programa o proyecto, conforme al segundo párrafo del mismo artículo 50.1, no se prevé que se le dé traslado ni se le consulte sobre su voluntad de participar en la evaluación ambiental cuando es el otro Estado quien lo notifica al Ministerio, lo que afecta negativamente el normal ejercicio de las competencias autonómicas al no garantizarse la participación de la Generalitat en la evaluación de los proyectos con efectos transfronterizos que afecten el territorio catalán.

m) Prosigue el escrito de interposición del recurso con el examen de la disposición final octava, «Títulos competenciales», que en su apartado 1 establece que esta Ley, incluidos sus anexos, se dicta al amparo del artículo 149.1.23 CE. Dicha disposición enumera en apartado 2, letra a) qué artículos no tienen carácter básico, entre los cuales no hay ninguno de los preceptos impugnados por la Generalitat de Cataluña, y en la letra b) declara no básicos los plazos de los preceptos que enumera, entre los que se encuentran la mayoría de los preceptos objeto de la presente impugnación. De manera que, señala el letrado autonómico, solamente se declara que no son básicos «los plazos», pese a que el contenido material de diversos de sus apartados y párrafos, en los términos ya expuestos, no encuentra amparo en el título competencial del artículo 149.1.23 CE y vulnera la correlativa competencia de la Generalitat en materia de medio ambiente según dispone el artículo 144.1 EAC. En consecuencia, considera que el apartado primero de la disposición final octava no se adecúa al orden constitucional y estatutario de competencias en la medida que atribuye carácter básico, de acuerdo con el artículo 149.1.23 CE, a los artículos 12.2, 3 y 4; 17; 18; 19.I; 21.2; 23; 24.4 y 5; 25.4; 27.1, 2, 3 y 4; 28.4, 5 y 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 y 4; 35.I; 39; 40.3 y 4; 43.I, 2, 3 y 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 y 3; 47.2 a) y 6; 49; 50.I; y a los apartados primero a séptimo del anexo VI; de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en los términos y con el alcance expuestos al referimos a cada uno de ellos.

n) En relación con la disposición final undécima, destaca «el singular sistema de entrada en vigor de la Ley en relación con la normativa autonómica»: en su condición de normativa básica y respecto a las Comunidades Autónomas, será aplicable en el plazo de un año desde la entrada en vigor. Establece también que, cuando las Comunidades Autónomas dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental, tienen la obligación de adaptarla a la nueva ley estatal en el plazo de un año. Se añade, además, que las Comunidades Autónomas podrán optar para hacer una remisión en bloque a la Ley 21/2013, «que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria». En relación con esta disposición, se impugna la calificación como «legislación supletoria» de la Ley 21/2013 para el caso de que las Comunidades Autónomas decidan remitirse en bloque a la misma al objeto de que resulte de aplicación en su respectivo ámbito territorial. El Letrado de la Generalitat recuerda que es doctrina reiterada de este Tribunal que el Estado no puede dictar normas con el propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la competencia exclusiva de éstas, criterio que ha hecho también extensivo a las materias (como la de medio ambiente que aquí nos ocupa) en la que el Estado ostenta una competencia compartida (citando, entre otras, las STC 118/1996, FJ 6, y 109/2004, FJ 8).

2. Mediante providencia de 8 de abril de 2014, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de 15 días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Acordó asimismo publicar

la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 91, de 15 de abril de 2014.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de abril de 2014, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno solicitando una prórroga del plazo para formular alegaciones, la cual le fue concedida mediante providencia de 22 de abril de 2014.

4. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de abril de 2014, comunicó que se tuviera a dicha Cámara por personada, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. El Presidente del Congreso, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 25 de abril de 2014, comunicó que se tuviera a dicha Cámara por personada, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha de 20 de mayo de 2014, instando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación:

a) Identifica como argumento central del recurso de la Generalitat la alegación de que la regulación estatal «deja prácticamente sin contenido la potestad legislativa de la Generalidad para ejercer las competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente y a la reglamentaria, según le atribuye el artículo 144.1 del EAC». A lo que se añade la impugnación de la expresión «y supletoria» de la disposición undécima *in fine*, que se cuestiona en tanto en cuanto infringe la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE. Tras analizar los motivos de la reforma operada por la Ley 21/2013, a la luz de la memoria que acompañó al proyecto de ley y de la exposición de motivos de la misma, concluye que su finalidad última es una mejora de la protección ambiental en España, derivada de la experiencia acumulada de más de 25 años que ha puesto de relieve disfunciones en el sistema de protección que exigen una actuación del Estado mediante el instrumento previsto en el artículo 149.1.23 CE, de tal manera que se eviten la existencia de tales disfunciones en todo el territorio nacional, lo cual no es sino «una exigencia para asegurar la protección de medio ambiente de forma común y básica». Seguidamente, llama la atención sobre el hecho de que las impugnaciones que se realizan por la Generalitat son puntuales, limitadas a determinados ámbitos del procedimiento de evaluación, a pesar de que el recurso considera que la reforma agota la competencia de las Comunidades Autónomas en orden al desarrollo y ejecución de la legislación básica conforme al artículo 144.1 EAC.

b) Examina el marco competencial en el que se plantea el recurso, invocando tanto la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional sobre el concepto de legislación básica, en general, como la interpretación que realiza del alcance de la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, conforme al artículo 149.1.23 CE (citando a tales efectos la misma doctrina constitucional aducida en el escrito de demanda y, en particular, la STC 102/1995). Destaca, por otra parte, que según la STC 13/1998, de 22 de enero, la evaluación ambiental «no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente; en estos casos la Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental, cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública, cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes, y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Administraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto».

c) Seguidamente se centra en la defensa de cada uno de los artículos impugnados por la recurrente, siguiendo el esquema usado en el escrito de demanda.

En relación con los artículos 17 y 33 –que regulan los «trámites y plazos» de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental ordinarias, respectivamente– el Abogado del Estado niega que la Ley lleve a cabo una regulación «a nivel reglamentario» y por tanto, «sin margen de adaptación», como alega la Generalitat de Cataluña. A la luz del texto de estos artículos, y teniendo en cuenta que todos los plazos regulados no son legislación básica –conforme a la disposición final octava.2 b) de la Ley–, argumenta que no recogen sino una relación de los pasos a seguir con carácter básico. Frente al reproche de la Generalitat de que al detallar exhaustivamente el trámite y las funciones del órgano ambiental sobrepasa la competencia básica estatal con menoscabo de la autonómica, el Abogado del Estado se remite a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de evaluación ambiental, sobre «Determinación del órgano ambiental y del órgano sustantivo», que prevé que las funciones atribuidas por esta ley al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada comunidad autónoma cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las Comunidades Autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas. Considera así que la tramitación regulada en la Ley de evaluación ambiental pretende establecer un «mínimo común procedimental», con el fin de solventar «la fragmentación normativa existente hasta su aprobación en materia de evaluación ambiental», si bien las Comunidades Autónomas podrán desarrollarla en el ejercicio de sus competencias para adaptarla a sus peculiaridades organizativas y a un mayor nivel de protección ambiental cuando lo consideren oportuno. Tomando así como ejemplo el artículo 16 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, que regula los trámites procedimentales de evaluación ambiental en Cataluña, señala que en ésta se integran muchos más trámites que los básicos previstos en el artículo 33 de la Ley de evaluación ambiental. De modo que este desarrollo podrá darse, entre otras, a través de las siguientes vías: desarrollando los procedimientos ordinarios regulados en esta ley introduciendo en los mismos, si así lo estiman oportuno, nuevas fases o subfases; o incluyendo procedimientos de evaluación ambiental adicionales a los previstos en la normativa básica; o añadiendo categorías de proyectos no incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de evaluación ambiental, atendiendo a las características de cada territorio y de las prioridades establecidas en materia de protección del medio ambiente. De esta forma se garantiza el respeto a la Constitución y al bloque de constitucionalidad sin que se produzca, como alega la Comunidad Autónoma de Cataluña, una extralimitación de lo básico.

d) Prosigue con el examen de las alegaciones formuladas contra los artículos 18, 29, 39 y 45 (salvo sus apartados segundos), relativos a las solicitudes de inicio de los procedimientos de evaluación ambiental. Argumenta el Abogado del Estado, en línea con lo señalado en relación con los artículos 17 y 33, que las Comunidades Autónomas siguen gozando de un margen de actuación para el desarrollo de esta fase del procedimiento, estableciendo especialidades que respondan a las características y necesidades propias de su ordenamiento. Añade, además, que la jurisprudencia constitucional ha avalado el carácter básico de determinadas normas reglamentarias, por lo que la tacha de ese carácter de la Ley de evaluación ambiental no podría esgrimirse como causa de inconstitucionalidad. En cuanto al resto de la regulación contenida en los artículos impugnados, se refiere a la inadmisión a trámite de la solicitud. Considera el Abogado del Estado que la integración de un trámite de inadmisibilidad de la solicitud, supuesto hasta ahora no regulado explícitamente, no parece que menoscabe competencia autonómica alguna de desarrollo, sino que establece un mínimo común a todo el territorio de cuando se podrá declarar dicha inadmisibilidad.

e) Analiza a continuación los apartados impugnados de los artículos 19, 30, 34 y 36, en relación con las disposiciones relativas a las consultas a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas:

i) Previsión de que los pronunciamientos que lleguen fuera de plazo no se tendrán en cuenta por el órgano ambiental (arts. 19.1, 30.2, 34.4 y 46.2): Afirma que no supone una

vulneración del sistema de distribución de competencias y que con ella se pretende dar solución a uno de los principales problemas detectados durante la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental, como es el retraso en la emisión de informes que, por su contenido, resultan esenciales para que el órgano ambiental pueda tomar una decisión sobre los impactos ambientales de un proyecto. En cualquier caso, las Comunidades Autónomas podrán determinar en sus procedimientos ambientales consecuencias adicionales a la falta de emisión en plazo de informes preceptivos, por lo que en ningún caso se produce una vulneración de las competencias autonómicas.

ii) Previsión sobre el trámite a seguir en caso de no recibir los informes de las Administraciones públicas competentes afectadas o de que éstos sean insuficientes, y que consiste en requerir al órgano superior jerárquico para que éste ordene al órgano competente la entrega del informe correspondiente en el plazo de diez días (arts. 19.1, 30.2, 34.4 y 46.3): No constituye una vulneración constitucional o estatutaria porque se trata de un mecanismo que podrá emplear tanto la Administración General del Estado para requerir los informes que deban ser emitidos por las Comunidades Autónomas, como éstas cuando sea algún organismo del Estado el que se retrase en la emisión de estos informes preceptivos.

iii) Carácter voluntario de la solicitud por parte del promotor al órgano ambiental de un documento del alcance del estudio de impacto ambiental y de la consiguiente documentación a aportar (art. 34.1 y 2): De acuerdo con el artículo 5.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, ésta es una opción que puede considerar la autoridad competente, aunque también puede fijar que sea exigible en todo caso. Por ello, el Abogado del Estado argumenta que la decisión de establecer una u otra opción corresponde al Estado, que realiza la transposición de la Directiva. La voluntariedad de esta fase permite agilizar la tramitación de expedientes, y constituye una opción para el promotor, quien podrá solicitar al órgano ambiental la determinación del alcance del estudio cuando lo considere preciso. Y todo ello sin perjuicio de que el superior jerárquico de los promotores públicos dicte una instrucción que obligue a estos a solicitar en todo caso o para determinadas categorías de proyectos la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental. Además, añade como argumento que en la anterior normativa básica el legislador optó por configurar como obligatoria la determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, sin que esta regulación haya sufrido impugnación alguna por una posible inconstitucionalidad.

f) Por lo que se refiere al artículo 35.1, que regula el estudio de impacto ambiental, lo que la demandante impugna no es la determinación de la información necesaria que en él se contiene, sino la remisión que hace, en su apartado primero, a su desarrollo en el anexo VI que, a juicio de la Generalitat, incluye una regulación exhaustiva en sus apartados primero a séptimo. El Abogado del Estado no comparte la valoración de la Generalitat, pues considera que la remisión que el artículo 35 hace al anexo VI tiene como objeto permitir a los promotores conocer de antemano cuáles serán las exigencias legales mínimas requeridas para elaborar el estudio de impacto ambiental de un proyecto. Ello con independencia del lugar donde pretendan desarrollarlo, y sin perjuicio de otros contenidos adicionales que las Comunidades Autónomas puedan establecer en su normativa de desarrollo, teniendo especial consideración hacia el análisis de aquellos efectos ambientales que pudieran ser especialmente negativos debido a las peculiaridades del territorio concreto. En este sentido, destaca que son continuas las expresiones «el estudio de impacto ambiental contendrá, al menos», en clara referencia a que los contenidos señalados en los apartados primero a séptimo del anexo VI suponen un mínimo común denominador que las Comunidades Autónomas podrán clarificar, ampliar y desarrollar.

g) En relación con los artículos 24.4 y 5, y 40.3 y 4, sobre el análisis técnico de la solicitud, el Abogado del Estado argumenta que el requerimiento recogido en los apartados quinto del artículo 24 y cuarto del artículo 40 es idéntico al previsto en los artículos 19, 30, 34 y 46 en los términos vistos en el apartado anterior, y que fuera de ello lo único que se regula con carácter básico es un trámite de información adicional común a todo el territorio

(art. 24.4 y 40.3 de la Ley de evaluación ambiental). En línea con los argumentos esgrimidos en relación con los citados artículos, afirma que con la redacción vigente de dichos preceptos las Comunidades Autónomas podrán añadir cuantos trámites y especificidades consideren oportunos en esta fase de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica ordinaria y de evaluación impacto ambiental ordinaria, lo que pone de manifiesto el pleno respeto de esta regulación a las competencias autonómicas.

h) Por lo que respecta a lo dispuesto en los artículos 25.4 y 47.6 sobre la imposibilidad de recurrir directamente la declaración y el informe ambiental, respectivamente, señala el Abogado del Estado que tales actos tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante por lo que, en coherencia con dicha naturaleza —que por vez primera define la Ley de evaluación ambiental, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo—, estos pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles. Sí lo serán, por el contrario, los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas, o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales. Y, puesto que la demandante no aprecia inconstitucionalidad en los preceptos que regulan la naturaleza jurídica de los pronunciamientos ambientales, considera que «no se entiende que invoque ésta para los preceptos en los que se prevé la irrecurribilidad directa de la declaración y del informe de impacto ambiental». Sostiene, en definitiva, que una regulación como la que pretende el demandante no solo no sería coherente con la naturaleza jurídica de los pronunciamientos ambientales tal y como se ha configurado en la Ley de evaluación ambiental sino que, además, colisionaría de plano con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que avala esta irrecurribilidad.

i) Analiza a continuación los artículos 27.1, 2, 3 y 4 y 43.1, 2, 3 y 4, que versan sobre la vigencia de las declaraciones y tramitación de la solicitud de prórroga. Frente a las alegaciones de la Generalitat de que estas disposiciones van más allá de lo que es básico, señala el Abogado del Estado que la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental ha sido uno de los elementos de la normativa anterior cuya aplicación ha generado mayores dificultades. Para solventar esta situación, en la Ley de evaluación ambiental se considera que las fechas relevantes son la de publicación de la declaración de impacto ambiental, para iniciar el cómputo del plazo de su vigencia, y la fecha de inicio de la ejecución del proyecto para su finalización. Argumenta el Abogado del Estado en relación con los párrafos segundo y tercero el apartado primero del artículo 43 que la determinación del concepto de «inicio de la ejecución del proyecto» tiene carácter esencial. Se trata de uno de los elementos definidores de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental, y su regulación debe ser uno de los mínimos comunes en todo el territorio, con el objeto de una mayor seguridad jurídica, y de que el cómputo de los plazos de la vigencia no difiera en función del territorio en el que se encuentre ubicado el proyecto. Asimismo, en el artículo 43.1 de la Ley de evaluación ambiental se especifica que esta definición se aplicará «en defecto de regulación específica», por lo que en aquellos ámbitos en los que una norma sectorial establezca este concepto, no será preciso acudir a esta definición. En cuanto a la regulación de la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental, prevista en los apartados segundo y siguientes de los artículos 27 y 43, señala que no difiere sustancialmente de la contenida en la legislación anteriormente vigente y que simplemente precisa algo más determinados aspectos del procedimiento para la solicitud y concesión de dicha prórroga. Considera, en definitiva, que no supone una vulneración de las competencias autonómicas.

j) Por lo que se refiere al artículo 28.4, 5 y 6 y al artículo 44. 4, 5, 6 y 7, sobre la modificación de las declaraciones de impacto ambiental, estas disposiciones regulan un trámite de consultas, la resolución sobre la modificación y la naturaleza de esta resolución, y la obligación de su publicación en el «BOE» o diario oficial correspondiente. Afirma el Abogado del Estado que estos son elementos esenciales para la configuración del contenido y tramitación de la resolución de modificación y que, en consecuencia, deben constituir parte de la legislación básica. Añade que, de apreciarse la inconstitucionalidad alegada se podría llegar al absurdo de que la regulación de los supuestos para modificar las declaraciones

ambientales y la regulación de su inicio tuviera carácter básico mientras que el resto de trámites, que resultan esenciales para que el órgano ambiental pueda pronunciarse sobre la procedencia o no de la modificación constituyeran normativa no básica.

k) Continúa el escrito de alegaciones del Abogado del Estado con el examen del artículo 12. 2, 3 y 4, sobre la resolución de discrepancias, defendiendo que se dicta al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución. Reitera que, conforme al artículo 11 de la Ley de evaluación ambiental, las funciones atribuidas por la misma al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada comunidad autónoma cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que les compete adoptar, aprobar o autorizar, según el caso, o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas.

l) En relación con al artículo 21.2 segundo párrafo, que prevé que el promotor podrá realizar la información pública –en lugar del órgano sustantivo– cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, le corresponda también la tramitación administrativa del plan o programa, el Abogado del Estado argumenta que esta precisión trata de dotar de coherencia a la regulación de este trámite en la Ley y en aquellas otras previsiones sectoriales que regulan este trámite. De otro modo se podrían producir disfunciones y duplicidades en el desarrollo de la fase de información pública. En consecuencia, se trata de un elemento esencial que debe ser común en todo el territorio y, por tanto, ha de integrarse como parte de la normativa básica. Por lo que respecta al segundo párrafo artículo 23, según el cual «no se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22», el Abogado del Estado defiende su carácter básico remitiéndose a las consideraciones ya expuestas en relación con una disposición semejante contenida en los artículos 19.1, 30.2, 34.4 y 46.2 de la Ley.

m) Examina seguidamente los artículos 49 y 50, que regulan las consultas con terceros estados. Frente a las alegaciones de la Generalitat, el Abogado del Estado invoca la competencia exclusiva que, en materia de relaciones internacionales, tiene el Estado en virtud del artículo 149.1.3 de la Constitución. Las funciones relacionadas con esta competencia se ejercen por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, estimando el Abogado del Estado que resulta del todo constitucional que sea este Departamento ministerial el encargado de realizar la notificación prevista en el artículo 49 de la Ley de evaluación ambiental cuando la ejecución en España de un plan, un programa o un proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea o de cualquier otro Estado al que España tenga obligación de consultar en virtud de instrumentos internacionales. Por otra parte, señala que a la vista de este precepto se deduce claramente que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación actúa como canal de comunicación con el otro Estado, pues la notificación se realiza a instancias del órgano sustantivo (que puede ser autonómico o de la Administración General del Estado), o se recibe en su caso por éste, de forma que se garantiza el pleno respeto a la Constitución y a la interpretación que de sus preceptos ha realizado la doctrina del Tribunal Constitucional. Considera, en definitiva, que se trata de una regulación basada en la colaboración entre los órganos (ya sean autonómicos o estatales) que tienen competencias en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el cual ejerce en exclusiva las funciones relativas a las relaciones internacionales al servir de canal de comunicación con los Estados terceros que pueden verse afectados por el desarrollo del plan, programa o proyecto. Por último, argumenta que el artículo 49 regula relaciones entre sujetos de derecho internacional, y regidas por el derecho internacional, lo que supone que las consultas transfronterizas no pueden considerarse como actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas, pues entran de lleno en la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

En el supuesto regulado por el artículo 50, destaca que este precepto prevé la participación de las Comunidades Autónomas cuando éstas consideren que la ejecución de un plan, programa o proyecto de otro Estado pueda tener efectos significativos sobre el

medio ambiente español. En este caso, la comunidad autónoma solicitará a dicho Estado, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que se le notifique de la existencia del plan, programa o proyecto, y el procedimiento de adopción, aprobación o autorización a que está sujeto, para poder valorar la voluntad de participar o no en la evaluación ambiental correspondiente. Además, se establece que, cuando las consultas a las administraciones públicas afectadas y el público interesado no estén reguladas en otra ley o en acuerdos bilaterales o multilaterales firmados por España al efecto, éstas se llevarán a cabo por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. A la vista de lo anterior, y de los argumentos expuestos en relación con el artículo 49 de la Ley de evaluación ambiental, no aprecia vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas en el artículo 50.

n) Por lo que se refiere a la disposición final octava, apartado uno, impugnada en cuanto invoca el artículo 140.1.23 CE como título competencial en el que se fundamentan los artículos anteriormente citados, y de los apartados primero a séptimo del anexo VI, el Abogado del Estado afirma que su constitucionalidad se deriva de la de dichos artículos, remitiéndose a los argumentos ya expuestos sobre la misma.

ñ) Finalmente, en relación con la tacha de inconstitucionalidad de la expresión «y supletoria» de la disposición undécima *in fine*, defiende el Abogado del Estado que esta disposición no pretende ser –con infracción de la interpretación del Tribunal Constitucional respecto del alcance del artículo 149.3 CE– una ley dictada para ser supletoria; sino que es una ley básica que, en su caso, por el juego del artículo 149.3 «puede tener ese carácter». En línea con las observaciones que el Consejo de Estado realizó en su informe al anteproyecto de Ley de evaluación ambiental, argumenta que «es obvio que una Comunidad Autónoma puede optar porque la totalidad de la Ley se aplique en esa Comunidad Autónoma como derecho supletorio». Esto depende de lo que deseen realizar las Comunidades Autónomas que, en cualquier caso, tendrían que llevar a cabo una mínima actividad normativa aunque sólo sea para determinar cuáles son los órganos autonómicos equivalentes a los que la Ley menciona para la Administración del Estado en los preceptos que no son básicos. En definitiva, argumenta que la expresión «y supletoria» es meramente declarativo o como señala el dictamen del Consejo de Estado «admonitorio sin contenido técnico jurídico».

Por todo lo anterior, suplica que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado y que sea desestimado en su integridad el presente conflicto.

7. Por providencia de 9 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido formulado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 12.2, 3 y 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 y 5; 25.4; 27.1, 2, 3 y 4; 28.4, 5 y 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 y 4; 35.1; 39; 40.3 y 4; 43.1, 2, 3 y 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 y 3; 47.2 a) y 6; 49; 50.1; la disposición final octava I, en cuanto que invoca el artículo 149.1.23 CE como habilitación competencial de los artículos anteriormente citados y de los apartados primero al séptimo del anexo VI; y la expresión «y supletoria» de la disposición final undécima *in fine*, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la representación procesal de la Generalitat considera que tales disposiciones vulneran el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido en materia de medio ambiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», y en el artículo 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que determina que a la Generalitat corresponde «la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para establecer normas adicionales de protección».

Argumenta con carácter general que dichos artículos, adoptados al amparo del artículo 149.1.23 CE, no tienen carácter básico porque llevan a cabo una regulación tan detallada y exhaustiva de la materia y de los aspectos procedimentales de la evaluación de impacto ambiental que dejan prácticamente sin contenido la potestad legislativa y reglamentaria de la Generalitat para ejercer, conforme al artículo 144.1 EAC, sus competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente. Sostiene además que, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre la competencia para regular los procedimientos administrativos especiales, la regulación de las funciones y trámites de los procedimientos de evaluación ambiental, a que se refiere el título II de la Ley 21/2013, sólo puede ser establecida por el propio Estado cuando se refiera a obras y actuaciones de la competencia estatal, mientras que esos mismos procedimientos especiales han de ser regulados por las Comunidades Autónomas cuando estén directamente vinculados a la autorización de proyectos, planes o programas sujetos a la competencia autonómica. Impugna, asimismo, el apartado primero de la disposición final octava en la medida que les atribuye carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.23 CE. Por último, estima que la expresión «y supletoria» de la disposición final undécima *in fine*, no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE.

Con los argumentos que han quedado resumidos en los antecedentes, la representación procesal del Gobierno solicita la desestimación del recurso por no concurrir ninguna de las tachas de inconstitucionalidad alegadas en el mismo.

2. Expuesto sucintamente el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, queda patente que la controversia trabada tiene carácter competencial, por lo que antes de comenzar con el análisis de los distintos preceptos impugnados es preciso hacer unas consideraciones generales sobre su encuadramiento en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tal y como se afirma en la demanda, la Generalitat de Cataluña no cuestiona que la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental, reguladas en la Ley 21/2013, se incardinan en el ámbito de la protección medioambiental de carácter preventivo. Reconoce así que el marco competencial relativo a la evaluación ambiental es el correspondiente a la materia de medio ambiente, constituido por lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, y, en el caso de Cataluña, por lo previsto en el artículo 144.1 EAC. El artículo 149.1.23 CE es, en efecto, el título competencial que se invoca en la disposición final octava de la Ley como base para la adopción de los artículos impugnados, por lo que no existe discrepancia en este punto.

Lo que se pone en cuestión es, en primer lugar, si las disposiciones impugnadas responden o no a exigencias que debe respetar la legislación básica adoptada por el Estado en materia de medio ambiente. En segundo término, la Generalitat de Cataluña destaca que la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican en el preámbulo de la Ley como «procedimiento administrativo instrumental». Tras descartar la aplicación del título competencial estatal previsto en el artículo 149.1.18 CE por no tratarse de normas propias del «procedimiento administrativo común», invoca la doctrina constitucional sobre la competencia para regular «procedimientos administrativos especiales». Según dicha doctrina, la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales, sino que «hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» [STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10.c), con cita de las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, y 98/2001, de 5 de abril, entre otras]. A la luz de estos pronunciamientos –reiterados también en la STC 101/2006, de 30 de marzo, FJ 5, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990 de prevención del impacto ecológico–, la Generalitat argumenta que «la regulación de las funciones y trámites de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental, a que se refiere el título II de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, sólo puede ser establecida por el propio Estado cuando se refiera a obras y actuaciones de la competencia estatal, mientras que esos mismos procedimientos especiales han de ser regulados por las

Comunidades Autónomas cuando estén directamente vinculados a la autorización de proyectos, planes o programas sujetos a la competencia autonómica».

El Abogado del Estado, por su parte, considera que la finalidad última de esta Ley es una mejora de la protección medioambiental en España y que su adopción es «una exigencia para asegurar la protección de medio ambiente de forma común y básica», conforme al artículo 149.1.23 CE.

A la vista de los argumentos esgrimidos en el presente recurso de inconstitucionalidad es necesario determinar, en primer lugar, en qué medida nos encontramos, como argumenta la Generalitat, ante disposiciones que acometen la regulación de procedimientos especiales *ratione materiae* que sólo a ella le compete adoptar cuando se trate de la evaluación ambiental de proyectos, planes o programas sujetos a la competencia autonómica; y, de ser negativa la respuesta a este planteamiento general, si las distintas disposiciones recurridas pueden considerarse o no, conforme al artículo 149.1.23 CE, normas básicas sobre protección del medio ambiente.

A tales efectos hay que tomar como criterio de partida nuestra doctrina, reiterada entre otras en la STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 4, según la cual «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5, con cita de las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 13/1989, de 26 de enero)».

Asimismo, es preciso tener presente que la normativa sobre evaluación ambiental se adopta en un principio, tal y como se examina a continuación, para incorporar al Derecho interno una serie de Directivas comunitarias. Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, «el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponde su ejercicio», si bien «las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales», por lo que en casos como este «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (STC 141/2016 de 21 de julio, FJ 3, y las allí citadas).

3. El análisis material de las disposiciones recurridas requiere algunas reflexiones preliminares sobre la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, su objeto y finalidad, el contexto en el que se adopta, así como los instrumentos diseñados para la consecución de sus fines.

a) Comenzando por el objeto y finalidad de la Ley 21/2013, éstos se recogen en su artículo 1 en los siguientes términos:

«1. Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante:

- a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos;
- b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables;
- c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente;
- d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley.

2. Asimismo, esta ley establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, así como el régimen de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.»

El artículo 2 enumera, a continuación, los «principios de la evaluación ambiental». Junto al objetivo genérico de «protección y mejora del medio ambiente» (reflejo del mandato del artículo 45 CE a todos los poderes públicos), recoge principios que rigen el Derecho ambiental, y que han sido consagrados como tales expresamente en los Tratados de la Unión Europea, como el de desarrollo sostenible e integración de los aspectos ambientales en las tomas de decisiones [que se recogen actualmente en el artículo 3 en el Tratado de la Unión Europea, el artículo 37 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y el artículo 11 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], o los principios de prevención, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente, quien contamina paga, y cautela (art. 191 TFUE). Recoge, asimismo, otros principios que rigen en general la actuación de las Administraciones (principios de cooperación y coordinación entre Administraciones, colaboración entre los diversos órganos administrativos involucrados, o el de información y participación pública), y que juegan un papel clave en este ámbito.

Por otra parte, en el artículo 5.1 a) se define «evaluación ambiental» como «procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos. La evaluación ambiental incluye tanto la “evaluación ambiental estratégica” como la “evaluación de impacto ambiental”.»

b) Con el fin de situar en su debido contexto la Ley de evaluación ambiental, es necesario tener presente también el origen y el marco de referencia conceptual de este instrumento de protección del medio ambiente.

Tal y como este Tribunal puso de relieve en la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ3, en relación con la evaluación de impacto ambiental, ésta se va a configurar a mediados de los años ochenta como «un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario»; fue con la Directiva 85/337/CEE sobre evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente cuando se establece en la entonces Comunidad Económica Europea, «con carácter de instrumento único y generalizado para todos los Estados miembros, la denominada «evaluación de impacto ambiental» como técnica de protección ambiental de carácter anticipado o preventivo».

En el ámbito internacional, por otra parte, hay que tener presente el Convenio sobre evaluación de impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo (Finlandia) el día 25 de febrero de 1991, y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, suscrito en Kiev en el año 2003, ambos ratificados por España. También es relevante en esta materia el Convenio europeo del paisaje, de 20 de octubre de 2000, ratificado por España en fecha 6 de noviembre de 2007.

El Convenio de Espoo dio lugar a la reforma de las disposiciones comunitarias y nacionales sobre cooperación transfronteriza en materia de evaluación ambiental, a través de la Directiva 97/11/CE y de la correspondiente adecuación del Derecho interno a sus disposiciones. Tras diversas modificaciones, la Directiva 85/337/CE ha sido derogada y sustituida por la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados, en la que se ha codificado en un texto único la Directiva original con las sucesivas modificaciones. En esta se pone de manifiesto que «resulta necesario que los principios de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente estén armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los promotores y el

contenido de la evaluación. Los Estados miembros pueden establecer normas más estrictas para proteger el medio ambiente» (considerando 3). Posteriormente, se ha adoptado la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE para, entre otras finalidades, «reforzar la calidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental» (considerando 3), y «simplificar y armonizar los procedimientos... de manera que se garantice la mejora de la protección del medio ambiente, el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y el apoyo al crecimiento sostenible en la Unión» (considerando 6).

Por otra parte, y como este Tribunal advirtió en la STC 13/1998, FJ 3, la Directiva comunitaria 85/337/CEE no alcanzaba «al escalón superior de la planificación y programación, propio de la llamada “evaluación estratégica”». Va a ser con la aprobación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando la Unión Europea amplíe el ámbito de este instrumento con el objeto de «conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible» (art. 2).

Por lo que respecta a la adecuación del ordenamiento interno al Derecho comunitario, la Directiva 85/337/CEE fue transpuesta mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que fue desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprobó el reglamento para su ejecución. Las modificaciones sustantivas experimentadas por dicha Directiva y las obligaciones asumidas a nivel internacional condujeron, a su vez, a la modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 por el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, primero, y por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, después; posteriormente, por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, se aprobó con carácter básico el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos. En cuanto a la adecuación de la legislación básica estatal a la Directiva 2001/42/CE, tuvo lugar con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La actual Ley 21/2013 de evaluación ambiental derogó, tanto el Real Decreto Legislativo 1/2008 y el Real Decreto 1131/1988, sobre la evaluación de impacto ambiental de proyectos, como la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El preámbulo de la Ley 21/2013 pone ahora de relieve que la evaluación ambiental es ya «un instrumento plenamente consolidado que acompaña al desarrollo, asegurando que éste sea sostenible e integrador».

En relación con el marco establecido por el Derecho de la Unión Europea en esta materia, hay que destacar que, en el momento de adopción de la Ley 21/2013, la Unión Europea estaba tramitando una nueva directiva que iba a modificar la Directiva 2011/92/UE. En este contexto el legislador estatal afirma en su preámbulo que la Ley de evaluación ambiental se adopta «en sintonía con los principios que animan la revisión de la normativa comunitaria sobre la evaluación ambiental de proyectos», al tiempo que prevé «los mecanismos necesarios para una adaptación rápida de los contenidos técnicos que resulten de la futura reforma europea». En definitiva, aunque la Ley 21/2013 es la norma a través de la cual se adecúa actualmente la legislación básica de medio ambiente a las directivas de la Unión Europea en materia de evaluación ambiental, no se adoptó en su momento –tal y como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 760, de 24 de julio de 2013, sobre el anteproyecto de esta Ley– con la finalidad primordial de dar cumplimiento a nuevas obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. De hecho, la Ley se adelantó a la aprobación de la Directiva 2014/52/UE, cuyo plazo de transposición al ordenamiento interno expira el 16 de mayo de 2017.

El preámbulo justifica su adopción, desde la perspectiva interna, en «la experiencia acumulada en los veinticinco años de aplicación, en España, de la evaluación ambiental», en la que «se han apreciado importantes disfunciones y carencias técnicas que importa corregir sin dilación. Son ejemplo de estas insuficiencias, la tardanza en la emisión de

algunas declaraciones de impacto ambiental, o la diversidad de normativas (en ocasiones sin justificación medioambiental) que pueden llegar a desvirtuar los efectos preventivos del procedimiento de evaluación ambiental». Afirma, de este modo, que «la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección», y declara que la Ley, que «pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental... se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional». A tales efectos, ha unificado en un solo texto normativo la regulación de la evaluación de los efectos de determinados planes y programas, así como la evaluación de impacto ambiental de proyectos, estableciendo «un esquema similar para ambos procedimientos –evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental–». Declara, además, que «estos procedimientos se regulan de manera exhaustiva, lo cual aporta dos ventajas: por una parte puede servir de acicate para que las comunidades autónomas los adopten en su ámbito de competencias, sin más modificaciones que las estrictamente necesarias para atender a sus peculiaridades, y por otra parte, hace que el desarrollo reglamentario de la ley no resulte imprescindible».

c) En este nuevo marco normativo es preciso tomar en consideración, asimismo, la doctrina constitucional recaída hasta el momento en relación con el objeto y finalidad de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Tal y como se afirmó en la ya citada STC 13/1998, la evaluación de impacto ambiental «es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente (preámbulo de las Directivas 85/337/CEE y 97/11/CE y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva –con relación a proyectos de obras y actividades– de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (FJ 4 y, en idénticos términos, STC 90/2000 de 30 de marzo, FJ 4, y, más recientemente, en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

En la misma Sentencia declaró este Tribunal que «la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente, cuyo “carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento” (STC 64/1982, fundamento jurídico 3)» (STC 13/1998, FJ 7, reiterada después en las SSTC, 101/2006, De 30 de marzo, FJ 4; y 5/2013, de 17 de enero, entre otras). Concluyendo que «es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad» (SSTC 13/1998, FJ 8, reiterada después en las SSTC, 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4, y 5/2013, de 17 de enero, entre otras).

Refiriéndose ya, tanto a la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental anteriormente en vigor (texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008), como a la vigente en la

actualidad (Ley 21/2013 de evaluación ambiental), este Tribunal ha precisado que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental «supone un preceptivo trámite de información pública, consultas a las Administraciones públicas afectadas y a personas interesadas sobre el proyecto y el estudio de impacto ambiental presentado (que ha de comprender las medidas adecuadas para que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los posibles efectos adversos de la actividad sobre el medio ambiente, así como un programa de vigilancia ambiental para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas, correctoras y compensatorias, en todas las fases del proyecto)» (STC 106/2014, de 24 de junio, FJ 8; reiterada en la STC 134/2014, de 22 de julio, FJ 2, y STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8, entre otras).

Finalmente, hay que tener en cuenta que, al hacer tales pronunciamientos, este Tribunal «ha sido muy consciente... del encuadramiento de la evaluación de impacto ambiental en el seno de un procedimiento administrativo y de su consideración como un trámite esencial en un procedimiento complejo de aprobación de obras y proyectos» (STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 4).

Pues bien, no hay duda de que esta doctrina –que, como hemos advertido, se pronuncia en relación con la figura de la evaluación de impacto ambiental– es aplicable *mutatis mutandi* a lo que ahora la Ley 21/2013 define como «evaluación ambiental» y que, conforme a su artículo 5, incluye tanto la evaluación ambiental de planes y programas («evaluación ambiental estratégica») como la de proyectos («evaluación de impacto ambiental»).

d) En definitiva, estamos ante un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental. Esta característica es consustancial, de hecho, a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohesitar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible. Su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que rigen la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha evaluación, para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones que éstos pueden tener en el medio ambiente, consideren las alternativas ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente. Ello con independencia de que dichos planes, programas o proyectos sean –en función del ámbito material en los que se adopten– competencia estatal, autonómica o local. Es desde esta perspectiva desde la que hay que entender la definición de la evaluación ambiental dispuesta en el artículo 5.1 de la Ley 21/2013, según el cual estamos ante un «procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos».

e) Consecuentemente, atendiendo a su finalidad y contenido, las disposiciones articuladoras de la evaluación ambiental se encuadran en la materia de medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia para regular con carácter básico este instrumento, conforme al artículo 149.1.23 CE, y la Generalitat de Cataluña para establecer normas de desarrollo y adicionales de protección, conforme al artículo 144 y los artículos 111 y 113 EAC. Es obvio, asimismo, que no cabe encuadrarlo, como señala la representación procesal de la Generalitat, en el artículo 149.1.18 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva para regular el «procedimiento administrativo común», ya que no regula la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).

Por otra parte, por las razones que se exponen a continuación, no puede acogerse el argumento de la Generalitat según el cual la regulación de las funciones y trámites de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental sólo puede ser establecida por el propio Estado cuando se refieran a obras y actuaciones de la competencia estatal, mientras que esos mismos procedimientos han de ser regulados por las Comunidades Autónomas cuando estén directamente vinculados a la autorización de proyectos, planes o programas sujetos a la competencia autonómica.

Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, la regulación de procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* «es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración», de manera que «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 101/2006, de 30 de marzo, FJ 5, entre otras). Por otra parte, también ha declarado este Tribunal que «las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6).

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

4. Sentado todo lo anterior, es preciso examinar si los preceptos legales a los que la Ley 21/2013 atribuye carácter básico y que han sido impugnados por la Generalitat, cumplen con los requisitos que ha de respetar la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente.

A este respecto, la Ley de evaluación ambiental cumple los requisitos de orden formal exigibles a la legislación básica, pues proclama en su disposición final octava su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 149.1.23 CE (SSTC 1/1982, FJ 1 y 32/1982, FJ 5, entre otras muchas).

En cuanto a los criterios de orden material que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica de medio ambiente, sus elementos esenciales fueron sistematizados en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, en los siguientes términos:

«El primero de estos criterios se concreta en que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) *in fine*] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades

Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (STC 102/1995, FJ 8).

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

El tercer criterio a tener en cuenta... es el relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras). [L]a afectación transversal del título competencial del Estado, que se cife al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener... Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE. Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9).»

Posteriormente, en la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2, ha destacado también este Tribunal que «la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente implica, “de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el art. 45.2” (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4). Estos parámetros delimitan un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa, en la medida en que la legislación básica, que “posee la característica técnica de normas mínimas de protección” (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación que ha quedado descrita, que sin incurrir en exageración puede calificarse de riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global» (SSTC 69/2013, FJ 1; reiterada en las SSTC 141/2014, FJ 5; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 5/2016, de 21 de enero, FJ 4). Además, en la Sentencia 45/2015, de 5 de marzo, hemos declarado que «atendiendo a la necesidad de “una política global en materia de medio ambiente” [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial» [FJ 6.c)].

5. En el presente recurso no está en cuestión la incidencia que la regulación básica de la evaluación ambiental tiene, por su propio objeto y finalidad, en las distintas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, imponiendo limitaciones específicas a éstas por razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad de que se trate pueda tener en el medio ambiente conforme al

canon de afectación transversal expuesto. La cuestión fundamental que plantea este caso es, en esencia, si la competencia estatal para dictar las bases en esta materia se ha ejercido «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» –conforme al artículo 149.1.23 CE, en los términos que ha precisado este Tribunal– y, en concreto, sin perjuicio de la «competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección», que el artículo 144 1 h) EAC atribuye a la Generalitat. Nos encontramos, en definitiva, ante una controversia sobre el ejercicio compartido de la competencia en materia de medio ambiente que exige analizar si los preceptos impugnados se ajustan a los dos primeros criterios específicos que, en los términos expuestos en el fundamento jurídico anterior, este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material. Si bien, con carácter previo, es necesario hacer las siguientes consideraciones generales:

a) Como hemos advertido al analizar el objeto y finalidad de la Ley de evaluación ambiental, el legislador estatal pone de manifiesto en su preámbulo que «estos procedimientos se regulan de manera exhaustiva». Esta afirmación ha sido tomada en consideración por el Letrado de la Generalitat al argumentar que el Estado se excede en el ejercicio de sus competencias conforme al artículo 149.1.23 CE, al dejar las disposiciones recurridas sin contenido la potestad normativa de la Generalitat. Por su parte, el Abogado del Estado señala, haciendo referencia también a esta misma parte del preámbulo, que la finalidad última de la reforma es una mejora de la protección ambiental en España, eliminando disfunciones que exigen una actuación del Estado mediante el instrumento previsto en el artículo 149.1.23 CE. A este respecto, hay que recordar que, tal como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, «los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial... aunque este Tribunal no resulte vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo» (STC 134/2011, de 20 de julio, y las allí citadas), siendo preciso examinar si los distintos artículos recurridos por la Generalitat vulneran sus competencias normativas en materia de medio ambiente por exceder, en efecto, el ámbito material de lo básico conforme ha sido definido por este Tribunal.

b) Por otra parte, tal como se ha señalado en el fundamento jurídico anterior, la normativa básica en esta materia tiene por objeto establecer el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional, y será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites por razón de la apreciable repercusión negativa que su ejercicio pueda tener en el medio ambiente. En consecuencia, todos los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental y sean esenciales a tal fin deben ser razonablemente considerados como normas básicas sobre protección del medio ambiente. Mientras que no pueden considerarse como tales aquellas otras prescripciones que, sin menoscabo de la finalidad y eficacia de este instrumento, sean: (i) meras remisiones o reiteraciones de las reglas de procedimiento administrativo común o de las bases dictadas por el Estado en el ámbito del artículo 149.1.18 CE, que no tengan una específica vocación tuitiva de protección del medio ambiente. Este Tribunal, después de haber destacado que han de ser las comunidades autónomas las que, «en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales», también ha declarado, a continuación, que no obstante lo anterior, «las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas» (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6, por todas); y/o (ii) normas complementarias o accesorias de aquellas que regulan los trámites y requisitos esenciales de la evaluación ambiental, las cuales pueden ser adoptadas por las Comunidades Autónomas para regular las evaluaciones de sus planes, programas o proyectos en el ejercicio de sus competencias, pero respetando en

todo caso las reglas del procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.18, y sin perjuicio de las disposiciones básicas adoptadas al amparo del artículo 149.1.23 CE.

c) Por último, también conviene destacar, antes de comenzar el análisis pormenorizado de cada precepto, que la disposición final octava de la Ley 21/2013, en su apartado 2 b), declara que no tienen carácter básico los plazos de los preceptos que enumera, entre los que se encuentran los que son objeto del presente recurso.

Una vez efectuadas las precisiones que anteceden, procede comenzar el enjuiciamiento pormenorizado de las disposiciones en cuestión.

6. Se impugnan, en primer lugar, los artículos 17 y 33, que hacen referencia a los «Trámites y plazos de la evaluación ambiental estratégica ordinaria» y a los «Trámites y plazos de la evaluación de impacto ambiental ordinaria», respectivamente.

El artículo 17 dispone, en su apartado primero, que la evaluación ambiental estratégica ordinaria constará de los siguientes trámites: a) solicitud de inicio; b) consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico; c) elaboración del estudio ambiental estratégico; d) información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas; e) análisis técnico del expediente y f) declaración ambiental estratégica. En el apartado segundo establece un plazo máximo de tres meses, contados desde la recepción de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico, para que el órgano ambiental realice las consultas previstas en el artículo 19.1 y elabore un documento de alcance del estudio ambiental estratégico regulado en el artículo 19.2. El apartado tercero establece un plazo máximo para la elaboración del estudio ambiental estratégico y para la realización de la información pública y de las consultas previstas en los artículos 20, 21, 22 y 23, desde la notificación al promotor del documento de alcance. El apartado cuarto prevé el plazo para el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica por el órgano ambiental, así como la posibilidad de prórroga, por razones justificadas debidamente motivadas, desde la recepción del expediente completo y comunicadas al promotor y al órgano sustantivo.

En cuanto a los trámites de la evaluación de impacto ambiental ordinaria, el artículo 33 dispone, en su apartado primero, que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria «se inicia con la recepción por el órgano ambiental del expediente completo de evaluación de impacto ambiental». En su apartado segundo establece las siguientes actuaciones con carácter previo al inicio de dicho procedimiento: a) con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el artículo 34, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental, y establece un plazo máximo para su elaboración de tres meses; b) con carácter obligatorio, el órgano sustantivo, dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, realizará los trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Se otorga una vigencia a estos últimos de un año desde su finalización, transcurrido el cual sin que se haya iniciado la evaluación de impacto ambiental ordinaria, el órgano sustantivo declarará la caducidad de los citados trámites. En su apartado tercero, prevé que la evaluación de impacto ambiental ordinaria se desarrollará a través de los siguientes trámites: a) solicitud de inicio; b) análisis técnico del expediente de impacto ambiental y c) declaración de impacto ambiental. Fija, asimismo, con carácter no básico, el plazo para realizar estos trámites (cuatro meses a partir de la recepción completa del expediente de impacto ambiental), y la posibilidad de prórroga (por dos meses más) debido a razones justificadas, debidamente motivadas.

Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la Generalitat argumenta que, tanto el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, como el de evaluación de impacto ambiental, ambos en su modalidad ordinaria, se regulan en estas disposiciones «con un nivel de detalle reglamentario», de forma completa y exhaustiva, designando al órgano ambiental como competente para hacer el análisis técnico del expediente y

formular la declaración ambiental, sin permitir a las Comunidades Autónomas «desarrollar ninguna política propia» porque la evaluación ambiental se configura «como un procedimiento cerrado». Considera que estaríamos ante legislación básica si estos artículos se hubieran limitado a la transposición de las Directivas en sus principios generales y en la designación del órgano competente. Tales alegaciones se repiten en relación con diversos artículos conexos a las mismas en tanto que regulan algún aspecto de los trámites en ellas enumerados. El Abogado del Estado defiende, por el contrario, que estos artículos se limitan a recoger una relación de los pasos a seguir con carácter básico y que, en el ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas los podrán desarrollar para adaptarlos a sus peculiaridades organizativas, o adoptar un mayor nivel de protección ambiental, cuando lo consideren oportuno.

En relación con los motivos de impugnación esgrimidos por la Generalitat, hay que recordar, en primer lugar, que, conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, la calificación como materialmente básicas de las disposiciones en cuestión «no depende de que reproduzcan o no prescripciones de la Directiva comunitaria, ni de que incorporen o no opciones abiertas por la misma, sino de si cabe o no conceptualizarlas como materialmente básicas de acuerdo con la doctrina de este Tribunal recaída en torno al alcance de lo básico» (STC 13/1998, FJ 3, y las allí citadas). A este respecto y, según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 4 de esta resolución al determinar nuestro canon de enjuiciamiento, «no son... lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no», sino que «cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos» (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 y las allí citadas). Además, en los términos sintetizados por la STC 45/2015, hemos precisado que, atendiendo a la necesidad de una política global en materia de medio ambiente, también «pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial» [FJ 6.c)].

Proyectando dicha doctrina a este caso concreto, las disposiciones en cuestión enumeran los trámites y elementos esenciales en la evaluación ambiental para atender a la finalidad de promover un desarrollo sostenible, garantizando en todo el territorio un nivel elevado de protección del medio ambiente, conforme a la finalidad que el Legislador proclama en su artículo 1. A través de estas disposiciones introduce una mínima homogeneidad y coherencia en la articulación de un instrumento clave para compatibilizar el ejercicio de las competencias sectoriales –ya sean estatales o autonómicas– con la protección del medio ambiente que exige el artículo 45.2 CE, integrando la variable ambiental en los procedimientos de tramitación, aprobación y autorización de los planes, programas y proyectos que están dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley 21/2013. Ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas no solo puedan establecer los plazos que estimen pertinentes en el impulso del procedimiento, sino que también puedan –conforme argumenta el Abogado del Estado– desarrollar determinados aspectos de dichas disposiciones o adoptar normas adicionales de protección que podrían incluir, por ejemplo, otras fases, trámites o requisitos, si así lo estimaren oportuno.

En relación con la exigencia, prevista en el apartado segundo del artículo 17, de que la solicitud vaya acompañada del borrador del plan o programa y de un documento inicial estratégico, puede considerarse sin dificultad también como una disposición básica, dirigida a garantizar un mínimo de homogeneidad en el proceso de evaluación en todo el territorio, y que no excluye la adopción por las Comunidades Autónomas de normas de desarrollo o adicionales de protección, por las razones y en los términos que se exponen al analizar más adelante la regulación de la solicitud de inicio de la evaluación, que se lleva a cabo en los artículos 18, 29, 39 y 45.

Por lo que se refiere al reproche que formula la Generalitat en relación con la designación en el mismo artículo del «órgano ambiental» como «órgano competente para hacer el análisis técnico del expediente y formular la declaración ambiental estratégica», la Ley no dispone cuál sea dicho órgano en cada Comunidad Autónoma. En su artículo 5.1.e)

la Ley 21/2013 define «Órgano ambiental» como el «órgano de la Administración pública que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y formula las declaraciones estratégica y de impacto ambiental, y los informes ambientales». Esta definición se complementa con la de «Órgano sustantivo» en la letra d) del mismo apartado del artículo 5, que hace referencia al órgano con la competencia material para elaborar el plan, programa o proyecto en cuestión, y cuya designación depende también de la Administración competente por razón de la materia. Se trata de una diferenciación orgánica y funcional dirigida a garantizar la especialización técnica, así como una mínima independencia y objetividad en el proceso de la evaluación de impacto ambiental respecto del órgano que ha de autorizar o aprobar el proyecto, necesaria para que esta técnica de control previo pueda cumplir sus fines de protección ambiental, y sin que en estas disposiciones se llegue a predeterminar para las Comunidades Autónomas la designación de dichos órganos. Estas pueden optar en cada caso por aquellos órganos que estimen pertinentes, conforme a su modelo organizativo, para llevar a cabo los distintos trámites, tal y como dispone el apartado segundo del artículo 11 de la ley. El mismo argumento es aplicable a la diferenciación que hace el artículo 33, a los efectos de establecer que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria se inicie mediante la recepción por el órgano ambiental del expediente completo de evaluación de impacto ambiental y la subsiguiente tramitación por éste, así como la realización por el órgano sustantivo de los trámites de información pública y consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

Por consiguiente, la distinción entre órgano ambiental y órgano sustantivo, y la configuración funcional del primero como garante de la necesaria calidad y objetividad que deben tener las evaluaciones ambientales, forma parte de una regulación común mínima, la cual ha de regir en todo el territorio nacional, con independencia de cuáles sean las Administraciones competentes para llevarlas a cabo, en aras de la finalidad tuitiva de protección del medio ambiente que persigue la Ley 21/2013. Tal diferenciación no menoscaba el ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas, que podrán, en el marco de dicha distinción y en ejercicio de la potestad de autoorganización de la que gozan en ejercicio de sus competencias, desarrollar, precisar y adecuar la aplicación de estas disposiciones.

Finalmente, el artículo 33.2.a), según el cual «con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el artículo 34, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental» ha de interpretarse –por las razones que se detallan en el fundamento jurídico 8 c) en relación con el artículo 34.1 conexo, en el que se regula la elaboración de dicho documento– en el sentido de que no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan normas en las que se exija en todo caso que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental, con independencia de la solicitud del promotor. Interpretación esta que será llevada al fallo.

En definitiva, estas disposiciones cumplen con los criterios necesarios, en el orden sustantivo, de las normas básicas: ordenan los trámites y requisitos mínimos de la evaluación ambiental comunes en todo el territorio para garantizar la consecución de sus fines en el marco de los procedimientos de adopción, aprobación o autorización de planes, programas y proyectos que quedan sometidos a la misma por razón de su potencial impacto en el medio ambiente; y no impiden que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente las prescripciones básicas o establezcan niveles de protección más altos.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación formulada contra estos preceptos, si bien el artículo 33.2 puede reputarse básico y, por ende, conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias, en el sentido que aquí se ha interpretado. Interpretación de conformidad que se llevará al fallo.

7. La Generalitat impugna, por razones similares, los artículos 18, 29, 39 y 45, que regulan la solicitud de inicio de los distintos procedimientos de evaluación ambiental (la evaluación ambiental estratégica ordinaria, la evaluación ambiental estratégica simplificada, la evaluación de impacto ambiental ordinaria y la evaluación de impacto

ambiental simplificada, respectivamente). Sin que sea necesario reproducir el texto íntegro de estos preceptos, baste aquí advertir, en primer lugar, que en todos ellos se dispone que el promotor ha de presentar ante el órgano sustantivo la solicitud de inicio del procedimiento de adopción o aprobación del plan o programa, o de autorización del proyecto, acompañada de la documentación establecida en los mismos para cada procedimiento, y, en relación con la que se exige, que contenga «al menos» la información que se enumera en el apartado primero de dichos artículos. También establecen aquellos la comprobación por el órgano sustantivo de la documentación y la remisión al órgano ambiental de la solicitud acompañada de dicha documentación. Se regulan, asimismo, las razones para resolver su inadmisión por el órgano ambiental, previa audiencia al promotor y traslado de la información al órgano sustantivo. Se precisa, por último, que la resolución de inadmisión debe ser motivada y que, frente a la misma, podrán interponerse, en su caso, los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial.

El Letrado autonómico reitera que tales preceptos describen un trámite pormenorizado y «fijan con precisión exacta y cerrada» un *iter* procedimental que excede el establecimiento de unos principios ordenadores en materia de evaluación ambiental y que imponen como básica una regulación que es puramente de gestión y ejecución, vaciando así la competencia de la Generalitat en materia de medio ambiente; ello con la salvedad del apartado segundo de estos cuatro artículos, que establece un trámite relativo a la enmienda y mejora de la solicitud, por cuanto estaba ya previsto por el artículo 71 de la entonces vigente Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LPC). Por su parte, el Abogado del Estado argumenta que las Comunidades Autónomas también siguen gozando aquí de un margen de actuación para el desarrollo de esta fase del procedimiento, estableciendo especialidades que respondan a las características y necesidades propias de su ordenamiento.

Al proyectar a estas disposiciones la doctrina ya expuesta sobre el alcance de lo básico en materia de medio ambiente, se constata lo siguiente:

a) En primer lugar, que en los cuatro artículos en cuestión se establece que el promotor dirigirá la solicitud de evaluación de impacto ambiental ante el órgano sustantivo. Esta exigencia tiene por finalidad garantizar que, en cada Administración, el órgano competente *ratione materiae* tenga debidamente en consideración los efectos que su actividad pueda tener sobre el medio ambiente. Es una opción normativa que responde directamente al principio de integración de los aspectos medioambientales en la toma de decisiones de los órganos a los que corresponde la elaboración y adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos. En definitiva, establece una vía, común para todo el territorio, cuyo objetivo es hacer efectivo un principio que es esencial para cohesionar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y, por ende, con la consecución de un desarrollo sostenible. Como hemos afirmado en el fundamento jurídico 6, las disposiciones impugnadas no predeterminan, sin embargo, cuáles sean dichos órganos en cada Comunidad Autónoma, correspondiendo a estas su designación y respetando así las competencias autonómicas de autoorganización y de ejecución de la legislación ambiental. Tales disposiciones pueden reputarse, en consecuencia, respetuosas con el orden constitucional y estatutario de competencias establecido en el artículo 148.1.23 CE y el 144.1 EAC. Por la misma razón han de declararse conformes con el esquema de distribución de competencias los apartados terceros de dichos artículos, los cuales disponen que, una vez realizadas las comprobaciones establecidas en el apartado segundo, «el órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos que la deben acompañar».

b) En relación con la documentación e información que ha de aportar el promotor en las solicitudes de evaluación ambiental, este Tribunal ha declarado que la regulación de los documentos que deben acompañar a ciertas solicitudes, como las de ayudas en materia de medio ambiente, se inscriben «en el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.23 CE», cuando tales documentos «de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación... en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la

medida en que se prevé que aquéllas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes [apartados c) y d)]» (STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10; reiterada en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 en relación con otro tipo de solicitudes en el ámbito de medio ambiente). Proyectando la doctrina expuesta sobre la presente controversia, los artículos 18 y 29 disponen en su apartado primero que las solicitudes se acompañarán del borrador del plan o programa y de un documento estratégico, que contendrá, «al menos», la información enumerada en dichos apartados. Esta información se configura expresamente como una exigencia esencial o de mínimos en todo el territorio, que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar o completar. Por lo que se refiere a los documentos concretos que han de acompañar a dichas solicitudes, si bien dichos apartados no incluyen la fórmula de «al menos», no por ello se excluye que las Comunidades Autónomas puedan exigir en su normativa otros documentos adicionales a los previstos en dicho apartado. Lo mismo cabe afirmar respecto al apartado primero del artículo 39, que establece que la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental ordinaria deberá ir acompañada de una documentación «que constituirá el contenido mínimo del expediente de evaluación de impacto ambiental», de manera que las Comunidades Autónomas podrán exigir en su normativa documentos adicionales si lo consideran pertinente para adecuar dicha evaluación a la política ambiental que desarrollen en su territorio. Por lo que respecta al artículo 45, sobre la solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada, no se establece una precisión similar a la prevista en el artículo 39, si bien esta disposición ha de interpretarse, igualmente, en el sentido de que no excluye que las Comunidades Autónomas puedan exigir en su normativa que el promotor aporte documentación e información adicional. En todos estos casos, las disposiciones que exigen que las solicitudes de evaluación vayan acompañadas de al menos dicha documentación e información han de considerarse como regulación necesaria para garantizar una homogeneidad mínima en la realización de la evaluación ambiental en todo el territorio nacional con independencia del lugar en que se lleve a cabo, al tiempo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan requerir en su propia normativa la documentación o información adicional que consideren necesaria para atender a las especificidades de sus propias políticas.

c) Por lo que se refiere a la regulación de la resolución de inadmisión a trámite de las solicitudes de evaluación de impacto, que se recoge en el apartado cuarto de estos artículos, estas disposiciones tienen como finalidad, como declara el preámbulo de la Ley 21/2013, «que los promotores conozcan, desde una fase muy preliminar del procedimiento, que existen fundadas razones para entender que el plan, programa o proyecto no podrá contar con una declaración ambiental favorable, por razones ambientales, o cuando los estudios ambientales no reúnen condiciones de calidad suficientes apreciadas, o cuando se hubiese inadmitido o se hubiere dictado una declaración ambiental desfavorable en un plan, programa o proyecto análogo al presentado». Su contenido es conforme con el sistema de distribución de competencias constitucional si se interpreta en el sentido de que establecen unas causas sustantivas mínimas en las que procede declarar dicha inadmisibilidad, sin que excluya la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, puedan adoptar normas de desarrollo al respecto o, en su caso, recoger otros supuestos de inadmisión adicionales en aras de la protección del medio ambiente.

d) Finalmente, los dos últimos párrafos del apartado cuarto de los artículos 18, 29, 39 y 45, aplican reglas de procedimiento administrativo común relativas a cuestiones tales como la subsanación y mejora de la solicitud, el trámite de audiencia, la motivación y la revisión de los actos de trámite, así como de coordinación entre los órganos competentes de la misma administración, las cuales, de acuerdo con la precisión al canon de enjuiciamiento expuesta en el fundamento jurídico 5.b) (i), no pueden reputarse legislación básica de medio ambiente.

Procede así estimar la impugnación formulada por la Generalitat en relación con los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto de los artículos 18, 29, 39 y 45, en tanto en cuanto sus disposiciones no pueden considerarse legislación básica ambiental. Se

declaran en todo lo demás conformes con el sistema constitucional de distribución de competencias en el sentido que aquí se han interpretado, interpretación de conformidad que se llevará al fallo.

8. La Generalitat impugna los artículos 19, 30, 34 y 46, que hacen referencia a las «consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas», tanto en el marco de la evaluación ambiental estratégica, como en el de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Sin que sea necesario reproducir aquí el texto íntegro de los preceptos citados dada su extensión, baste con señalar que la Generalitat admite que tengan la consideración de legislación básica una serie de previsiones genéricas de los mismos, relativas a la necesidad de la consulta a las administraciones públicas y personas interesadas, el órgano que las tenga que llevar a cabo, los efectos que pueda tener sobre el procedimiento la ausencia de estos pronunciamientos y la necesidad de su publicidad. Impugna, por el contrario, las previsiones que, a continuación, se enuncian, por entender que no encuentran acomodo constitucional:

a) Las disposiciones de los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo) de la Ley 21/2013, que establecen que los pronunciamientos que lleguen fuera de plazo no se tendrán en cuenta («En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»). Argumenta el letrado autonómico que las consecuencias de no emitir un informe o de emitirlo tardíamente se encontraban reguladas a todos los efectos en el artículo 83.4 LPC, estableciéndose como regla general que el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución (en términos similares el artículo 112 de la Ley 39/2015, vigente en la actualidad). Por las razones que ya hemos advertido, no se puede descartar que el legislador estatal pueda adoptar ex artículo 149.1.23 CE normas básicas de carácter procedimental distintas a las del procedimiento administrativo común, que cumplen una función de ordenación mediante mínimos vinculada a la consecución de los objetivos ambientales en cuestión. Sin embargo, las previsiones aquí enjuiciadas excluyen la toma en consideración de los informes recibidos fuera de plazo, incluso cuando los mismos puedan aportar datos relevantes en beneficio de la calidad de la evaluación ambiental, lo que, si bien responde a un principio de celeridad en la tramitación, no se cohonestaba con su finalidad primordial de garantizar en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, conforme a lo que declara la ley en su artículo 1. Impiden, además, que las Comunidades Autónomas puedan optar por normas de este cariz, más protectoras, en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente. En consecuencia, no cabe considerar como legislación básica los preceptos contenidos en los párrafos segundo del artículo 19.1, primero del artículo 30.2, segundo del artículo 34.4 y segundo del 46.2 de la Ley 21/2013, en los que se dispone que «en este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente». Por todo lo cual ha de estimarse la impugnación formulada contra estos preceptos, al vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

b) La Generalitat impugna, asimismo, las previsiones de los artículos 19.1 (tercer párrafo), 30.2 (segundo párrafo), 34.4 (tercer párrafo) y 46.3 (primer párrafo), según las cuales, en caso de que no se hayan recibido los informes de las administraciones públicas afectadas o sean insuficientes, el órgano ambiental «requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del informe correspondiente en el plazo de diez días hábiles». Entiende el Letrado de la Generalitat que la articulación concreta de cómo se han de requerir los informes no constituye una base en materia de medio ambiente. Por su parte, el Abogado del Estado esgrime que se trata de un mecanismo que podrá ser utilizado, tanto por la Administración General del Estado para requerir los informes que deban ser emitidos por las Comunidades Autónomas, como por éstas cuando sea algún organismo del Estado el que se retrase en la emisión de estos informes preceptivos.

Recuerda, asimismo, que, conforme a la disposición final octava de la Ley 21/2013, los plazos que establecen estas disposiciones no tienen carácter básico.

El preámbulo de la Ley 21/2013 pone de manifiesto que «una de las piezas esenciales de la evaluación ambiental es la consulta a las administraciones públicas afectadas». Por su parte, el artículo 2 recoge expresamente, entre los «principios de la evaluación ambiental», el de «cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas». En este caso, las disposiciones impugnadas articulan un mecanismo de colaboración o cooperación dirigido a evitar que la evaluación ambiental pueda verse paralizada o menoscabada en su eficacia cuando el órgano ambiental, sea estatal o autonómico, no tenga los elementos de juicio suficientes para llevarla a cabo, bien por no haber recibido los informes de otras Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, bien porque estos resulten insuficientes para decidir.

Como se recuerda en la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, sobre el principio de cooperación, «hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas). Por otro lado su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar» (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5 *in fine*). También ha reiterado este Tribunal que el citado principio de cooperación «impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2; 102/1995, fundamento jurídico 31), aunque, por lo general, “no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule” (STC 68/1996, fundamento jurídico 10)... Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional» (SSTC 118/1988, de 4 de junio, FJ 12, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5, por todas). Además, también ha declarado que «la previsión de mecanismos de colaboración y coordinación resulta, no sólo conforme al sistema de distribución competencial, sino particularmente “conveniente para favorecer el ejercicio de las competencias sectoriales implicadas por la afectación transversal que es consustancial a la legislación básica de protección del medio ambiente” [STC 69/2013, FJ 7, citando la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)]. Por eso, tales estrategias pueden fácilmente reconducirse a las atribuciones que el art. 149.1.23 CE reconoce al Estado» [SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 8, y 69/2013, de 14 de marzo, FJ 7, citando la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5.c)]. Afectación transversal que es la razón misma de ser de la evaluación ambiental regulada por la Ley 21/2013. De hecho, el llamamiento constitucional a la colaboración interadministrativa, resulta «particularmente relevante e intenso en materia medioambiental dado el carácter global tanto de los riesgos para el entorno y la biodiversidad como de las políticas necesarias para afrontarlos» (por todas, STC 45/2015, FJ 6).

A la luz de esta doctrina constitucional, la disposición aquí cuestionada ha de ser interpretada en el sentido de que dispone que el órgano ambiental de la administración competente para llevar a cabo la evaluación ambiental reitere la solicitud de la información necesaria ante el superior jerárquico de aquel que debería haber emitido el informe. Ello sin alteración alguna de las relaciones de jerarquía ni del ejercicio de las competencias propias de cada administración. Por lo que respecta a la regulación de la tramitación de dicha solicitud, y en lo que se refiere en particular a los incisos «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora», hay que señalar que se trata de disposiciones que responden a bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen jurídico de sus funcionarios –las relacionadas, en particular, con las instrucciones y órdenes de servicio, y la responsabilidad disciplinaria– cuyo desarrollo y aplicación compete a cada Administración, en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento, conforme a las normas adoptadas por

el Estado ex artículo 149.1.18 CE. En consecuencia y de acuerdo con la precisión al canon de enjuiciamiento expuesta en el fundamento jurídico 5 b) (i), no pueden reputarse legislación básica en materia de medio ambiente.

Finalmente, los incisos que establecen la comunicación del requerimiento al órgano sustantivo y al promotor, así como la suspensión del plazo hasta que se reciban los informes solicitados (tercer párrafo *in fine* del artículo 19.1; tercer párrafo *in fine* del artículo 34.4, y segundo párrafo *in fine* del artículo 30.2), son disposiciones esenciales para garantizar la eficaz integración de los aspectos ambientales en la toma de decisión, y por tanto la eficacia de la evaluación ambiental; son, por consiguiente, legislación básica de medio ambiente.

En definitiva, estas previsiones de los artículos 19.1 (tercer párrafo). 30.2 (segundo párrafo). 34.4 (tercer párrafo) y 46.3 (primer párrafo), pueden considerarse disposiciones básicas, conforme a las competencias que el artículo 149.1.23 CE reconoce al Estado, por lo que cabe desestimar la impugnación formulada contra las mismas, salvo en lo que se refiere a los incisos «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

c) En tercer lugar, impugna la Generalitat el apartado primero del artículo 34, por disponer que el promotor pueda, con carácter voluntario, solicitar al órgano ambiental que elabore un documento del alcance del estudio de impacto ambiental, y su apartado segundo, por determinar la información y la documentación que tiene que acompañar la solicitud. El letrado autonómico destaca que, conforme al artículo 5.2 de la Directiva 2011/92/UE, esta es una opción que tiene la autoridad competente, aunque también puede establecer que sea exigible en todo caso dicho documento, y argumenta que la decisión de decantarse por una u otra opción corresponde, en cuanto a los proyectos sometidos a su competencia, a la Generalitat. Compete igualmente a la Generalitat, añade, la determinación de la información que tiene que acompañar la solicitud. Tal y como pone de relieve el Abogado del Estado, la voluntariedad de esta fase permite agilizar la tramitación de expedientes, y constituye una opción para el promotor, quien podrá solicitar al órgano ambiental la determinación del alcance cuando lo considere preciso. La Ley 21/2013 define en su artículo 5.2.c) el «documento de alcance» como el «pronunciamiento del órgano ambiental dirigido al promotor que tiene por objeto delimitar la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el estudio ambiental estratégico y el estudio de impacto ambiental». Precisa, por tanto, el contenido y grado de especificidad que debe tener el «estudio de impacto ambiental», que es el «documento elaborado por el promotor que contiene la información necesaria para evaluar los posibles efectos significativos del proyecto sobre el medio ambiente y permite adoptar las decisiones adecuadas para prevenir y minimizar dichos efectos». Predetermina así la información medioambiental que debe presentarse en el estudio de impacto ambiental, en atención a las características específicas del proyecto, generando certeza sobre el contenido que debe tener dicho documento para facilitar una adecuada y eficaz evaluación ambiental. A tales efectos, la Directiva 2011/92/UE, en su artículo 5.2, contempla la posibilidad de que el promotor solicite a la autoridad competente un dictamen para, en los términos establecidos por la Directiva 2014/52/UE que la modifica, «mejorar la calidad de la evaluación de impacto ambiental, simplificar los procedimientos y encauzar el proceso decisorio» (considerando 30 de la Directiva 2014/52/UE), permitiendo en todo caso a los Estados miembros la opción, más estricta desde el punto de vista de la protección ambiental, de que éstos exijan a las autoridades competentes que emitan el dictamen con independencia de que el promotor así lo solicite.

Dejar en manos del promotor la opción de solicitar o no el documento de alcance puede servir al fin de simplificar y aligerar la tramitación en los casos en que éste considere que no necesita solicitar dicho documento para llevar a cabo el estudio. Pero no cabe descartar, por otra parte, que en algunos supuestos la falta del denominado «documento de alcance» pueda, por el contrario, repercutir negativamente en el proceso y calidad de

la evaluación, con independencia de que el órgano ambiental siempre pueda, durante el análisis técnico del expediente, requerir al promotor información adicional conforme al artículo 40.3 de la Ley de evaluación ambiental.

A la luz del objeto del documento de alcance, y conforme al sistema constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente, esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que no excluye que el legislador autonómico pueda establecer, como norma adicional de protección, que el órgano ambiental deba emitir dicho documento con independencia de que el promotor lo solicite o no, ya sea con carácter general o en atención a las características de determinados proyectos, con el objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental conforme a las especificidades de sus propias políticas.

Por lo que respecta al apartado segundo del artículo 34, establece este que «el promotor presentará ante el órgano sustantivo una solicitud de determinación del alcance del estudio de impacto ambiental, acompañada del documento inicial del proyecto, que contendrá, como mínimo, la siguiente información: a) La definición, características y ubicación del proyecto. b) Las principales alternativas que se consideran y un análisis de los potenciales impactos de cada una de ellas. c) Un diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado por el proyecto». Alega la Generalitat que también le compete determinar la información que tiene que acompañar la solicitud. En este caso, el apartado segundo del artículo 34 dispone el contenido mínimo de información que ha de acompañar a la solicitud y no excluye la posibilidad de que la Generalitat pueda adoptar normas que impliquen la exigencia de la información adicional que considere pertinente en su ámbito de competencias en materia de medio ambiente, siendo de aplicación aquí los razonamientos expuestos en el fundamento jurídico 7 b) para confirmar su carácter básico.

En suma, se estiman las impugnaciones dirigidas contra estas disposiciones en lo que se refiere a la última frase del segundo párrafo del artículo 19.1; del primer párrafo del artículo 30.2, del segundo párrafo del artículo 34.4 y del segundo párrafo *in fine* del artículo 46.2 («En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente») por carecer del carácter de básico. Asimismo, no son normas básicas en materia de medio ambiente las previsiones del tercer párrafo del artículo 19.1, del segundo párrafo del artículo 30.2, del tercer párrafo del artículo 34.4, y del primer párrafo del artículo 46.3, por lo que se refiere a los incisos «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Por su parte, el apartado primero del artículo 34 es básico y conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del apartado c) de este fundamento jurídico, interpretación que se llevará al fallo. Se desestima la impugnación de estos artículos en todo lo demás.

9. El artículo 35 regula el contenido del estudio de impacto ambiental, estableciendo en su primer apartado que «el promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo VI». Si bien la Generalitat considera que el contenido del artículo 35 es básico, en tanto que se limita a recoger la información mínima que ha de contener el estudio de impacto, cuestiona la remisión que hace en su apartado primero a su desarrollo en el anexo VI, «Estudio de impacto ambiental y criterios técnicos», y en particular, lo que respecta a los siete primeros apartados, cuyo contenido estima que queda a disposición del Gobierno estatal, según prevé el apartado tercero de la disposición final novena de la Ley. Dicha disposición autoriza al Gobierno para «actualizar el anexo VI, en aquellos aspectos de carácter técnico o de naturaleza coyuntural y cambiante, con el fin de adaptarlo al progreso técnico, científico y económico».

El anexo VI recoge en sus apartados primero a séptimo la descripción de los diferentes elementos que ha de contener el estudio del impacto ambiental, relativos a los siguientes aspectos: (i) contenido del estudio de impacto ambiental, que deberá incluir, al menos, los datos que enumera; (ii) descripción del proyecto; (iii) inventario ambiental; (iv) identificación,

cuantificación y evaluación de impactos, la cuantificación y evaluación de las repercusiones; (v) propuesta de medidas preventivas, correctoras y compensatorias; (vii) y el programa de vigilancia y seguimiento ambiental. A la luz del contenido y extensión de estos apartados, afirma el letrado autonómico que aquellos tienen vocación de regulación exhaustiva, lo que hace prácticamente imposible que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo no sólo una política propia en esta materia sino incluso la adopción de normas adicionales de protección. Concluye, en definitiva, que la expresión «en los términos desarrollados al anexo VI» del artículo 35.1, en conexión con esta remisión conculcan las competencias de la Generalitat del artículo 144.1 EAC.

Argumenta el Abogado del Estado, por el contrario, que el Anexo VI tiene por objeto permitir a los promotores conocer de antemano cuáles hayan de ser las exigencias legales mínimas requeridas para elaborar el estudio de impacto ambiental de un proyecto, con independencia del lugar donde pretendan desarrollarlo.

Las disposiciones de dicho anexo contienen, en efecto, una relación precisa de la información y datos que, al menos, debe incluir el estudio de impacto ambiental. Sin embargo, tal precisión no excluye per se, como ya hemos advertido, su carácter de legislación básica. El anexo VI establece el contenido mínimo homogéneo que ha de reunir un estudio de impacto ambiental con independencia de dónde se lleve a cabo y de a quién corresponda evaluar y autorizar el proyecto en cuestión. La determinación concreta de ese contenido resulta justificada en atención a su finalidad tuitiva del medio ambiente de esta técnica, dirigida a garantizar que todas las Administraciones públicas, en ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen eficazmente, sobre la base de la información que se considera imprescindible, la repercusión de los proyectos que se incluyan en el ámbito objetivo de la Ley de evaluación ambiental, así como a la especificidad de la materia, y al carácter marcadamente técnico de los concretos aspectos o cuestiones a tener en cuenta a tales efectos. Obligación esta que, como ya hemos advertido, tiene fuertes conexiones europeas e internacionales. Por otra parte, tomando como parámetro interpretativo el régimen comunitario de evaluación de impacto ambiental, se aprecia que la Directiva 2011/92/UE también regula de forma muy precisa el contenido mínimo que ha de tener el estudio de impacto ambiental en todos los Estados de la Unión Europea (art. 5.1 y anexo IV, tal y como han sido modificados por la Directiva 2014/52/UE), al tiempo que, si bien el contenido del anexo VI de la Ley 21/2013 recoge las exigencias generales impuestas en dicha Directiva, en algunos puntos no lo hace con todos los pormenores detallados en el anexo IV de la Directiva. Siendo el estudio de impacto ambiental una pieza clave del procedimiento de evaluación, el artículo 35 y el anexo VI de la Ley 21/2013 garantizan, en definitiva, un mínimo de coherencia y de cohesión en la aplicación de este instrumento en todo el territorio y, por ende, en la protección del medio ambiente, en línea con los argumentos y la doctrina ya expuestos en el fundamento 7 b) *supra*. Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer en su normativa contenidos adicionales, ya sea en consideración a aquellos efectos ambientales que pudieran ser especialmente negativos en su territorio debido a las peculiaridades del mismo, o en atención a su política ambiental. En este sentido, y como señala el Abogado del Estado, son continuas las referencias en su texto (del tipo «el estudio de impacto ambiental contendrá, al menos») que indican que los contenidos señalados en los apartados primero a séptimo del anexo VI se erigen como un mínimo común denominador que las Comunidades Autónomas podrán clarificar, ampliar y desarrollar.

Tampoco cabe considerar contrario al sistema de distribución de competencias este artículo por el hecho de que el apartado tercero de la disposición final novena de la ley autorice al Gobierno para «actualizar el anexo VI, en aquellos aspectos de carácter técnico o de naturaleza coyuntural y cambiante, con el fin de adaptarlo al progreso técnico, científico y económico». La colaboración del reglamento con la ley no está en modo alguno descartada en este ámbito; tal y como hemos declarado de forma reiterada, si bien en principio la legislación básica de medio ambiente debe articularse a través de normas legales, son «admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la

potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas» (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 7). En este caso concreto, la remisión a disposiciones reglamentarias se limita a la mera actualización, en atención a la especificidad de la materia, de los aspectos técnicos o coyunturales que regula. No se trata, pues, de una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento conforme a los criterios establecidos en nuestra doctrina. Ello sin perjuicio de que en el futuro pudiera plantearse el oportuno conflicto de competencias en el caso de que el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos.

En definitiva, no puede reputarse que la expresión «en los términos desarrollados en el anexo VI» del artículo 35.1 *in fine*, en conexión con el contenido de dicho anexo, conculque las competencias de la Generalitat por exceder el ámbito de lo básico en materia de medio ambiente, por lo que procede desestimar su impugnación.

10. Los artículos 24 y 40 regulan el «Análisis técnico del expediente» por parte del órgano ambiental en la evaluación ambiental estratégica ordinaria y en la evaluación de impacto ambiental de proyectos ordinaria, respectivamente. El Letrado de la Generalitat impugna los apartados cuarto y quinto (salvo el último párrafo) del artículo 24, y los apartados tercero y cuarto (salvo el último párrafo) del artículo 40, argumentando, igualmente, que exceden de lo básico.

El apartado cuarto del artículo 24, establece el requerimiento al promotor de información adicional en los siguientes términos: «Si durante el análisis técnico del expediente de evaluación ambiental estratégica el órgano ambiental concluyera que es necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica solicitará al promotor la información que sea imprescindible, informando de ello al órgano sustantivo, que complete el expediente. Esta solicitud suspende el plazo para la formulación de la declaración ambiental estratégica. Si transcurridos tres meses el promotor no hubiera remitido la documentación adicional solicitada, o si una vez presentada ésta fuera insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso». Por su parte, el apartado quinto, regula el requerimiento en caso necesario del órgano ambiental al órgano jerárquico superior del que tiene que emitir el informe en los siguientes términos: «El órgano ambiental continuará con el procedimiento siempre que disponga de los elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental estratégica»; no obstante, se prevé que si en el expediente de evaluación ambiental estratégica «no constara alguno de los informes de las Administraciones públicas afectadas, consultadas conforme a lo previsto en el artículo 22, y el órgano ambiental no dispusiera de elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental estratégica, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Dicho requerimiento «se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo para la formulación de la declaración de impacto ambiental».

Los apartados tercero y cuarto del artículo 40 establecen previsiones similares (requerimiento al promotor de información adicional y requerimiento en caso necesario del órgano ambiental al órgano jerárquico superior del que tiene que emitir el informe), con algunas variaciones de detalle como que el requerimiento del órgano ambiental al promotor para que complete la información se lleve a cabo también cuando éste no ha tenido en

cuenta las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública, sin que sea necesario reproducir aquí también dichos apartados.

La Generalitat de Cataluña alega que estas disposiciones regulan de manera exhaustiva unos pasos de marcado cariz instrumental en el procedimiento e impiden la adecuación de esta fase del procedimiento a las necesidades y características propias de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al requerimiento recogido en los apartados quinto del artículo 24 y cuarto del artículo 40, tal y como señala el Abogado del Estado, es similar al previsto en los artículos 19.1 (tercer párrafo), 30.2 (segundo párrafo), 34.4 (tercer párrafo) y 46.3 (primer párrafo), ya analizados, y las conclusiones alcanzadas en relación con los mismos en el fundamento jurídico 8 b) son igualmente trasladables a los apartados quinto del artículo 24 y cuarto del artículo 40. Estas disposiciones establecen, en definitiva, el mismo mecanismo dirigido a evitar que la evaluación ambiental pueda verse menoscabada en aquellos casos en que el órgano ambiental, sea estatal o autonómico, no tuviera los elementos de juicio suficientes para llevarla a cabo por no haber recibido los informes de otras Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o porque, habiéndolos recibido, resulten insuficientes para decidir. Como ya hemos advertido, este mecanismo podrá ser utilizado tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas, y no puede reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias por las razones que se exponen en el fundamento jurídico 8 b), salvo en lo que se refiere a los incisos «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora», que no pueden considerarse legislación básica en materia de medio ambiente por los motivos también expuestos en el mismo fundamento jurídico.

En cuanto a los apartados cuarto del artículo 24 y tercero del artículo 40, que establecen la obligación del órgano ambiental de recabar del promotor información adicional cuando estime que es necesario para poder formular la declaración ambiental estratégica o el estudio de impacto ambiental, respectivamente, se trata de previsiones dirigidas a que las autoridades competentes tengan la información imprescindible para decidir sobre un determinado plan, programa o proyecto con el necesario conocimiento de sus posibles impactos en el medio ambiente, y por tanto, esenciales para alcanzar el fin de este instrumento de protección ambiental. De ahí que dispongan también que, en estos casos, la solicitud suspende el plazo para la formulación de la declaración ambiental estratégica o del estudio de impacto ambiental, y que su ausencia –una vez transcurrido el plazo que corresponde fijar a cada Comunidad Autónoma conforme a la disposición final octava 2 b)– pone fin a la evaluación. Se conciben así como actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento en atención a la protección del medio ambiente, siendo claramente normas básicas en materia de medio ambiente. Por lo que respecta al inciso del párrafo segundo *in fine* del artículo 24.4 y segundo *in fine* del artículo 40.3, según los cuales «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso», recogen lo dispuesto en el marco del procedimiento administrativo común (art. 112 de la Ley 39/2015, antes el art. 107 LPC) y de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 25 LJCA), en relación con la revisión de aquellos actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, por lo que no pueden considerarse legislación básica en materia de medio ambiente por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico 5 b) (i).

Finalmente, cabe advertir que estas disposiciones no impiden que las Comunidades Autónomas puedan, en esta fase del análisis técnico del expediente, adoptar normas que incluyan otros trámites o requisitos atendiendo a las especificidades de sus propias políticas ambientales con el objeto de mejorar el proceso y calidad de la evaluación ambiental.

Consecuentemente, procede estimar las impugnaciones contra estos artículos por lo que se refiere a los incisos «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera

incurrir el responsable de la demora» del párrafo segundo de los artículos 24.5 y 40.4; y los incisos «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso», del párrafo segundo *in fine* del artículo 24.4 y del párrafo segundo *in fine* del artículo 40.3, por cuanto carecen del carácter de legislación básica de medio ambiente. En todo lo demás los artículos controvertidos han de reputarse acordes al orden de distribución de competencias.

11. Los artículos 25.4 y 47.6 disponen que no procederá recurso alguno contra la declaración ambiental estratégica, ni contra el informe de impacto ambiental, respectivamente. Ello sin perjuicio de los que, en su caso, puedan interponerse en la vía judicial frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien de los que procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de adopción o aprobación del plan o programa, o autorización de un proyecto. La Generalitat considera que se trata de una opción que no puede fijarse con carácter básico, sino que corresponde adoptar, en su caso, a cada una de las Administraciones competentes sobre el respectivo procedimiento, de manera que, sin menoscabo de lo que establece la normativa en materia de procedimiento administrativo común respecto de los actos de trámite, decidan sobre la posibilidad o no de que la declaración de impacto ambiental sea objeto de recurso administrativo y en qué modo y condiciones.

A esta impugnación se añade la del apartado segundo a) del artículo 47 que, en su segundo párrafo, establece que «el promotor podrá solicitar al órgano ambiental el documento de alcance del estudio de impacto ambiental en los términos del artículo 34», rechazando su carácter básico por las mismas razones alegadas frente a dicho precepto.

Por su parte, señala el Abogado del Estado que la declaración ambiental estratégica y el informe de impacto ambiental tienen la naturaleza jurídica de un informe preceptivo y determinante por lo que, en coherencia con dicha naturaleza –que por vez primera define en el artículo 5 de la Ley de evaluación ambiental– y conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que la Ley incorpora, estos pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles. Sí lo serán, por el contrario, los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas, o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales. Esgrime que una regulación como la que pretende el demandante no sería coherente con la naturaleza jurídica de los pronunciamientos ambientales tal y como se ha configurado en la Ley de evaluación ambiental y, además, colisionaría de plano con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que avala esta irrecurribilidad.

Pues bien, la Ley 21/2013 define, en efecto, la declaración ambiental estratégica en su artículo 5 como el «informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la evaluación ambiental estratégica ordinaria que evalúa la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa» [apartado 2 d)]; y la declaración de impacto ambiental como «informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el desmantelamiento o demolición del proyecto» [apartado 3 d)]. Conforme expone el preámbulo de la Ley, el carácter determinante de estos pronunciamientos ambientales implica, desde el punto de vista formal o procedimental, que «no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacúe». Por su parte, desde el punto de vista material, «supone, conforme a la reciente jurisprudencia, que resulta necesario para que el órgano competente pueda formarse criterio sobre las cuestiones a las que el propio informe se refiere». Este carácter determinante, que no vinculante, se materializa a su vez en el mecanismo previsto en la Ley 21/2013 para la resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo. A este respecto, si bien los pronunciamientos ambientales condicionan la actuación del órgano sustantivo, el artículo 12 prevé que éste pueda plantear sus discrepancias de forma motivada al órgano ambiental y que, en caso

de que éste mantenga su criterio, se eleven para su resolución por el Consejo de Ministros o el órgano que en su caso determine cada comunidad autónoma.

Destaca el Abogado del Estado que la demandante no aprecia inconstitucionalidad en los apartados del artículo 5, en los que se regula la naturaleza jurídica de estos pronunciamientos ambientales, configurándolos como actos de trámite dentro de los distintos procedimientos que conducen, bien a la aprobación de los planes o programas, bien a la autorización de proyectos y, por tanto, de carácter instrumental para garantizar la efectiva integración de los aspectos ambientales en su seno.

Como tales actos de trámite se han concebido como no recurribles de forma autónoma, recogiendo así en el apartado cuarto del artículo 25 y en el apartado seis del artículo 47 de la Ley de evaluación ambiental lo dispuesto con carácter general para esta clase de actos, tanto en el marco del procedimiento administrativo común (art. 112 de la Ley 39/2015, antes artículo 107 de la Ley 30/1992 LPC), como de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 25 de la Ley 29/1998 LJCA). De este modo, lo que podrá ser objeto de recurso por vulneración de lo dispuesto en la Ley de evaluación ambiental –ya sea en vía administrativa y/o judicial, según el caso– serán las disposiciones o resoluciones por las que se adopten finalmente los planes o programas, o se autoricen los proyectos (o, en el caso de las actividades cuyo acceso o ejercicio esté sometido a declaración responsable o comunicación previa en vez de autorización, podrán recurrirse las resoluciones del órgano sustantivo a las que hace referencia el artículo 9.2 de la Ley de evaluación ambiental).

En el marco de la Ley de evaluación ambiental, estas disposiciones aportan la imprescindible coherencia por lo que se refiere a la naturaleza y a la configuración de este instrumento como vía de integración de los factores ambientales en la adopción de los planes, programas o proyectos sometidos a la misma, con independencia de su ubicación y de cuál sea la Administración competente para adoptarlos. En consecuencia, forman parte esencial de la configuración de la evaluación ambiental en sus líneas maestras, y como tales pueden ser tenidas sin dificultad por básicas y son, por tanto, respetuosas con el orden constitucional de competencias.

Por lo que se refiere a la impugnación del apartado 2 a) del artículo 47, debe ser desestimada por las mismas razones y en los mismos términos ya expuestos en el fundamento jurídico 8 c) de esta Sentencia en relación con el artículo 34 al que se remite.

En suma, se desestima la impugnación del apartado cuarto del artículo 25 y de los apartados 2 a) y 6 del artículo 47.

12. La Generalitat de Cataluña impugna los apartados primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 27, así como los mismos apartados del artículo 43, en los que se regula la vigencia de la declaración ambiental estratégica y de la declaración de impacto ambiental, respectivamente. Sin que sea necesario reproducir íntegramente dichos artículos, dada su extensión, baste precisar aquí que el apartado uno dispone que dichas declaraciones pierden su vigencia y cesan en la producción de los efectos que le son propios si, una vez se ha hecho la publicación en el «BOE» o en el diario oficial correspondiente y cumplidos los plazos máximos que establecen, no se adopta o se aprueba el plan o programa o no comienza la ejecución del proyecto o actividad para los que se emitieron tales declaraciones. Esto obligará al promotor a iniciar nuevamente el trámite salvo que se acuerde la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental estratégica (art. 27) o de la declaración impacto ambiental (art. 43). El artículo 43 precisa, además, en los párrafos segundo y tercero de su apartado primero, qué ha de entenderse por «inicio de la ejecución del proyecto» en defecto de regulación específica, así como el deber del promotor de comunicar al órgano ambiental la fecha de comienzo de la ejecución del proyecto o actividad sometido a la evaluación de impacto ambiental. En el apartado segundo de ambos artículos se regula la solicitud de prórroga y sus efectos suspensivos del plazo de vigencia; y en los apartados tercero y cuarto la tramitación de dicha prórroga.

Argumenta la Generalitat que estas disposiciones van más allá de lo básico al fijar «un iter procedimental secuencial en lo que constituye un aspecto de gestión y ejecución en estos procedimientos instrumentales» que corresponde a la Generalitat de Cataluña, por lo que vulneran las competencias propias, según dispone el artículo 144.I EAC. Frente a

ello el Abogado del Estado señala –haciéndose eco de la motivación que sobre esta cuestión se hace en el preámbulo de la Ley– que la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental ha sido uno de los elementos de la normativa anterior cuya aplicación ha generado mayores dificultades y defiende que su regulación debe ser uno de los mínimos comunes en todo el territorio, con objeto de dar mayor seguridad jurídica y de que el cómputo de los plazos de la vigencia no difiera en función del territorio en el que se encuentre ubicado el proyecto. En cuanto a la regulación de la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental por un plazo adicional prevista en los apartados segundo y siguientes del artículo 43, considera que no supone una vulneración de las competencias autonómicas y, además, que no difiere sustancialmente de la contenida en la legislación anteriormente vigente, sino que simplemente precisa algo más el procedimiento en determinados aspectos.

En relación con estas disposiciones hay que tomar en consideración, en primer término, que el impacto de un determinado plan, programa o proyecto puede verse alterado por los cambios y variaciones que experimente a lo largo del tiempo el medio ambiente o los elementos que lo integran, o que el propio resultado de una declaración ambiental pueda verse afectado por razones como el estado de la ciencia o de la técnica. Razones que fundamentan que la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental se configuren como actos de trámite con vigencia limitada en el tiempo. En consecuencia, la previsión de un periodo máximo de vigencia de las declaraciones en cuestión y su extinción, una vez pasado el plazo, si no se aprueba el plan o programa, o se procede a la ejecución del proyecto evaluado, son disposiciones básicas para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en todo el territorio del Estado. Por la misma razón es básico el requisito *sine qua non* para que el órgano ambiental resuelva favorablemente una solicitud de prórroga, establecido en la primera frase de los apartados tercero del artículo 27 y 43, de «que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación». Se trata de un requisito mínimo aplicable en todo el territorio para garantizar la eficacia de las evaluaciones ambientales en aquellos supuestos en que se solicite la prórroga de las declaraciones ambientales estratégicas o de las declaraciones de impacto ambiental, sin perjuicio de aquellos otros que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en aras de la protección del medio ambiente en su ámbito territorial para el caso de los planes, programas o proyectos cuya evaluación les compete.

Por lo que se refiere a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del apartado primero del artículo 43 en relación con la determinación del «inicio de la ejecución del proyecto», tal y como argumenta el Abogado del Estado, este es uno de los elementos definidores de la vigencia de las declaraciones de impacto ambiental y su determinación, en defecto de regulación específica, constituye uno de los mínimos comunes que ha de aplicarse en todo caso con independencia de dónde se encuentre ubicado el proyecto.

En cuanto a las disposiciones sobre el procedimiento de solicitud de prórroga contenidas en el apartado segundo de los artículos 27 y 43 («El promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental antes de que transcurra el plazo previsto en el apartado anterior. La solicitud formulada por el promotor suspenderá el plazo de cuatro años del apartado anterior») y la última frase del apartado tercero de los mismos («transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto»), no pueden considerarse básicas en materia de medio ambiente por las razones expuestas en el fundamento jurídico 5.b) (i).

Finalmente, en el apartado cuarto de estos artículos se reproducen de forma sintética algunas reglas esenciales en la tramitación de la evaluación, como la resolución por el órgano ambiental de la solicitud de prórroga previa solicitud de informe a las Administraciones públicas afectadas por razón de la materia. En consecuencia, por los mismos argumentos expuestos en el fundamento jurídico 6, estas tienen carácter básico y no obstan a que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas de desarrollo o normas adicionales de protección que impliquen otros requisitos añadidos.

En consecuencia, procede estimar las impugnaciones de la Generalitat contra estos artículos en lo que se refiere al apartado segundo y a la última frase del apartado tercero de los artículos 27 y 43, en tanto que sus disposiciones no pueden ser consideradas normas básicas en materia de medio ambiente. Se desestima en todo lo demás.

13. Los artículos 28 y 44 regulan, respectivamente, la modificación de la declaración ambiental estratégica y la modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental. El apartado primero de ambas disposiciones precisa las circunstancias en que dicha modificación puede tener lugar; los apartados segundo y tercero abordan la iniciación del procedimiento de modificación, así como la inadmisión de la solicitud, respectivamente. La Generalitat reconoce a tales apartados la condición de legislación básica. Recurre, sin embargo, los apartados cuarto, quinto y sexto del artículo 28, y los apartados cuarto, quinto y séptimo del artículo 44, alegando de nuevo una regulación exhaustiva. En estos apartados, en síntesis, se precisan los trámites de modificación, reproduciendo el esquema y disposiciones que reglamentan la solicitud de inicio y tramitación de los procedimientos ordinarios de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental, respectivamente:

a) El apartado cuarto del artículo 44 establece la presentación de la solicitud de modificación de la declaración de impacto ambiental y el papel que asumen los órganos sustantivos y ambientales para tramitar y resolver la solicitud. Estas disposiciones deben reputarse básicas y, por ende, conformes al sistema constitucional de distribución de competencias, por las mismas razones que se exponen en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia en relación con los artículos 18, 29, 39 y 45, que regulan la solicitud de inicio de la evaluación. Lo mismo se aplica en relación con el apartado quinto del artículo 28, en que se atribuye al órgano ambiental la resolución sobre la modificación de la declaración ambiental estratégica que en su día se formuló.

b) Los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 disponen el trámite de consultas en el marco de una solicitud de modificación. Por las mismas razones que las argumentadas en el fundamento jurídico 8, en relación con los artículos 19, 30, 34 y 46 (que regulan con carácter general el trámite de consultas en las distintas modalidades de evaluación ambiental) estas disposiciones son básicas. Ello con excepción de: la última frase del párrafo primero del apartado cuarto del artículo 28 («la consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»), que carece del carácter de legislación básica de medio ambiente por las razones expuestas en el fundamento jurídico 5 b) (i); la previsión contenida en el párrafo segundo *in fine* de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44, según la cual no se tendrán en cuenta los informes o alegaciones que se reciban una vez transcurrido el plazo a tales efectos establecidos («en este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente») por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico 8.a); y los incisos del tercer párrafo del apartado cuarto del artículo 28 y del apartado quinto del artículo 44 «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora», por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico 8 b).

c) El apartado sexto del artículo 28 dispone que la decisión del órgano ambiental sobre la modificación tendrá carácter determinante y no recurrible sin perjuicio de los recursos en vía administrativa o judicial que, en su caso, procedan frente a los actos o disposiciones que, posterior y consecuentemente, puedan dictarse. Esta disposición debe reputarse básica por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico 11 en relación con el artículo 25.4, en el que se prevé la no recurribilidad autónoma de la evaluación de impacto estratégica.

d) Por lo que se refiere a las obligaciones de notificación y publicación de la decisión sobre la modificación de la declaración ambiental estratégica y de la declaración de impacto ambiental, contenidas en la última frase del apartado sexto del artículo 28 y en el

apartado sexto del artículo 44 respectivamente, responden a exigencias de transparencia y publicidad en los casos en que puedan producirse tales modificaciones, que son esenciales para garantizar la eficacia de este instrumento de tutela ambiental, por lo que pueden considerarse básicas.

e) Finalmente, en lo que atañe a la exigencia prevista en el apartado séptimo del artículo 44 de que el promotor de cualquier proyecto o actividad sometido a evaluación de impacto ambiental deba comunicar al órgano ambiental la fecha de comienzo de la ejecución de la modificación de la condición establecida en relación con dicho proyecto o actividad, tiene carácter básico por las mismas razones expuestas en el fundamento jurídico 12 en relación con el cálculo de la vigencia de la evaluación de impacto ambiental, conforme al artículo 43 de la Ley de evaluación ambiental.

En suma, se estiman las impugnaciones de la Generalitat de Cataluña en relación con el último inciso del párrafo primero del apartado cuarto del artículo 28 («la consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»); el último inciso contenido en el párrafo segundo de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («en este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»); los incisos del párrafo tercero de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora»), por no tener dichas disposiciones la naturaleza de legislación básica de medio ambiente. Se desestiman en todo lo demás.

14. El artículo 12, sobre «Resolución de discrepancias», establece en su apartado uno una cláusula general que dé solución a las eventuales discrepancias que puedan existir entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental y determina el órgano competente, según cual sea la Administración que ha tramitado el expediente, que podrá ser el Consejo de Ministros, o el Consejo de Gobierno u órgano que determine la Comunidad Autónoma. En este caso se impugnan los apartados segundo, tercero y cuarto, que establecen el procedimiento a seguir en los siguientes términos:

«2. El órgano sustantivo trasladará al órgano ambiental escrito fundado donde manifieste las razones que motivan la discrepancia junto con toda la documentación, incluyendo cuantos informes y documentos estime oportunos, en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental.

3. Recibido el escrito de discrepancias, el órgano ambiental deberá pronunciarse en un plazo máximo de treinta días hábiles. Si el órgano ambiental no se pronunciase en el citado plazo, se entenderá que mantiene su criterio respecto del contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental formulado.

4. El órgano sustantivo elevará la discrepancia al órgano competente para su resolución, quien se pronunciará en un plazo máximo de sesenta días hábiles contados desde su recepción. En tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia.»

El Abogado de la Generalitat considera que contiene «una regulación que, pese a su coherencia interna, por su nivel de detalle excede notoriamente aquello que resulta básico», y reitera que establece «un *iter* procedimental secuencial y exhaustivo sobre la articulación de la relación entre el órgano sustantivo y ambiental, hasta llegar al pronunciamiento del órgano competente, y, determinan, además, la eficacia de las

declaraciones o los informes ambientales mientras éste no se produzca». Por su parte, el Abogado del Estado argumenta, por el contrario, que, conforme al artículo 11.2 de la Ley 21/2013, las funciones atribuidas por la misma al órgano ambiental y al órgano sustantivo, en cuanto a la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación de cada comunidad autónoma cuando se trate de la evaluación ambiental de planes, programas o proyectos que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las Comunidades Autónomas o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas.

Esta previsión está directamente relacionada con la configuración de la declaración ambiental estratégica y la declaración de impacto ambiental, respectivamente, como dictámenes preceptivos y determinantes en los términos expuestos y confirmados como legislación básica en el fundamento jurídico 11. Tal y como se expone en el preámbulo de la Ley 21/2013, su carácter determinante se materializa «en el mecanismo previsto en esta ley para la resolución de discrepancias, de manera que el órgano sustantivo está determinado por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente solo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, o en su caso, el que dicha comunidad haya determinado». Las disposiciones contenidas en los apartados segundo y tercero regulando de forma precisa el procedimiento para resolver tales discrepancias no puede considerarse legislación básica de medio ambiente por las razones expuestas en el fundamento jurídico 5 b) (i), correspondiendo a cada Administración su regulación, conforme a las reglas del procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. No obstante, debe reputarse como básica la segunda frase del apartado cuarto, que dispone que «en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia», puesto que se trata de una disposición dirigida a tutelar el medio ambiente hasta el momento en que se hayan dirimido las controversias por el órgano competente, y que se articula como una garantía mínima que ha de aplicarse en todo el territorio, con independencia de dónde se apruebe el plan o programa o se autorice el proyecto.

En suma, se estiman las impugnaciones dirigidas contra los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 12, que no pueden reputarse legislación básica en materia de medio ambiente, salvo por lo que respecta a la segunda frase del apartado cuarto («en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia»), que tiene carácter básico y es, por consiguiente, conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias.

15. El artículo 21, «Versión inicial del plan o programa e información pública», y el artículo 23, «Propuesta final de plan o programa», se enmarcan en la regulación de la evaluación ambiental estratégica ordinaria. La Generalitat, tras constatar que, en su mayor parte, son transposición del contenido del artículo 5 de la Directiva 2001/42/CE, impugna el segundo párrafo del apartado segundo del artículo 21 y el segundo párrafo del artículo 23.

El párrafo segundo del artículo 21.2 dispone que «[l]a información pública podrá realizarla el promotor en lugar del órgano sustantivo cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al promotor la tramitación administrativa del plan o programa».

Afirma el Letrado de la Generalitat que esta disposición «invade la competencia de la Generalitat ex artículo 144.1 EAC, ya que interfiere la especificidad propia derivada de esta competencia en un aspecto claramente coyuntural y de escasa incidencia a los efectos medioambientales». En este caso, tal y como argumenta el Abogado del Estado, el legislador se limita a tomar en cuenta que existen normas sectoriales que prevén que la tramitación se realizará por el promotor del plan o programa, de modo que la regulación

contenida en el citado inciso del artículo 21.2 trata de dotar de coherencia a la regulación de este trámite con la del proceso de aprobación del plan o programa.

Dicha regulación se remite en este aspecto a lo dispuesto por la normativa sectorial que establezca el procedimiento de aprobación o adopción de los planes o programas en cuestión, pero sin regular ni imponer por sí misma la realización de la información pública por el promotor. Tiene, por consiguiente, un carácter puramente instrumental dirigido a garantizar la adecuada integración de los trámites de evaluación ambiental –y, en concreto, el de información pública, que es esencial para la consecución de sus fines–, en los distintos procedimientos de aprobación o adopción de planes y programas, evitando así disfunciones en la aplicación de este instrumento. En consecuencia, puede sin dificultad considerarse una disposición básica que debe ser común en todo el territorio.

En cuanto al párrafo segundo del artículo 23 dispone, en relación con la «Propuesta final de plan o programa», que «no se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22». Esta disposición es similar a las contenidas en los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo) de la Ley 21/2013 y, por las mismas razones que se han expuesto en el fundamento jurídico 8 a) de esta sentencia, no cabe atribuirle carácter básico en materia de «medio ambiente», vulnerando por ello la competencia autonómica del artículo 144.1 EAC.

16. Se impugna el artículo 49, sobre «Consultas a otros Estados en los procedimientos de evaluación ambiental», y el apartado primero del artículo 50 sobre «Consultas de otros Estados en sus procedimientos de evaluación ambiental», que regulan dicho trámite en el caso de planes, programas y proyectos que puedan tener impacto ambiental transfronterizo.

El artículo 49 regula los trámites de consulta cuando un plan, programa o proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente en otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado al que España tenga obligación de consultar en virtud de instrumentos internacionales. Por su parte, el artículo 50 regula el supuesto inverso: las consultas en el Estado español cuando un plan, programa o proyecto previsto en el territorio de otro Estado pueda tener efectos ambientales significativos en España. En ambos casos se atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la competencia para canalizar la información y para articular las consultas en colaboración con el órgano ambiental y sustantivo competente.

El artículo 49, que no se reproduce en su integridad en aras de la brevedad expositiva, establece que, en los casos en que la ejecución en España de un plan, programa o proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado –ya sea miembro de la Unión Europea u otro Estado al que España tenga obligación de consultar en virtud de instrumentos internacionales– el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación lo notificará a dicho Estado, a instancias del órgano sustantivo competente o a solicitud del Estado que pueda ser afectado, otorgándole un plazo de 30 días para que se pronuncie sobre su intención de participar en el procedimiento de evaluación ambiental (apartado primero). En el caso de que el Estado afectado manifestara su intención de participar en el procedimiento de evaluación ambiental, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en colaboración con los órganos ambiental y sustantivo competentes, fijará un calendario razonable para la realización de las consultas transfronterizas y las medidas para garantizar que las autoridades públicas afectadas y el público interesado de dicho Estado pueda participar en el procedimiento de evaluación ambiental; asimismo, remitirá la versión inicial del plan o programa y la parte del estudio ambiental estratégico sobre posibles efectos transfronterizos, o el proyecto y la parte del estudio de impacto ambiental relativa a los eventuales efectos transfronterizos, cuando esta documentación no se hubiera ya remitido (apartado cuarto). Las observaciones formuladas por las autoridades ambientales y el público interesado del Estado afectado se tendrán en cuenta para la formulación de la declaración ambiental estratégica o de la declaración de impacto ambiental (apartado cinco). Por último, el órgano ambiental remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para su traslado al Estado afectado, la resolución por la que se formula la declaración ambiental estratégica del plan o programa, o la declaración

de impacto ambiental del proyecto, así como el plan o programa una vez aprobado o el proyecto finalmente autorizado (apartado séptimo).

Por su parte, el artículo 50.1 dispone lo siguiente:

«Cuando un Estado notifique que un plan, programa o proyecto previsto en su territorio puede tener efectos ambientales significativos en España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará al otro Estado, previa consulta al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre la voluntad de participar o no en la evaluación ambiental correspondiente.

Asimismo, cuando el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente o una comunidad autónoma considere que la ejecución de un plan, programa o proyecto de otro Estado pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente español, solicitará a dicho Estado, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que se le notifique de la existencia del plan, programa o proyecto, y el procedimiento de adopción, aprobación o autorización a que está sujeto, para poder valorar la voluntad de participar o no en la evaluación ambiental correspondiente.»

Estos preceptos tienen por objeto dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Convenio sobre evaluación de impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo), y a su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, así como a las disposiciones sobre consultas transfronterizas introducidas en su momento por la Directiva 97/11/CE en la actual Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (art. 7), y por la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (art. 7).

Como se ha expuesto en los antecedentes, la Generalitat no cuestiona el papel del Estado como coordinador de las consultas con otros Estados, pero sostiene con carácter general que en estos ámbitos se debería haber previsto una participación efectiva de la Comunidad Autónoma afectada, en particular por medio de representantes de esas comunidades en «las negociaciones bilaterales con el Estado afectado», tal y como se preveía en la legislación anteriormente vigente para las evaluaciones ambientales transfronterizas (art. 11.3 de la Ley 9/2006 para la evaluación ambiental de planes y programas y art. 11.3 del Real Decreto Legislativo 1/2008 para la evaluación de impacto ambiental de proyectos). Al no recogerlo así, considera que el artículo 49 es contrario a las competencias de la Generalitat en materia de medio ambiente del artículo 144.1 EAC, puesto que impide su normal ejercicio al no prever la participación de la Generalitat en la interlocución con el Estado afectado para los supuestos en que el plan, programa o proyecto sean de la competencia estatal pero se ejecuten en el territorio de Cataluña. Y el mismo argumento se aplica al artículo 50, en el caso de planes, programas o proyectos desarrollados en otros Estados que puedan afectar al medio ambiente de la Generalitat.

En relación con el artículo 49 la Generalitat reprocha, asimismo, que no se prevea la intervención de la comunidad autónoma en las consultas transfronterizas en los supuestos de planes, programas o proyectos de competencia estatal, puesto que el órgano sustantivo y el ambiental implicado en las mismas será el estatal.

En cuanto al artículo 50.1 considera que el hecho de que no prevea expresamente que se le dé traslado a las comunidades autónomas en los casos en que es el otro Estado quien lo notifica al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ni la consulte sobre su voluntad de participar en la evaluación ambiental, afecta negativamente el normal ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende que la notificación se realiza a instancias del órgano sustantivo (que puede ser autonómico o de la Administración General del Estado), o se recibe en su caso por éste, de forma que se garantiza el pleno respeto a la Constitución y a la interpretación que, de sus preceptos, ha realizado la doctrina del Tribunal Constitucional. Considera, en definitiva, que se trata de una regulación basada en la colaboración entre los órganos (ya sean autonómicos o estatales) que tienen competencias en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental y el Ministerio de Asuntos

Exteriores y Cooperación, que ejerce en exclusiva las funciones relativas a las relaciones internacionales al servir de canal de comunicación con los Estados terceros en el caso de planes, programas o proyectos que puedan tener efectos transfronterizos.

En relación con estas disposiciones, nada cabe oponer –tampoco lo hace la Generalitat– a la función informativa y de coordinación que se atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, las cuales encuentran fácil acomodo en el artículo 149.1.23.ª CE como en el propio artículo 149.1.3 CE, relativo a las relaciones internacionales, en cuanto responden a la aplicación de Convenios internacionales y normas comunitarias en los que se establecen mecanismos de cooperación entre Estados como sujetos de Derecho internacional (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 3, y las allí citadas). En todo caso, cabe precisar que las facultades que incumben al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de ejercerse necesariamente a partir de los principios rectores del Estado autonómico, tales como el de cooperación y coordinación (también recogido en el art. 2 de la Ley 21/2013).

Los artículos 49 y 50 recogen *ad intra* tales mecanismos de información y consulta, que se perfilan como manifestaciones del principio de colaboración o cooperación que debe presidir la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos (*vid.* STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 120).

Para enjuiciar su conformidad con el sistema constitucional de distribución de competencias, es preciso tener en consideración, por tanto, la doctrina de este Tribunal, reiterada entre otras muchas en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 11, que ha declarado que «el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera» (de nuevo, SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7). No obstante, si esos cauces resultan insuficientes, el Tribunal ha afirmado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3), sin que el Estado pueda «verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

Es preciso insistir, a su vez, en que la articulación de mecanismos adecuados de colaboración resulta especialmente necesaria en materia de medio ambiente, tal y como recordó en el ámbito específico de la evaluación de impacto ambiental la STC 13/1998, FJ 9, puesto que son esenciales también para dar adecuado cumplimiento al mandato que el apartado segundo del artículo 45 CE impone a todos los poderes públicos. Por la misma razón afirmó también la STC 13/1998, FJ 10 que «la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente». Doctrina que es igualmente aplicable a la necesaria participación de las Comunidades Autónomas en los supuestos en que un plan, programa o proyecto que se lleve a cabo en otro Estado pueda tener repercusiones en su medio ambiente y esté sujeto al trámite de consultas transfronterizas. Por consiguiente, es preciso examinar si en el ámbito concreto de las consultas transfronterizas reguladas por los artículos 49 y 50.1 se establecen cauces e instrumentos adecuados de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Comenzando por el artículo 49, hay que señalar que este precepto reconoce al órgano sustantivo de las Comunidades Autónomas la facultad de instar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para que notifique la tramitación de un plan, programa o proyecto de su competencia que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado al que España tenga obligación de consultar. También dispone que los órganos ambiental y sustantivo de la Administración autonómica, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, establecerán el calendario para realizar las consultas si el Estado afectado manifiesta su intención de participar en el procedimiento de evaluación ambiental. Prevé que los órganos de la administración competente tomarán en consideración los resultados de las mismas. Por último, el órgano ambiental de la comunidad autónoma competente comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para su traslado al Estado afectado, la resolución por la que se formula la declaración ambiental; y, finalmente, el órgano sustantivo remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para su traslado al Estado afectado, el plan o programa aprobado, o proyecto finalmente autorizado. Como puede deducirse del contenido de este precepto, las disposiciones del mismo ofrecen un medio adecuado para que las administraciones autonómicas, con la colaboración de la Administración estatal, lleven a cabo la consulta transfronteriza de los planes, programas o proyectos de sus competencias con los Estados de la Unión Europea o terceros Estados que puedan verse afectados.

En consecuencia, debe ser desestimada la alegación de la Generalitat, que ha sostenido que sus competencias en esta materia se ven menoscabadas por la ausencia de un «trámite de negociación bilateral» con los Estados con los que deban articularse consultas transfronterizas, a través de una delegación en la que esté representada la comunidad autónoma afectada en los términos que se preveía en la legislación anterior. Hay que advertir que, al regular estas consultas transfronterizas en la Ley 9/2006 y en el Real Decreto Legislativo 1/2008, el Legislador optó en aquel momento por uno de entre los posibles mecanismos a los que podía recurrir para articular la necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, imprescindible en este caso para cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio Espoo y de su Protocolo, así como de las Directivas comunitarias ya mencionadas. No cabe, en definitiva, excluir otros mecanismos o modalidades de cooperación, sin perjuicio de que la nueva Directiva 2014/52/UE, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, pueda contemplar ahora expresamente que «a fin de coordinar y facilitar los procedimientos de evaluación para proyectos transfronterizos, los Estados miembros interesados pueden constituir un organismo común sobre la base de una representación equitativa» (considerando 4 y art. 7.4).

Hay que desestimar, asimismo, el reproche de la Generalitat de que esta disposición no prevé su participación en la interlocución con el Estado afectado en los casos en que el plan, programa o proyecto sean de la competencia estatal pero se ejecuten en el territorio de Cataluña porque dicha participación ya está garantizada y encauzada a través de los mecanismos de consulta establecidos en los artículos 19, 30, 37 y 46 de la Ley.

Por lo que se refiere al artículo 50, su apartado primero no prevé expresamente, como ya hemos advertido, que en los supuestos en que otro Estado notifique a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que un plan, programa o proyecto previsto en su territorio puede tener efectos ambientales significativos en España, se informe y consulte a las Comunidades Autónomas a los efectos de transmitir su voluntad de participar en la evaluación ambiental correspondiente. Omisión que, alega la Generalitat, menoscaba el ejercicio de las competencias que ha asumido en el marco del artículo 144.1 EAC. Por el contrario, en su párrafo segundo se prevé que cuando una Comunidad Autónoma «considere que la ejecución de un plan, programa o proyecto de otro Estado pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente español, solicitará a dicho Estado, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que se le notifique de la existencia del plan, programa o proyecto, y el procedimiento de adopción, aprobación o autorización a

que está sujeto, para poder valorar la voluntad de participar o no en la evaluación ambiental correspondiente».

Tal y como ya hemos señalado, la participación de las Comunidades Autónomas en la evaluación ambiental de los planes, proyectos o programas que puedan afectar al medio ambiente en su ámbito territorial tiene, en los términos ya señalados en la STC 13/1998, FJ 10, relevancia constitucional. De modo que es imprescindible garantizar los cauces adecuados para llevarla a efecto también en los supuestos en que otro Estado inicie, conforme a la normativa internacional y comunitaria citada, el trámite de información en relación con planes, programas o proyectos, previstos en su territorio y que puedan tener efectos ambientales significativos en España. Para ello es fundamental que las Comunidades Autónomas reciban puntualmente la información, sin tener que solicitarla previamente, al objeto de poder decidir sobre su participación en las consultas transfronterizas pertinentes.

La importancia de la información y consulta entre las distintas administraciones afectadas se reconoce expresamente en numerosas disposiciones de la Ley 21/2013, en cuyo Preámbulo se afirma, con carácter general, que las consultas a las administraciones afectadas constituyen «un trámite esencial» de la evaluación ambiental. En su artículo 3, dedicado a las «Relaciones entre Administraciones públicas», reconoce que «las consultas que deba realizar una Administración pública garantizarán la debida ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en particular, la de aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas». Por su parte, en el apartado tres de dicho artículo se establece que «cuando corresponda a la Administración General del Estado formular la declaración ambiental estratégica o la declaración de impacto ambiental, o bien emitir el informe ambiental estratégico o el informe de impacto ambiental regulados en esta ley, se consultará preceptivamente al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en la que se ubique territorialmente el plan, programa o proyecto». Y los artículos 19, 22, 30, y 37 establecen, para las distintas modalidades de evaluación ambiental de ámbito nacional, la obligación de que el órgano ambiental competente consulte a las distintas Administraciones públicas afectadas. Por su parte, tanto la Directiva 2001/42/CE (art. 7.2) como la Directiva 2011/92/UE (art. 7.3) disponen que cuando tengan lugar las consultas transfronterizas, los Estados miembros han de garantizar que las distintas autoridades con responsabilidades en materia de medio ambiente, que tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de los planes y programas o proyectos en cuestión, sean informados y tengan la oportunidad de manifestar su opinión dentro de un plazo razonable.

En consecuencia, sobre la base de una interpretación teleológica del conjunto de disposiciones que regulan la información y consulta entre Administraciones, a la luz de las disposiciones comunitarias, y de conformidad con la doctrina de este Tribunal sobre la exigencia constitucional de garantizar su participación, no cabe interpretar el apartado primero del artículo 50 en el sentido de que la falta de mención expresa a las Comunidades Autónomas obste para que el Estado cumpla puntual y diligentemente –ya sea a través de cauces de coordinación y comunicación existentes o que pueda articular en el futuro– con su deber de informar a las mismas sobre los planes, programas o proyectos comunicados por otros Estados cuando puedan afectar a su medio ambiente, al objeto de posibilitar a las Comunidades Autónomas su participación en los procesos de evaluación ambiental transfronteriza.

No cabe estimar, por tanto, que los artículos 49 y 50 sean contrarios al sistema constitucional de distribución de competencias, vulnerando el artículo 144.1 EAC, si bien el artículo 50.1 es respetuoso con el mismo en el sentido aquí interpretado, y así se dispondrá en el fallo.

17. La Generalitat impugna la disposición final octava, apartado uno, en cuanto que invoca el artículo 149.1.23 CE como título competencial en el que se fundamentan los artículos recurridos, así como los apartados primero a séptimo del anexo VI. Impugnación que debe ser parcialmente estimada, declarándola inconstitucional y nula, en lo que se refiere a la atribución de carácter básico, al amparo del artículo 149.1.23 CE, de

disposiciones que no pueden reputarse como legislación básica sobre protección del medio ambiente, conforme se precisa en los fundamentos jurídicos 7, 8, 10, 13 y 14. El ámbito de aplicación de dichas disposiciones queda, en consecuencia, ceñido a las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos cuya elaboración y adopción, aprobación o autorización sea competencia del Estado; ello sin perjuicio de aquellas disposiciones que, pese a no poder considerarse como legislación básica de medio ambiente, han de ser también aplicadas por las Comunidades Autónomas por tratarse de reglas de procedimiento común o responder a bases adoptadas en el ejercicio de las competencias que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado.

Se desestima la impugnación de la disposición final octava, apartado primero, en todo lo demás.

18. Respecto a la disposición final undécima *in fine*, en la que se establece que «las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria», la Generalitat estima que la expresión «y supletoria» no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE.

En relación con esta cuestión, debemos comenzar recordando la doctrina de este Tribunal, que ha declarado que «el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias» sin perjuicio de que, en la medida en que la legislación autonómica ofrezca lagunas «los aplicadores del Derecho deberán integrarlas de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, *in fine*, CE. Pero la supletoriedad resultará predicable, por disponerlo así la Norma fundamental, de las normas dictadas válidamente por el Estado en materias de su competencia» (STC 118/1996, de 27 de junio, FFJ 6 y 7, con cita de otras anteriores, reiterada en SSTC 109/2004, de 30 de junio, FJ 8, y 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, entre otras).

No estaríamos en este caso, sin embargo, en un supuesto en el que el Estado se haya apoyado en la regla de la supletoriedad del artículo 149.3 CE para dictar normas con dicho carácter, ya que las disposiciones no básicas de la Ley 21/2013 han sido adoptadas en el ejercicio de sus propias competencias para completar la regulación de las evaluaciones ambientales que deba llevar a cabo el propio Estado en la preparación de planes, programas, o proyectos en el marco de sus diversas competencias sectoriales.

El Abogado del Estado argumenta que cabe entender esta referencia a la supletoriedad de la disposición final undécima –en línea con las consideraciones realizadas al respecto por el Consejo de Estado en su dictamen 760, de 24 de julio de 2013– en el sentido de que «es meramente declarativo o como señala el Dictamen del Consejo de Estado “admonitorio sin contenido técnico jurídico”».

Bajo este prisma, se trataría así de una disposición que se limita a señalar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas opten libremente, en el ejercicio de sus competencias, por la aplicación en su territorio de las disposiciones no básicas de la ley a través del mecanismo de una remisión recepticia. Esta interpretación implicaría que la disposición final undécima contemplara así una mera posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran *motu proprio* estas disposiciones como derecho propio por la vía de dicha remisión, y en el ejercicio de sus propias competencias.

No obstante, hay que advertir que la redacción de esta disposición no sólo no es unívoca, sino que genera distorsiones en el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, al disponer que «las Comunidades Autónomas *podrán* optar por realizar una remisión» genera la apariencia de que el legislador estatal está habilitando a las mismas para recurrir a la técnica de la remisión recepticia, que es algo para lo que no tiene competencia, ya que cualquier Comunidad Autónoma puede recurrir a dicho mecanismo si

así lo considera conveniente en el ejercicio de sus propias competencias, sin que medie invitación ni, menos aún, «habilitación» alguna. Si la intención del legislador era, por el contrario, dar pautas o hacer sugerencias de técnica normativa a las Comunidades Autónomas en materia de evaluación ambiental, a modo de meras invitaciones y «sin contenido técnico jurídico», en los términos que apunta el Abogado del Estado, el lugar idóneo a tales efectos hubiera sido, en todo caso, el preámbulo de la Ley 21/2013.

En segundo lugar, al disponer que la remisión se haga «en bloque a la Ley» afecta también a la aplicación de legislación básica, en relación con la cual no sólo no es necesario sino que también es improcedente hacer una remisión recepticia. Además, la ley asumida por una Comunidad Autónoma a través de este tipo de remisión se convierte, en principio, en normativa propia para esa Comunidad Autónoma, aplicable a título principal y no ya como supletoria o básica como se afirma en la disposición impugnada.

En tercer lugar, se hace preciso aclarar que la falta de una remisión a la ley estatal, en los términos previstos en la disposición final undécima, no obsta para que pueda aplicarse en su caso como derecho supletorio, puesto que como ya declaró este Tribunal en la STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6, corresponderá a los aplicadores del Derecho resolver cualquier laguna que pueda persistir en la legislación autonómica, las cuales deberán integrarse de conformidad con las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3, *in fine*, CE. Lo cual así es con independencia de que medien o no remisiones recepticias por parte del legislador autonómico a la normativa estatal.

En definitiva y con independencia de que el precepto pudiera ser interpretado como una mera invitación sobre el modo en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en esta materia, a la luz de todo lo expuesto queda patente que su tenor no sólo afecta a la posible configuración del derecho estatal como supletorio, sino también a la forma de aplicación de la normativa básica del Estado en las Comunidades Autónomas, interfiriendo en la articulación cierta del orden competencial constitucionalmente establecido y rebasando las competencias que el artículo 149 CE atribuye al Estado.

Por tanto, a partir de las anteriores consideraciones, procede declarar inconstitucional y nulo, por conexión, todo el inciso «no obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria», contenido en la disposición final undécima *in fine* de la Ley 21/2013.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nula la disposición final octava, apartado primero, con el alcance expuesto en el fundamento jurídico 17, en cuanto que invoca indebidamente el artículo 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para declarar como básicos los siguientes preceptos de la Ley 21/2013:

- Los apartados segundo y tercero, y la primera frase del apartado cuarto del artículo 12.
- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 18.
- Los incisos del apartado primero del artículo 19 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la

recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

– El inciso del párrafo segundo del artículo 23 con el siguiente tenor: «No se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22».

– El inciso del apartado quinto del artículo 24 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado cuarto del artículo 24: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».

– El apartado segundo y el inciso del apartado tercero del artículo 27 con el siguiente tenor: «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».

– Los incisos del apartado cuarto del artículo 28 con el siguiente tenor: «La consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»; «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».

– Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 29.

– Los incisos del apartado segundo del artículo 30 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

– Los incisos del apartado cuarto del artículo 34 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente» y «para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

– Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 39.

– El inciso del apartado cuarto del artículo 40 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado tercero del artículo 40: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».

– El apartado segundo y el inciso del apartado tres del artículo 43 con el siguiente tenor «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».

– Los incisos del apartado quinto del artículo 44 con el siguiente tenor: «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».

– Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 45.

– El inciso del apartado segundo del artículo 46 del siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente».

– El inciso del apartado tercero del artículo 46 del siguiente tenor: «para que en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

2.º Declarar que no son inconstitucionales, si se interpretan en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el artículo 33.2 (fundamento jurídico 6); los artículos 18.4, 29.4, 39.4 y 45.4 (fundamento jurídico 7); el artículo 34.1 (fundamento jurídico 8); el artículo 50.1 (fundamento jurídico 16).

3.º Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso de la disposición final undécima *in fine*: «No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria».

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narvárez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1410-2014.*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulo el presente Voto particular, al discrepar parcialmente de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Mi discrepancia con el texto de la Sentencia, en los términos que expuse en la deliberación realizada en el Pleno, se centra en el fundamento jurídico 14 y fallo de la misma. En el citado fundamento jurídico se enjuicia el artículo 12 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que con el título «Resolución de discrepancias», prevé en su apartado primero que, en el supuesto en que existan discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental, resolverá, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno u órgano que la Comunidad Autónoma determine.

La impugnación formulada contra este precepto por la Generalitat de Cataluña, se dirige a los apartados segundo, tercero, y cuarto, en los que se regula el procedimiento a seguir para la resolución de las discrepancias, y se fundamenta, según el texto de la demanda, en que contienen una regulación que «pese a su coherencia interna, por su nivel de detalle excede notoriamente aquello que resulta básico» al amparo del artículo 149.1.23 CE.

La Sentencia aprobada por la mayoría ha venido a considerar que las disposiciones contenidas en los apartados segundo y tercero, en la medida en que regulan de forma precisa el procedimiento para resolver tales discrepancias, no pueden considerarse como legislación básica de medio ambiente, correspondiendo a cada Administración su

regulación, conforme a las reglas del procedimiento administrativo común y las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas. Se excluye de dicha declaración y se reputa como básico el apartado 4 del precepto, por considerar que se trata de una disposición dirigida a tutelar el medio ambiente hasta el momento en que se hayan dirimido las controversias por el órgano competente.

A mi juicio, la regulación del procedimiento de resolución de discrepancias que se efectúa en los apartados segundo y tercero del precitado artículo 12, y que el propio recurrente califica como «coherente», se integra en el ámbito de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.23 CE, en cuanto supone la previsión de los criterios mínimos comunes que habrán de seguirse en todo el territorio para la resolución de aquellas dudas fundadas que pudieran plantearse en la tramitación de los procedimientos medioambientales mencionados.

En el preámbulo de la Ley se viene a destacar el carácter determinante de dichos pronunciamientos ambientales, que se manifiesta en una doble vertiente, formal o material. Desde el punto de vista formal o procedimental, en cuanto implica que no es posible continuar la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto dicho pronunciamiento no se evacúe; y desde el punto de vista material, esto es, en cuanto a la vinculación de su contenido para el órgano que resuelve, el carácter determinante supone que el informe resulta necesario para que el órgano competente para resolver pueda formarse criterio sobre las cuestiones a que dicho pronunciamiento ambiental se refiere. Y es precisamente ese carácter determinante el que ha dado lugar a la previsión de un procedimiento específico para la resolución de las discrepancias, de manera –continúa señalando el preámbulo– que el órgano sustantivo está condicionado por los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente sólo en el ámbito de sus competencias y planteando la correspondiente discrepancia ante el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, u órgano que dicha comunidad haya determinado.

El anterior enunciado pone de manifiesto la relevancia del procedimiento de resolución de discrepancias, que tiene por objeto incrementar los mecanismos necesarios para hacer posible una adecuada información, apreciación y evaluación de los aspectos medioambientales que pueden resultar condicionantes en la decisión del órgano sustantivo, y ello mediante una serie de trámites y exigencias que pretenden reforzar y elevar el grado de concertación exigible para la integración de los aspectos medioambientales en los procesos de decisión, al máximo nivel de la organización administrativa respectiva, otorgando así especial transcendencia precisamente a los aspectos tutelares de protección medioambiental.

En lo que respecta a la regulación en materia de procedimiento administrativo, nuestra doctrina ha reconocido que, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, de tal forma que si las Comunidades Autónomas cuentan con competencias normativas en la materia podrán abordar su regulación en el marco de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

Pero esta afirmación no tiene un carácter absoluto, pues como expresamente se recuerda en el fundamento jurídico 5 e) de la propia Sentencia que se examina, este Tribunal también ha declarado que «las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental, sin descender a la previsión de trámites de pura gestión (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6)».

En la medida en que el procedimiento de resolución de discrepancias constituye, en los términos antes señalados, un trámite esencial en el seno de este instrumento de tutela ambiental preventiva de ámbito objetivo y carácter global, que es la evaluación ambiental de obras y proyectos, los aspectos sustantivos de dicho procedimiento configuran un mínimo común, que garantiza un tratamiento necesario, específico y uniforme en todo el territorio, lo que justifica su consideración como parte de las bases estatales en materia de medio ambiente, afirmación que encuentra sustento en nuestra doctrina, que expresamente ha reconocido que, al amparo de la necesidad de «una política global en materia de medio ambiente»

[STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], puedan llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial (STC 45/2015, FJ 6).

Cabría recordar en este sentido, que la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10, ha llegado a declarar que la regulación de los documentos que deben acompañar a la solicitud (acreditación de la personalidad del solicitante, poder notarial, estudios, declaraciones sobre ayudas recibidas y copias de declaraciones y memorias anuales) se inscribe en el ámbito de la competencia estatal del artículo 149.1.23 CE, en cuanto tales documentos de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación de las ayudas en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la medida en que se prevé que aquéllas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes.

En otras palabras, pese a que la ordenación de los procedimientos especiales sea una materia conexa o adjetiva a la competencia material, ello no significa que el Estado no pueda introducir reglas jurídicas abstractas tendentes a asegurar un tratamiento específico y común de los administrados en sectores especiales, en cuanto concreción o modulación de las normas procedimentales generales. Hemos admitido por ejemplo que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el Estado establezca normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*, como es el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos [STC 61/1997, FJ 25 c)], lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde una perspectiva meramente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8).

Lo anteriormente expuesto, avala, a mi juicio la necesidad de que la Sentencia que se examina hubiera procedido a un examen más pormenorizado de lo dispuesto en los apartados segundo y tercero del artículo 12 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental de forma que, depurando en su caso lo que pudieran constituir trámites de pura gestión, se declarase la constitucionalidad del procedimiento de resolución de discrepancias, al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.23 CE, y llevando dicha conclusión al fallo de la misma.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a once de mayo de dos mil diecisiete.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1410-2014, y al que se adhiere la Magistrada doña Encarnación Roca Trías*

Conforme a lo previsto en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expreso por medio de este Voto particular mi parcial discrepancia con la Sentencia dictada en este recurso de inconstitucionalidad.

Comparto el criterio general que para el enjuiciamiento se expone en su fundamento jurídico 5.b), pero en mi opinión su aplicación al caso hubiera debido determinar la desestimación, con la excepción que después expondré, del recurso interpuesto contra el artículo 12 de la Ley 21/2013.

Basta el examen de los distintos anexos de la Ley 21/2013 para comprobar que en ellos se incluyen actuaciones de gran relevancia para la economía, asociadas a importantes inversiones y a la creación de puestos de trabajo.

Se produce siempre una tensión entre los intereses generales de carácter económico y social y los específicos medioambientales que la satisfacción de aquellos puede poner en peligro, para cuya adecuada composición la ley arbitra un procedimiento complejo en el que antes de la resolución definitiva, encomendada al denominado órgano sustantivo, se integra el procedimiento ambiental, que termina con la resolución correspondiente del llamado órgano ambiental.

Tanto el órgano ambiental como el sustantivo confluyen en la necesidad de adoptar una resolución que proteja adecuadamente los distintos intereses en conflicto, pero ninguna duda existe de que es el órgano ambiental el que evalúa específica y exclusivamente la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa, tratándose de la evaluación ambiental, y el que se pronuncia sobre si procede o no, a los efectos ambientales, la realización del proyecto y, en su caso, las condiciones en que puede desarrollarse, cuando se trata de evaluación ambiental de proyectos.

Por ello adquiere especial gravedad la circunstancia de que entre el órgano sustantivo y el ambiental se produzcan discrepancias, y, por lo mismo, es de suma importancia la articulación de un mecanismo que conduzca a su superación.

Y el artículo 12 se refiere a este supuesto y el mecanismo que prevé consiste, por un lado, en atribuir a un órgano distinto la resolución de las discrepancias, previsión que no se ha impugnado en este recurso, y, por otro y previo al anterior, en imponer un proceso de dialogo entre el órgano sustantivo y el ambiental en el que se ofrece a este último la posibilidad de reconsiderar su criterio, respecto al contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico o del informe de impacto ambiental.

No creo que pueda sostenerse que este mecanismo suponga una aplicación de trámites genéricos del procedimiento administrativo sin conexión con la finalidad tuitiva para el medio ambiente que justifica la intervención del Estado ex artículo 149.1.23 CE. Por el contrario, se trata de una regulación que potencia el valor de las decisiones del órgano ambiental, en consonancia con el carácter determinante que le atribuyen los artículos 5.2.e) y f) y 5.3.d) y e) de la Ley. Refuerza el papel del órgano ambiental al darle la oportunidad de matizar, corregir o confirmar sus anteriores apreciaciones o completarlas en vista de las razones expuestas por el órgano sustantivo, y enfrenta al órgano que ha de resolver la discrepancia a la responsabilidad de autorizar las actuaciones solicitadas pese a las objeciones opuestas por el órgano ambiental. De ahí la exigencia impuesta por el artículo 12.2 de que las discrepancias del órgano sustantivo se trasladen al órgano ambiental por escrito. Esta prescripción no determina el soporte en que deban constar las razones de la discrepancias sino que se opone a que esta comunicación sea verbal y tiene la evidente finalidad de que, en el caso de que las discrepancias se mantengan, el órgano competente para su resolución tenga conocimiento completo del alcance de las diferencias entre el órgano sustantivo y el ambiental. En cuanto al apartado cuarto de este artículo, la frase inicial en lo relativo a que el órgano sustantivo elevará la discrepancia el órgano competente para su resolución es una simple consecuencia de lo previsto en el apartado primero, no impugnado.

Coincido con la opinión del Tribunal en cuanto a la improcedencia de conceder carácter básico a las previsiones sobre plazos que se contienen en los apartados segundo, tercero y cuarto de este artículo 12. No se explica por qué la disposición final octava 2.b que exceptúa del carácter básico a previsiones equivalentes en todos los preceptos de la Ley no lo hace también respecto de estas, que responden a una regulación ordinaria del procedimiento administrativo en la que no se alcanza a comprender el carácter tuitivo del medio ambiente que justificaría atribuirles la naturaleza de legislación básica.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid a once de mayo de dos mil diecisiete.—Ricardo Enríquez Sancho.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.