

ARTÍCULO

¿Deben someterse a evaluación ambiental estratégica los planes urbanísticos poco relevantes tras los últimos pronunciamientos de los tribunales?

26/08/2021

Planeamiento Urbanístico

La normativa europea (Directivas 2001/42/CE y 2011/92/UE) obliga a los Estados miembros a someter sus instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos a un trámite de evaluación ambiental estratégica en fase de elaboración. Así, se configura la Evaluación Ambiental Estratégica como una técnica que permite incorporar la perspectiva ambiental (principio de desarrollo sostenible) en la planificación urbanística, permitiendo al instrumento de planeamiento urbanístico ser resiliente al cambio climático.

La transposición de las directivas comunitarias a nuestro ordenamiento jurídico interno estatal, en la actualidad encuentra su acomodo en la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#) (en adelante, LEA).

La cuestión controvertida objeto del presente artículo es **analizar las distintas sentencias que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo** han ido dictando relativas a si la exclusión en la normativa autonómica de categorías o tipo concretos de planes urbanísticos, como los estudios de detalle, es compatible o no con los niveles de protección ambiental establecidos por el legislador básico en la mencionada Ley de Evaluación Ambiental.

Pronunciamientos de los Tribunales al respecto

La primera normativa que reguló en tal sentido fue la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, cuyo artículo 9.4 establecía que no tenían efectos significativos para el medio ambiente y, por lo tanto no estaban sujetos a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica, determinados planes y programas entre los que se encontraban los estudios de detalle.

Es por ello por lo que, en la medida que dicha normativa autonómica había desconocido la trasposición que se había realizado por la normativa básica estatal (LEA), la **STC 109/2017, de 21 de septiembre**, declaró la nulidad del mencionado párrafo del precepto por ser contrario a los artículos 6 y 8 de la LEA.

En esa misma línea la Comunidad Autónoma de Murcia aprobó la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, en cuyo articulado se daba nueva redacción al artículo 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de la Región de Murcia, declarándose en la **STC 161/2019, de 12 de diciembre**, la nulidad del mencionado precepto por no ser conforme con la normativa básica sobre evaluación ambiental ex artículos 6 y 8 LEA. Así, la citada STC dispone que:

«La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente».

Por el contrario, el Tribunal Constitucional al someter el artículo 150.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, al canon de constitucionalidad por vulneración de la normativa básica estatal al prever que los estudios de detalle, por su escasa dimensión e impacto, quedasen excluidos en todo caso del proceso de evaluación ambiental, declaró en la **STC 86/2019, de 20 de junio**, que el mencionado precepto no vulneraba los títulos competenciales por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalle efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección.

En este estado de cosas, tras los pronunciamientos contradictorios que el mismo Tribunal Constitucional ha realizado sobre la materia, el último caso que el alto tribunal ha sometido a su examen se trata en la reciente **STC 123/2021, de 3 de junio**, que declara la constitucionalidad del artículo 40.4 a) y c) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por considerar que no entra en contradicción efectiva con lo establecido en los artículos 6 y 8 de la LEA, no vulnerando por tanto lo dispuesto en el artículo 149.1º.23ª de la Constitución Española.

En este sentido, el **Tribunal Constitucional considera que lo determinante para someter un plan urbanístico a evaluación ambiental, es que establezca o no el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental o que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente**. Así dispone:

«Dicho de otro modo, no todo plan urbanístico ha de ser sometido a esta evaluación sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que traduzca sus determinaciones en una previsión concreta de obras que produzcan la efectiva transformación física del terreno sobre el que se actúa».

Por lo tanto, del estudio de la normativa autonómica andaluza en materia urbanística, el Tribunal Constitucional concluye que, dada la naturaleza de instrumento complementario de los estudios de detalle, así como su escasa y casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, quedando subordinados a otros planes que han de ser objeto de evaluación ambiental, dichos instrumentos no pueden concebirse como el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, ni susceptibles de tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

De modo que el legislador autonómico puede no someterlos a evaluación ambiental estratégica, sin que ello entre en contradicción efectiva con lo dispuesto en los artículos 6 y 8 LEA y por extensión no se vulnere el título competencial que el artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado en materia de la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2021

Sentado lo anterior, la reciente sentencia del **Tribunal Supremo de 19 de julio de 2021 (Recurso 1006/2020)** resuelve un recurso de casación que tiene por objeto dilucidar si es o no posible eximir a determinados instrumentos de planeamiento urbanístico, de poca envergadura y relevancia (plan especial de control urbanístico ambiental de usos en el ámbito de la C.A de Madrid), del trámite de evaluación ambiental.

Para resolver esta cuestión, si bien el Tribunal Supremo en un primer momento señala que aunque la Directiva comunitaria, reguladora de la evaluación ambiental de planes y programas, hubiera permitido que el legislador estatal, al transponer al ordenamiento jurídico interno, optara por un sistema de lista en el que se excluyera de forma expresa determinadas categorías de planes, la LEA no ha hecho uso de tal posibilidad y que por ende, todos los instrumentos de planeamiento urbanístico están sujetos cuanto menos al procedimiento de evaluación ambiental simplificada.

En este sentido dispone el Tribunal Supremo que:

«(...) Conforme a la LEA la opción que confiere la norma comunitaria de poder excluir determinados planes o programas que, en principio, deben estar sujetos a la evaluación ambiental, se reconduce a la modalidad de la EAE simplificada, no a la exclusión total de la evaluación ambiental; de donde cabría concluir que en nuestro

Derecho interno, todos los instrumentos de ordenación territorial están sometidos a la EAE, bien se ordinaria o simplificada.

(...)

Es más, si se examinan los supuestos en que el artículo 6.2º somete a la necesidad de la EAE simplificada podremos concluir que nada queda en la actividad planificadora del territorio que pueda estar excluida de dicha evaluación. Y así, no es imaginable instrumento alguno del planeamiento que pueda ser de menor incidencia sobre los efectos significativos sobre el medio ambiente que "las modificaciones menores de los planes y programas" o los planes y programas... que establezcan el uso a nivel municipal, de zonas de reducida extensión" --supuesto este último de evidente incidencia en el supuesto que aquí nos ocupa--, de donde cabría concluir que en nuestro Derecho interno, en principio, todos los instrumentos del planeamiento quedarían sometidos a la evaluación ambiental, bien en su modalidad ordinaria o simplificada, por cuanto a nivel normativo y conforme autorizaba la Directiva, la Legislación española recondujo, a nivel objetivo, la exclusión de la exigencia de la evaluación ambiental de los instrumentos de planificación territorial a la modalidad de simplificada».

Por todo, el Tribunal Supremo llega a concluir que *«(...) los instrumentos del planeamiento urbanístico y territorial, en principio, están sometidos ineludiblemente y sin excepción, conforme a los preceptos de la Directiva de la LEA, a la EAE, bien ordinaria o, en su caso simplificada, porque esta última contempla los supuestos de menor entidad que imponen dicha exigencia o, si se quiere, la incidencia significativa inferior que comportan en el medioambiente».*

En consecuencia, si tras este pronunciamiento del Tribunal Supremo en sentencia de 19 de julio de 2021 todos los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial están sometidos cuanto menos a la modalidad simplificada de la evaluación ambiental estratégica, ¿cómo casa tal afirmación con lo dispuesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que con los matices anteriormente expuestos, abre la posibilidad a que las legislaciones urbanísticas autonómicas identifiquen figuras, que por su limitado contenido y alcance, pudieran estar excluidos del trámite de la evaluación ambiental?.

El Tribunal Supremo, tras analizar la jurisprudencia constitucional sobre la materia, matiza parcialmente su posición y distingue dos supuestos en aras de coherencia tales posiciones a priori contradictorias:

«Lo expuesto permite concluir que cuando en la normativa de desarrollo autonómica en materia de medio ambiente, conforme a las potestades que confiere la normativa básica estatal, se excluye de la evaluación ambiental a determinados planes, programas o proyectos, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, debe estarse a lo establecido en la misma. Ahora bien, cuando no exista dicha normativa, sino que ha de aplicarse la legislación básica estatal, esto es, el régimen establecido en la LEA, los planes, programas y proyectos quedan, en principio, sujetos a dicha evaluación, a salvo de que en casos particulares se someta al órgano ambiental competente y éste declare la no sujeción a dicha evaluación, por no tener esos efectos significativos sobre el medio ambiente, sin que le sea dable a la autoridad competente para la elaboración de dichos planes, programas y proyectos, hacer esa declaración de exclusión de la evaluación medioambiental. (...)

A los efectos de la fijación de la jurisprudencia que se delimita en la cuestión casacional a que nos venimos refiriendo, debemos declarar que, en aquellos supuestos en los que la legislación autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal, no se haya establecido que determinados planes de urbanismo, que por su contenido no tienen efectos significativos en el medio ambiente, quedan excluidos de la evaluación medioambiental, la exclusión debe ser declarada por el órgano ambiental competente, sin que pueda la Administración autora del Plan determinar dicha exclusión; constituyendo dicha omisión, en tales supuestos, causa de nulidad del correspondiente instrumentos del planeamiento».

Conclusión y ejemplos

En conclusión, para el supuesto en que **la normativa autonómica de desarrollo en materia de medio ambiente haya excluido de la evaluación ambiental a determinados planes, programas o proyectos por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, habrá que estar a lo dispuesto en la misma.**

Así, a modo ejemplificativo y recogiendo el testigo que la jurisprudencia constitucional ha dejado en manos de los legisladores autonómicos, encontramos:

En la **Comunidad Autónoma del País Vasco**, según dispone el artículo 6.2 del **Decreto 46/2020, de 24 de marzo**, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística, los estudios de detalle, en cuanto que no constituyen planes de acuerdo a la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco, no se hallarán sometidos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, resultando además ésta innecesaria dada la escasa entidad y la nula capacidad innovadora de los mismos desde el punto de vista de la ordenación urbanística.

En la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, el artículo 40.4 a) de la **Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía** dispone que los estudios de detalle no se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, teniendo en cuenta su objeto y alcance, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

En el ámbito de la **Comunidad Autónoma de Canarias**, el artículo 150.4 de la **Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos** prevé que para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle se estará a lo previsto para los planes parciales y especiales, en cuanto sea conforme con su objeto, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto.

En la **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**, el artículo 17.4 del **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística**, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, dispone que los instrumentos regulados en la letra B) el apartado 2 del citado artículo, entre los que se encuentran incluidos los estudios de detalle, en cuanto que no constituyen planes, no se hallarán sometidos al procedimiento de evaluación ambiental por resultar innecesario ante su escasa entidad y su nula capacidad innovadora respecto a la ordenación urbanística.

Y finalmente, en la normativa de la **Comunidad Autónoma de Murcia** el artículo 166.1 de la **Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística**, excluye en todo caso del procedimiento de evaluación ambiental a los estudios de detalle al no considerarse plan a tales efectos.

Por el contrario, **cuando no exista normativa autonómica que se exprese en tal sentido y ello implique la aplicación de la normativa básica estatal en materia medioambiental, los planes, programas y proyectos quedarán sujetos a la evaluación ambiental estratégica**, a salvo de que en el seno de dicho procedimiento, el órgano ambiental competente declare su no sujeción por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Por todo, la administración autora del plan no puede arrogarse tal exclusión a priori, ya que de lo contrario dicha omisión implicaría viciar de nulidad la tramitación de tal instrumento de planeamiento.