

# **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 123/2021 de 3 Jun. 2021, Rec. 1514/2020**

**Ponente: Enríquez Sancho, Ricardo**

**Ponente: Enríquez Sancho, Ricardo.**

## **STC 123/2021, de 3 de junio de 2021**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado Don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada Doña Encarnación Roca Trías; los magistrados Don Andrés Ollero Tassara, 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 y Don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada Doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado **EN NOMBRE DEL REY** la siguiente

## **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1514-2020 promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en relación con el art. 40.4, apartado a) y c) de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, la fiscal general del Estado, la Junta de Andalucía y el Parlamento de Andalucía y la representación procesal de la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

### **I. Antecedentes**

1. Con fecha de 9 de marzo de 2020 tuvo entrada en el registro general de este tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, por el que se remite, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente, el auto de 10 de febrero de 2020, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 40.4, apartado a) y c) de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental, por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

El precepto cuestionado dispone:

"Artículo 40. Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

[...]

4. 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, los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico:

a) Estudios de detalle.

[...]

c) Las revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores".

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El 23 de noviembre de 2016, la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla por el que se aprueba definitivamente el modificado del estudio de detalle de la parcela ZE N1 del SUNP-GU-1 "Palmas Altas" promovido por Lar España Shopping Centres VIII, S.L.U., por entender que dicho acuerdo no era conforme a Derecho. La actora invoca como fundamento de su demanda, entre otros motivos, que el modificado del estudio de detalle establece el uso de "Gran superficie comercial" que no está contemplado en el planeamiento de superior jerarquía —el plan de sectorización de 2005—, y que además hace una ordenación de volúmenes y dotaciones que contradice las determinaciones de ese planeamiento superior, y que, siendo indudable que esa actuación tendrá importantes repercusiones ambientales, no se ha sometido a evaluación ambiental estratégica, desarrollándose en el marco de una planificación urbanística que, *ratione temporis*, tampoco fue objeto de dicha evaluación.

b) Tanto la administración demandada (el Ayuntamiento de Sevilla) como la entidad codemandada comparecida (Lar España Shopping Centres VIII, S.L.U.) sostuvieron en sus escritos de contestación a la demanda y conclusiones la inexistencia de la causa de nulidad alegada, porque el art. 40.4 a) y c), de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental (en adelante, Ley andaluza 7/2007), excluye de evaluación ambiental estratégica los estudios de detalle y sus modificaciones.

c) La Sala, por providencia de 26 de septiembre de 2019, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 40.4 a) de la Ley andaluza 7/2007, o sobre el fondo de esta, por posible vulneración de los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y, mediatamente, del art. 149.1.23 CE.

d) La Federación Ecologistas en Acción-Sevilla mostró su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. La administración demandada y las entidades codemandadas, por el contrario, se opusieron a su planteamiento argumentando que no existía contradicción entre el precepto autonómico cuestionado y el estatal, que propone el órgano judicial como parámetro de contraste. El fiscal, por último, no se opuso al planteamiento de la cuestión.

e) Por auto de 10 de febrero de 2020, la Sala acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 40.4, apartados a) y c), de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

**3. Del contenido del auto interesa destacar lo siguiente:**

a) El auto comienza sus razonamientos jurídicos afirmando que concurren los presupuestos formales para el planteamiento de la cuestión. Destaca que la actora ha invocado como fundamento de su demanda la ausencia de una evaluación ambiental estratégica de la modificación del estudio de detalle aprobada por el ayuntamiento y que, si bien las partes aceptan que se ha omitido esa actuación, las demandadas la consideran innecesaria invocando el artículo 40.4 de la Ley andaluza 7/2007, que excepciona de la obligación de someter a evaluación ambiental estratégica a los Estudios de detalle y a sus revisiones o modificaciones. El tribunal aprecia que si la evaluación ambiental estratégica en este tipo de instrumentos de planeamiento resulta preceptiva por exigencia de la legislación básica estatal de evaluación ambiental, la inconstitucional de dicho precepto abocaría forzosamente a la estimación de la demanda.

b) A continuación expone las razones por las que considera que el artículo 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007 puede incurrir en inconstitucionalidad mediata: entiende que la norma autonómica en cuestión contradice los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (Ley estatal de evaluación ambiental, en adelante), adoptados sobre la base del art. 149.1.23 CE como legislación básica estatal de protección del medio

ambiente, tal y como declara en la disposición final octava de la Ley. La Sala considera que, siendo el estudio de detalle un instrumento de ordenación urbanística —en concreto un plan de desarrollo según la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía—, debe quedar sujeto a la exigencia de evaluación ambiental del art. 6.1 de la Ley estatal de evaluación ambiental, que no reconoce excepciones; además, a ese mismo precepto —art. 6 de la Ley estatal de evaluación ambiental— remite el art. 22.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, también de carácter básico de acuerdo con su disposición final segunda; concluye, finalmente, que el precepto cuestionado no puede ampararse en los artículos 56 y 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía por exceder de las competencias que ambos reconocen.

El auto prosigue analizando la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante Directiva 2001/42/CE), que se incorpora al ordenamiento interno mediante la Ley 21/2013 de evaluación ambiental —modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre—, y recuerda que aunque el Derecho europeo no es canon de constitucionalidad, puede ayudar a interpretar las normas nacionales dictadas en su desarrollo. Examina el art. 3 de la Directiva 2001/42/CE, que sujeta a evaluación todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la antes Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (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 sobre el medio ambiente). Pone de relieve, asimismo, que su apartado 3 permite a los Estados exigir la evaluación ambiental cuando los planes o programas afecten al uso de zonas pequeñas a nivel local o introduzcan modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado anterior, si consideran que pueden producir efectos significativos en el medio ambiente.

Considera, por otra parte, que el art. 15 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía reconoce cierta amplitud a los estudios de detalle, los cuales puede producir efectos significativos en el medio ambiente y, por consiguiente, deben ser objeto de evaluación ambiental de conformidad con el art. 3 de la citada directiva.

En relación con este instrumento de planificación urbanística, el auto destaca que el anexo II de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (Directiva 2011/92/UE, en adelante), también incorporada al Derecho interno por la Ley estatal de evaluación ambiental, incluye los proyectos de urbanizaciones —y en concreto la construcción de centros comerciales y de aparcamientos objeto del modificado recurrido—, entre los contemplados en el apartado 2 del artículo 4 (es decir, aquellos para los cuales los Estados miembros determinarán si serán objeto de una evaluación mediante un estudio caso por caso o estableciendo umbrales o criterios). El tribunal que promueve la cuestión prejudicial concluye, a la luz de estas disposiciones, que la Ley estatal de evaluación ambiental ha optado por exigir evaluación ambiental simplificada para la aprobación de todo instrumento de ordenación urbanística, incluso los de menor categoría como los estudios de detalle.

Finalmente se refiere a la doctrina constitucional sobre la Ley estatal de evaluación ambiental, prestando especial atención a las SSTC 109/2017, de 21 de septiembre, y 161/2019, de 12 de diciembre, como precedentes de interés en cuanto declararon inconstitucionales las disposiciones de otras Comunidades Autónomas (Illes Balears y

Murcia, respectivamente) que excluían de evaluación ambiental a determinados instrumentos urbanísticos. Destaca que la STC 109/2017 declara inconstitucional el art. 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental por razones similares a las que ha expuesto el órgano de remisión en el auto para considerar inconstitucional el art. 40 de la Ley andaluza 7/2007. Considera, sin embargo, que la STC 86/2019 llega a otra conclusión diferente respecto del art. 150.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, pero que no le corresponde interpretar si la STC 86/2019 matiza o rectifica la doctrina constitucional precedente, ni tampoco comprobar si se basa en el particular contenido del estudio de detalle en cada legislación autonómica o exige una aplicación casuística. Tras afirmar el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que carece de jurisdicción para llegar a esa conclusión respecto de la andaluza e "inaplicar o reinterpretar una ley postconstitucional tan taxativa como el art. 6 de la Ley estatal de evaluación ambiental", destaca como "muy relevante" que la STC 161/2019, posterior a la STC 86/2019, vuelve a aplicar expresamente la doctrina de la STC 109/2017, en la que se declara inconstitucional el art. 154 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (en su redacción modificada por la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018).

**4.** Mediante providencia de 30 de junio de 2020, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acuerda admitir a trámite la presente cuestión y reservarse para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y a la fiscal general del Estado, así como al Parlamento de Andalucía y al Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".

**5.** La presidenta del Congreso de los Diputados, en escrito registrado con fecha 14 de julio de 2020, comunicó a este tribunal que la mesa de la cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó el presidente del Senado mediante escrito registrado en este tribunal el mismo día 14 de julio de 2020.

**6.** El 24 de julio de 2020 se personó en el proceso el abogado del Estado, en nombre del Gobierno, e interesó la estimación de la cuestión por las razones que a continuación se resumen.

Una vez presentado sumariamente el objeto de la cuestión, expone el contenido de la legislación básica en materia de evaluación ambiental estratégica y la sujeción a la misma de los instrumentos urbanísticos, en particular los arts. 6 ("Ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica") y 8 ("Supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos exceptuables"), concluyendo que la norma básica no prevé que las comunidades autónomas puedan establecer categorías genéricas de planes y programas excluidos, al implicar una rebaja de la protección ambiental.

En relación con el concepto de evaluación ambiental, advierte que la Ley 9/2018 modificó también el art. 5 de la Ley 21/2013, ampliando el ámbito de la evaluación ambiental y concretando un conjunto de aspectos que deben evaluarse al analizar un plan o programa. Argumenta que la Ley estatal de evaluación ambiental, siguiendo a las directivas comunitarias, regula el procedimiento de exclusión de un plan o programa en concreto, pero

prohíbe la exclusión de categorías genéricas de planes y programas. Razón por la cual la STC 107/2017 declaró inconstitucional el art. 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental que excluía, por su menor impacto medio ambiental, categorías completas de planes y programas entre ellos los estudios de detalle. A continuación, pasa a analizar la legislación andaluza, según la cual el estudio de detalle puede implicar "la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público, fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario, y reajustarlas". Entiende que no puede considerarse que este conjunto de posibles previsiones urbanísticas tengan "un escaso efecto en el ámbito de la evaluación ambiental definida por el derecho europeo", el cual exige el análisis de los efectos de estos planes sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados. Concluye, en definitiva, que es necesario analizar el plan en concreto y el ámbito donde se aplican sus previsiones para ver el impacto en todos estos factores y en el medio ambiente.

Llama la atención sobre el hecho de que en la STC 86/2019, en el caso de la normativa canaria, el tribunal declaró que los estudios de detalles podían ser excluidos con carácter general de la evaluación ambiental estratégica por su escasa entidad innovadora, pese a que el objeto de la evaluación ambiental estratégica es precisamente definir los efectos del plan y que esta puede concluir declarando, en cada caso concreto, que tiene escasa entidad a los efectos de la evaluación medio ambiental. Considera, por el contrario, que esta conclusión no se puede definir a priori y con carácter genérico. Reitera, para sostener esta conclusión, que el legislador básico, al transponer las directivas comunitarias, ha querido que todos los planes y proyectos estén sujetos a evaluación ambiental estratégica —ya sea ordinaria o simplificada— y que no existan exclusiones genéricas de instrumentos de planeamiento, sino que se regula en todo caso un procedimiento para la exclusión singular de algunos casos. De modo que, a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente, el art. 40.1 a) de la Ley andaluza 7/2007 infringe la legislación básica del estado al reducir el ámbito de protección medioambiental de determinados instrumentos de planeamiento.

7. Por escrito registrado con fecha 31 de julio de 2020 formuló sus alegaciones el letrado del Parlamento de Andalucía solicitando la inadmisión de la cuestión o, subsidiariamente, su desestimación.

a) Alega, en primer lugar, que la cuestión ha de ser inadmitida por error en la identificación del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, y que afecta tanto a la correcta tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, como al juicio de relevancia al que obliga el art. 35 LOTC. Expone que en la providencia de 26 de septiembre de 2019, por la que la Sala acordó abrir el trámite de audiencia previsto en el art. 35. 2 LOTC, se identifica como precepto cuya constitucionalidad se cuestiona el de la letra a) del apartado 4 del artículo 40 de la Ley andaluza 7/2007. Sin embargo, en el auto de 10 de febrero de 2020 en el que se plantea la presente cuestión se mencionan como objeto de la misma tanto la letra a) como la letra c) del art 40.4 de la Ley andaluza 7/2007. La referencia a la letra c), que exime de evaluación ambiental a las modificaciones de los estudios de detalle junto a las de otros instrumentos, se incluye así ex novo y de forma extemporánea, sin haber sido previamente comunicado a las partes, por lo que las mismas no se han podido pronunciar, como exige el apartado 2 del art. 35 LOTC, sobre la procedencia de plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional en relación con el contenido de dicha letra [con cita de la doctrina constitucional contenida en el ATC 401/2006, de 8 de noviembre, FJ 2; STC 114/1994, de 14 de abril, FJ 2 c), y ATC 166/2017, de 12 de diciembre, FJ 3]. A lo anterior añade que no

cabe plantear la cuestión de inconstitucionalidad en relación con la letra a) del citado artículo 40.4 porque las cuestiones de inconstitucionalidad constituyen un medio de control concreto, y no abstracto, sobre la constitucionalidad de un precepto que guarda conexión directa con el proceso judicial en curso, y para cuyo fallo resulta determinante (con cita de la STC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 3). Y, en este caso, puesto que el objeto del recurso presentado por el demandante se dirige contra un acuerdo del Ayuntamiento de Sevilla que aprueba un modificado del estudio de detalle y no el estudio en sí, la letra a) del art. 40.4 de Ley andaluza 7/2007 no guarda conexión con el objeto del litigio de origen, ya que versa sobre los estudios de detalle y no sobre sus modificaciones.

b) En segundo lugar, examina si se dan los presupuestos para declarar la inconstitucionalidad indirecta o mediata del precepto autonómico en cuestión en relación con el art. 149.1.23 CE: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica; que la contradicción entre la norma estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por vía interpretativa; y que la norma autonómica implique una reducción del nivel mínimo de protección medioambiental fijado por la normativa básica del Estado.

Tras constatar que los artículos 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental son normas básicas estatales, dictadas de acuerdo con el orden competencial constitucionalmente vigente (tal y como declara la STC 109/2017, FJ 3), analiza si la norma autonómica entra en contradicción con las mismas de forma efectiva e insalvable. A tales efectos revisa en primer lugar la jurisprudencia constitucional aplicable a la exigencia de evaluación ambiental estratégica a los estudios de detalle. Señala que la STC 109/2017 (que declaró la inconstitucionalidad del artículo 9.4 de la Ley 12/2016, de evaluación ambiental de las Islas Baleares) y la STC 86/2019 (que declaró la constitucionalidad del artículo 150.4 de la Ley 4/2017, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias) no son contradictorias, sino complementarias, a la luz de las divergencias subyacentes en los preceptos cuestionados: mientras que la STC 109/2017 declara la inconstitucionalidad de una norma muy amplia, que exime de evaluación ambiental a un conjunto heterogéneo de instrumentos de planeamiento urbanístico, por lo que el pronunciamiento recogido en el fallo es genérico y muy amplio (sin distinguir entre las distintas figuras contenidas en el art. 9.4 de la Ley balear), el fallo de la posterior sentencia 86/2019 contiene una decisión concreta y específica sobre el apartado cuyo único objeto es la exclusión de los estudios de detalle de dicha evaluación ambiental. Considera, por ello, que es esta última la doctrina es la que debe tomarse como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del presente litigio.

Prosigue con el examen del régimen jurídico de los estudios de detalle en la legislación andaluza. Destaca que conforme al art. 15 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, los estudios de detalle tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, y que a tal fin pueden, en desarrollo de los objetivos definidos por otros planes, establecer o fijar la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público, así como fijar o reajustar alineaciones y rasantes (apartado 1). No obstante, no pueden modificar el uso urbanístico del suelo fuera de los límites del apartado anterior, incrementar el aprovechamiento urbanístico, suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, ni alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes (apartado 2). Por su parte, el artículo 36.1 in fine de la Ley andaluza 7/2002 dispone que las innovaciones que el propio planeamiento permita realizar mediante estudio de detalle queden excluidas del régimen general, el cual exige que cualquier innovación deberá llevarse a cabo por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación. De estas disposiciones extrae la conclusión de que los estudios de detalle, a

pesar de su introducción como último eslabón del planeamiento de desarrollo según la citada ley, no constituyen más que instrumentos complementarios y plenamente subordinados a los verdaderos planes urbanísticos desde el punto de vista de sus efectos y contenido. Y destaca como "especialmente significativo" que la legislación andaluza regule el ámbito material de los estudios de detalle de forma más restrictiva que la canaria (en particular, porque mientras el artículo 15.1 de la Ley andaluza 7/2002 limita el estudio de detalle al suelo urbano, el artículo 150.1 de la Ley canaria 4/2017 permite su uso en suelo urbano y el urbanizable, si bien en ambos casos con idéntico objeto: completar o adaptar las determinaciones del planeamiento urbanístico). A mayor abundamiento, llama la atención sobre el hecho de que la normativa de diversas Comunidades Autónomas consideren los estudios de detalle como un instrumento urbanístico diferenciado del planeamiento de desarrollo.

A la luz de la doctrina constitucional examinada, y de la regulación de los estudios de detalle en la legislación andaluza, concluye que los criterios mantenidos en la STC 86/2019, FJ 11 B) a), se dan en la normativa andaluza: (i) escasa entidad de los estudios de detalle que solo se utilizan para áreas de suelo urbano de ámbito muy reducido; (ii) casi nula capacidad innovadora y subordinación a planes ya sujetos a evaluación ambiental, porque se limitan a completar o aplicar determinaciones de otros planes, como es el caso del plan general de ordenación urbanística, plan parcial o plan especial que si son objeto de evaluación ambiental estratégica; (iii) y no producen efectos significativos sobre el medio ambiente, dada la limitación del espacio geográfico afectado, su reserva al suelo urbano y la sujeción a evaluación ambiental de aquellos planes que se completan o aplican por los estudios de detalle, justifican que su aprobación no produzca efectos significativos para el medio ambiente.

En atención a lo expuesto, concluye que no existe una incompatibilidad absoluta e insalvable con la normativa básica estatal puesto que la evaluación ambiental estratégica solo resulta aplicable a aquellos planes y programas urbanísticos que producen efectos significativos sobre el medio ambiente, lo que no sucede con los estudios de detalle regulados en la legislación autonómica andaluza por las razones ya expuestas, los cuales respetan el canon de constitucionalidad exigido para que este instrumento no quede sujeto a evaluación ambiental, conforme a la STC 86/2019 FJ 11 B) a). Por lo que no cabe entender infringida la prohibición de reducir el nivel de tutela medioambiental previsto en la legislación básica y, en definitiva, el artículo 40.4, letras a) y c), de la Ley andaluza 7/2007 no vulnera el art. 149.1.23 CE.

**8.** Mediante escrito registrado el día 2 de septiembre de 2020 formuló sus alegaciones la representación procesal de la Junta de Andalucía interesando la inadmisión de la cuestión y, subsidiariamente, su desestimación.

En primer lugar, pone de relieve que el auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad solo identifica como objeto del recurso interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción la modificación del estudio de detalle de 2016 —puesto que no puede pronunciarse sobre el estudio de detalle de 2008, al haber quedado firme y consentido—, y que esta ha de ser inadmitida ya que el juicio de relevancia que efectúa el órgano jurisdiccional resulta notoriamente insuficiente respecto al apartado a) del art. 40.4, e inexistente con respecto al apartado c) del art. 40.4, siendo este último el precepto que tendrá que aplicar al ser el que consagra la exoneración de evaluación ambiental estratégica de la modificación del estudio de detalle.

Precisa que la cuestión debe ser inadmitida en relación con el apartado a) art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 porque el órgano jurisdiccional se vería abocado a aplicar tal precepto solo si se considerase que cabe la impugnación indirecta del estudio de detalle de 2008 al amparo del artículo 26 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por

considerar la modificación del estudio de detalle como un acto de aplicación del anterior. Naturaleza que el letrado de la Junta de Andalucía niega. Añade que el auto argumenta por qué considera contrario a la legislación básica y a la Constitución la no sujeción de los estudios de detalle a evaluación ambiental estratégica, pero que nada dice sobre las razones por las que considera contrario a la Constitución el apartado c) del art. 40.4 (la no sujeción de los modificados de los estudios de detalle), pese a que una cosa sea la aprobación de un instrumento de planeamiento y otra diferente la modificación del mismo. En su opinión, tal silencio debe llevar a la inadmisión de la cuestión también respecto al apartado c) del art. 40.4.

Subsidiariamente alega que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser desestimada porque la no sujeción a evaluación ambiental estratégica de los estudios de detalle y de sus modificaciones, conforme al 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007, no entran en contradicción efectiva e insalvable con la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, y deben por tanto entenderse conformes con la Constitución. El principal argumento para sostener la constitucionalidad de dichas disposiciones lo extrae de la STC 86/2019, FJ 11, en que el tribunal declara conforme a la Constitución la exclusión de evaluación ambiental que el legislador canario establece respecto a los estudios de detalle: considera que el estudio de detalle regulado en la Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía resulta sustancialmente análogo al estudio de detalle de la Ley canaria 4/2017 en cuanto a escasa entidad, casi nula capacidad innovadora y subordinación clara a planes que sí son objeto de evaluación ambiental. Concluye, en consecuencia, que los estudios de detalle regulados por la normativa andaluza carecen de efectos significativos sobre el medio ambiente en los términos indicados por la referida sentencia, por lo que la exclusión de evaluación ambiental estratégica que dispone las letras a) y c) del art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 son conformes con la Constitución.

**9.** Por escrito registrado con fecha 27 de julio de 2020 se personó en el proceso la representación de la Federación Ecologistas en Acción-Sevilla y formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 12 de agosto de 2020.

Sostiene que el estudio de detalle contiene determinaciones con evidentes repercusiones ambientales, y que no han sido sometidas a ningún tipo de evaluación ambiental estratégica conforme a los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental. Dado que la parte demandada invoca el art 40.4 a) de la Ley andaluza 7/2007 (modificada por la ley 3/2015, de 29 de diciembre, para adaptarla a la ley 21/2013 estatal) cuestiona la constitucionalidad de aquel precepto autonómico en relación con el art. 149.1.23 CE.

Expone que el estudio de detalle de 2008 se adoptó en ejecución de un plan de sectorización con ordenación pormenorizada que delegaba y difería a la redacción del primero, entre otros, la ordenación de volúmenes, mientras que el modificado de 2016 alteró dicha ordenación volumétrica. Destaca que tanto el estudio de detalle de 2008 como el modificado de 2016 proceden, a su vez, de un plan que tampoco fue sometido a evaluación ambiental estratégica, pese a que ya les era de aplicación las disposiciones de la directiva y de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas. Destaca también que, además de ordenar los volúmenes que conformarán el paisaje, el estudio de detalle y su modificado establecen el marco para la autorización de un proyecto de edificación que debe ser sometido a Evaluación de impacto ambiental. En definitiva, defiende que las determinaciones confiadas al estudio de detalle tienen en este caso probables efectos ambientales que debieron ser evaluados en una evaluación ambiental estratégica, al menos simplificada, y que el art. 40.4 a) de la Ley andaluza 7/2007, al vulnerar la normativa básica estatal de evaluación ambiental, incurre en inconstitucionalidad mediata.

**10.** El 1 de septiembre 2020 la fiscal general del Estado presentó su escrito de alegaciones interesando la estimación de la cuestión por las razones que se resumen a continuación.

Tras exponer los antecedentes de hecho de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad y resumir el auto de planteamiento, examina el cumplimiento de los requisitos procesales que exige el art. 35.2 LOTC sin encontrar óbice procesal alguno.

Analiza a continuación el contenido de la cuestión de inconstitucionalidad, y la doctrina de este tribunal que va a tomar en consideración como canon de enjuiciamiento. Cita, en primer lugar la STC 53/2017, de 11 de mayo, en la que se analiza el carácter básico, conforme al art. 149.1.23 CE, de diversas disposiciones de la Ley estatal 21/2013 de evaluación ambiental. Le sigue una exposición de sentencias posteriores en las que el tribunal se ha pronunciado sobre la evaluación ambiental de instrumentos de planificación urbanística y, en concreto, los estudios de detalle, regulados por diversas comunidades autónomas: destaca que en la STC 109/2017, FJ 3, el tribunal constata el carácter básico de los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 como norma de contraste, y declara la inconstitucionalidad mediata de la disposición de la Ley balear 12/2016 que excluía de evaluación determinadas categorías de planes y sus modificaciones, en tanto que dicha evaluación era preceptiva conforme a la legislación básica vulnerada. Examina a continuación la STC 86/2019, en la que el tribunal declara que el art. 150.4 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que excluye los estudios de detalle y sus modificaciones de evaluación ambiental es conforme con dichas disposiciones básicas de la Ley estatal de evaluación ambiental y, por tanto, con el art. 149.1.23 CE, "al no tener efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección". Por último, examina la STC 161/2019 en la que el tribunal declara inconstitucional —por los mismos motivos que la STC 109/2017— el art. 154 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (en su redacción modificada por la Ley de Asamblea Regional de Murcia 10/2018) que excluía de evaluación de impacto ambiental diversos instrumentos de planeamiento urbanístico, entre otros los estudios de detalle, por considerar que suponía, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica en cuestión, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente.

A la luz de los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental y de la normativa andaluza aplicable a este caso, llega a la conclusión de que el art 40.4 a) de la Ley andaluza 7/2002, que excluye de evaluación ambiental los estudios de detalle es contraria al art. 6 Ley estatal de evaluación ambiental. Aduce que la exclusión de una categoría completa de un instrumento de planeamiento como esta excluye cualquier evaluación de los posibles efectos significativos de dicha categoría, cuando la propia Ley estatal, de acuerdo con los criterios de las directivas —y conforme aprecia la doctrina constitucional arriba examinada—, prevé un mecanismo —el de la evaluación simplificada— a través del cual corresponde al órgano ambiental competente analizar la posible existencia de efectos significativos en el medio ambiente. Por lo que la exclusión cuestionada supone, a su juicio, una disminución del nivel mínimo de protección establecido por la legislación básica contraria al art. 149.1.24 CE, y sustrae al órgano ambiental correspondiente la posibilidad de efectuar una evaluación ambiental simplificada determinando la existencia o no de efectos significativos para el medio ambiente.

En virtud de las anteriores consideraciones, la fiscal general del Estado interesa que se declare la inconstitucionalidad de los apartados a) y c) del art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007, por resultar contrarios al art. 149.1 .23 de la Constitución Española, en relación a la regulación básica estatal contenida en los arts. 6 y 8 de la Ley 21 /2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental.

**11.** Por providencia de 1 de junio de 2021, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 3 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

## 1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 40.4, apartado a) y c), de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental (en adelante, Ley andaluza 7/2007), por posible vulneración del art. 149.1.23 CE.

El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

"Artículo 40. Evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

[...]

4. 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, los siguientes instrumentos de planeamiento urbanístico:

a) Estudios de detalle.

[...]

c) Las revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores".

Como ha quedado detallado en los antecedentes, el órgano promotor de la cuestión considera que tales disposiciones podrían incurrir en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por ser contrarios a los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, adoptados por el Estado como legislación básica sobre protección del medio ambiente al amparo del art. 149.1.23 CE, por rebajar el nivel de protección del medio ambiente establecido en dichas normas básicas en las que se regula el "ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica" y los "supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos exceptuables", respectivamente.

Tanto la fiscal general del Estado, como el abogado del Estado piden la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que concurre la vulneración constitucional apreciada por el órgano judicial, lo que también ha hecho la representación procesal de la organización ecologista comparecida en el presente proceso. Por su parte, tanto el letrado del Parlamento de Andalucía como la el de la Junta de Andalucía se oponen en primer término a la admisión por razones procesales y, subsidiariamente, interesan la desestimación al no apreciar contradicción efectiva e insalvable entre ambas normas.

**2. Cuestiones procesales: Examen de las causas de inadmisibilidad alegadas; desestimación.**

Como cuestión previa, hemos de abordar los óbices procesales alegados por el Parlamento de Andalucía y por la Junta de Andalucía frente a la admisión de esta cuestión de constitucionalidad.

En síntesis, el letrado del Parlamento de Andalucía alega que la Sala ha incurrido en un error en la identificación del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad en la providencia de 26 de septiembre de 2019 por la que se da traslado a las partes para que hagan alegaciones sobre la conveniencia de plantear la cuestión conforme al artículo 35.2 LOTC, con menoscabo de la correcta tramitación del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, así como del juicio de aplicabilidad y de relevancia al que obliga el art. 35.2 LOTC. Por su parte, el letrado de la Junta de Andalucía, considera que el juicio de relevancia que efectúa el órgano jurisdiccional resulta notoriamente insuficiente respecto del artículo 40.4 a), e inexistente respecto del artículo 40.4 c) de la Ley andaluza 7/2007, siendo este último el precepto que tendrá que aplicar al ser el que consagra la exoneración de evaluación ambiental estratégica de la modificación del estudio de detalle.

a) Comenzando por la primera objeción, tal como pone de manifiesto el letrado del Parlamento de Andalucía se produce la siguiente discrepancia entre la providencia abriendo el trámite de audiencia exigido por el art. 35.2 LOTC y el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad: la providencia solamente hace referencia expresa a la letra a) de art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 (que incluye los "Estudios de detalle" entre los instrumentos de ordenación urbanística no sometidos a evaluación estratégica); pero no cita la letra c) (que excepciona también "Las revisiones o modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en los apartados a) y b) anteriores"); el auto, por el contrario, cita ya, también de forma expresa, la letra c).

Este tribunal ha insistido reiteradamente en la importancia que tiene la tramitación correcta de las cuestiones de inconstitucionalidad, en concreto, el cumplimiento de las formalidades previas a su planteamiento formal (por todos ATC 467/2007, de 17 diciembre, FJ 2). En relación con el trámite de audiencia, en particular, ha precisado que "aunque la identificación de los preceptos legales que se cuestionan es, con carácter general, un requisito inexcusable para poder considerar debidamente evacuado el trámite de audiencia, deben admitirse excepciones a esta doctrina en los casos en los que 'el defecto en que incurre la providencia de apertura del trámite de audiencia no alcanza a producir confusión en los destinatarios, de modo que estos pueden superar ese defecto y entender correctamente cuál era la duda que se les plantea, pues en estos casos no se habrá impedido a las partes el efectivo ejercicio de su derecho de audiencia en el trámite previsto por el art. 35.2 LOTC' (ATC 183/2015, de 3 noviembre, FJ 3)" [STC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 2 b)]. Además, tal y como recuerda la STC 50/2015, de 9 de abril, FJ 2 b), "Para cumplir adecuadamente con el trámite previsto en el artículo 35.2 LOTC, el juez no está obligado a detallar cada uno de los extremos de la cuestión de inconstitucionalidad sobre cuya conveniencia pueden pronunciarse las partes. Basta 'identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, de modo que se haga posible cumplir con total garantía la finalidad del trámite' (por todas, STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6)".

Conforme a dicha doctrina el óbice no puede ser admitido pues, en este caso, el error de precisión que se imputa al órgano judicial resulta salvable, sin menoscabo de la finalidad del trámite de audiencia, a la luz tanto del contenido de la providencia de 26 de septiembre de 2019, como de las disposiciones objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere al contenido de la providencia, si bien la Sala no cita la letra c) del art. 40.4 de la Ley andaluza en cuestión, sí identifica el ámbito objetivo de la duda de constitucionalidad planteada en los siguientes términos: "La cuestión versa sobre la exigencia de evaluación ambiental estratégica en la aprobación y modificación de los estudios de detalle. El objeto de este proceso es la impugnación del acuerdo del Ayuntamiento de Sevilla de 29 de julio de 2016, que aprueba definitivamente el modificado del estudio de detalle de la parcela ZE N1 del SUNP-G0-1 'Palmas Altas'" (apartado 2). Incluye, por tanto, una referencia expresa a la exclusión de la evaluación ambiental estratégica en las modificaciones de los estudios de detalle. Posteriormente, la Sala expone que la inconstitucionalidad afectaría al artículo 40.4 a) de dicha Ley [omitiendo citar la letra c)], y precisa como precepto constitucional vulnerado, de forma mediata por infracción la legislación básica de medio ambiente en materia de evaluación ambiental, el art. 149.1.23 CE. Por otra parte, la providencia confronta la norma andaluza, entre otras disposiciones, con el art. 6.1 de la Ley estatal de evaluación ambiental, que ordena someter a evaluación ambiental estratégica los planes y programas, "así como sus modificaciones", en aquellos

casos en que se cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición. Resulta evidente, en definitiva, que la providencia identifica la exclusión de la obligación de someter a evaluación ambiental a los estudios de detalle que establece el art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007, tanto en su aprobación [letra (a) que cita luego expresamente], como en su modificación [letra c), cuya cita expresa omite], así como las razones por las que exclusión podría ser contraria, de forma mediata, al art. 149.1.23 CE.

Por otra parte, el examen de la estructura y contenido del art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 pone de manifiesto que el supuesto que enuncia su letra c) no tiene entidad autónoma propia desde la perspectiva del problema constitucional que se plantea, en tanto que se remite a las letras precedentes para identificar los instrumentos urbanísticos cuya modificación queda también —al igual que su aprobación— eximida de evaluación ambiental estratégica. En consecuencia, la referencia a la letra a) ["Estudios de detalle"] es en todo caso imprescindible para integrar el contenido y determinar el alcance de la posible inconstitucionalidad mediata de la letra c). Además, la cuestión constitucional que se plantea afecta a ambas a la luz de lo dispuesto en la legislación básica estatal de evaluación ambiental, que dispone la evaluación ambiental integrada tanto en la adopción como en la modificación de los planes y programas sometidos a ella. De tal manera que la declaración de inconstitucionalidad de la letra a) conllevaría por conexión la de la letra c) en lo que esta se refiera a la primera (art. 39.1 LOTC). De hecho, el debate trabado entre las partes sobre esta cuestión pone de manifiesto que tanto los argumentos a favor de exigir preceptivamente la evaluación ambiental estratégica a los estudios de detalle (basados en que lo dispuesto en el art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 es contrario a la legislación estatal básica), como los argumentos que defienden que no es necesaria dicha evaluación (basado en la exención expresamente prevista en la normativa andaluza, y que no rebaja los niveles de protección de la legislación básica estatal), se aplican indistintamente tanto a los casos de adopción como de la modificación de estos instrumentos de ordenación urbanística.

En definitiva, atendiendo a la redacción de la providencia, a la estructura y contenido del art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007, y a las circunstancias del litigio concreto, se deduce sin dificultad cuál es el problema constitucional que se plantea y, más en concreto, cuáles son las disposiciones sobre cuya constitucionalidad se duda y los motivos que conducen al juzgador a plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante este tribunal. De modo que las partes pudieron pronunciarse sobre la pertinencia de dicho planteamiento sin menoscabo de la finalidad del trámite de audiencia.

Dejar sin respuesta a la Sala por razón del defecto alegado implicaría, por el contrario, incurrir en un formalismo riguroso en detrimento de la imprescindible cooperación entre los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional para depurar el ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales (STC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1, y las allí citadas).

No se aprecia, por consiguiente, la concurrencia del óbice alegado.

b) En cuanto a la deficiente formulación en el auto de los juicios de aplicabilidad y relevancia, que alegan tanto el letrado del Parlamento como de la Junta de Andalucía, debemos recordar la doctrina constitucional, reiterada entre otras por la STC 23/2017, de 16 de febrero, FJ 2, según la cual "corresponde al órgano judicial proponente realizar el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma legal cuestionada, y que, por ser la elección de la norma aplicable una cuestión de legalidad ordinaria, este tribunal debe limitarse a realizar un control externo sobre el juicio realizado por el órgano judicial, que excluye la revisión del criterio judicial acerca de la aplicabilidad de la norma, salvo que resulte con toda evidencia errado, porque sea notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada (por todas, STC 38/2014, de 11 de marzo, FJ 3), o, como señala la STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b), porque 'de manera notoria,

sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia' (STC 43/2015, de 2 de marzo, FJ 3). En tales casos, solo, mediante la revisión del juicio de aplicabilidad y relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos en que esta es definida por el art. 163 CE [SSTC 87/2012, de 18 de abril, FJ 2; 146/2012, de 5 de julio, FJ 3; 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1 b); 53/2014, de 10 de abril, FJ 1 b), y 82/2014, de 28 de mayo, FJ 2 a)]".

En el presente asunto el auto de planteamiento razona de forma suficientemente motivada por qué, a juicio de la Sala, es aplicable el art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007 para dirimir el recurso presentado por la actora contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla impugnado —consistente en la modificación de un estudio de detalle—, sin que su argumentación pueda ser calificada en modo alguno de inconsistente o equivocada. El auto expone que la Federación de Ecologistas en Acción-Sevilla invoca como fundamento de su demanda la ausencia de una evaluación ambiental estratégica, mientras que las partes demandadas justifican tal ausencia en que el art. 40, si bien exige con carácter general la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenación urbanística, su apartado 4 excluye de dicha evaluación a los estudios de detalle. Además, por las razones arriba ya expuestas en relación con el contenido y estructura de dicha disposición, no cabe apreciar el óbice de error en el juicio de aplicabilidad, ya que la identificación de la norma merecedora de cuestionamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia no responde a un criterio de aplicabilidad que resulte notoriamente infundado.

Por lo que se refiere a la alegación de inadecuada formulación del juicio de relevancia se llega a similar conclusión. La fundamentación de la cuestión es, en este aspecto, también suficiente. Del razonamiento del órgano judicial se desprenden las razones por las que considera que el pronunciamiento de este tribunal es necesario para resolver el caso sometido a su consideración: argumenta que el fallo sobre la legalidad del modificado del estudio de detalle de la parcela ZE N1 del SUNP-G0-1 "Palmas Altas" puede depender — en la interpretación del Tribunal Superior de Justicia— de la validez del art. 40.4 de la Ley andaluza 7/2007, en la medida en que la exclusión de evaluación ambiental estratégica que este dispone para los estudios de detalle y sus ulteriores modificaciones podría implicar una rebaja del nivel de protección establecido en la legislación básica sobre evaluación ambiental y, por consiguiente, vulnerar de forma mediata el art. 149.1.23 CE. De modo que la posible inconstitucionalidad de este precepto es relevante para la resolución del litigio.

En conclusión, conforme al control meramente externo que nos corresponde realizar, el auto de planteamiento ha cumplido el requisito de "especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión". Han de rechazarse, en definitiva, las causas de inadmisibilidad aducidas.

**3. Inconstitucionalidad mediata o indirecta: carácter formal y materialmente básico de los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.**

La duda planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tiene carácter exclusivamente competencial, y suscita un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos adoptados por el Estado. En concreto, plantea la posible contradicción de lo dispuesto por el art. 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007, que exige de evaluación ambiental estratégica a los estudios de detalle y su modificación, con los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, adoptados sobre la base del art. 149.1.23 CE como legislación básica estatal de protección del medio ambiente, tal y como declara en la disposición final octava de la ley.

El art. 6 de la Ley 21/2013 regula el "ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica". Conforme a su apartado 1, serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando: "a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo; b) Requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; c) Los comprendidos en el apartado 2 cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico de acuerdo con los criterios del anexo V; d) Los planes y programas incluidos en el apartado 2, cuando así lo determine el órgano ambiental, a solicitud del promotor". Conforme a su apartado 2, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada "a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado anterior; b) Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión; así como c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior". El art. 8 ("Supuestos excluidos de evaluación ambiental y proyectos exceptuables"), precisa en su apartado 1 dos tipos de planes o programas excluidos del ámbito objetivo de aplicación de la ley y que no quedan sujetos, por consiguiente, a evaluación ambiental estratégica: los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario. Los apartados 2, 3 y 4 regulan, por otra parte, la exclusión de evaluación ambiental de ciertos tipos de "proyectos", así como el procedimiento para excluir, excepcionalmente y caso a caso, un "proyecto determinado" de los que quedan en principio sometidos a tal evaluación.

Constituye doctrina constitucional reiterada que, para poder apreciar la existencia de una infracción constitucional de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: "que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa" (por todas, STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6).

Debemos tener en cuenta asimismo, a efectos de precisar el canon de enjuiciamiento, que la normativa básica en materia de protección de medio ambiente tiene por objeto fijar el nivel de protección ambiental mínimo de aplicación a todo el territorio nacional. Mínimos que, como recuerda entre otras muchas la STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6, "han de ser respetados por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases, complementando o reforzando los niveles de protección establecidos en la normativa básica. Por tanto, el examen de los párrafos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si efectivamente se produce la reducción del nivel de protección con respecto a la fijada por el Estado con carácter básico, dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente (en el mismo sentido, STC 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2)".

En este caso el Tribunal ha confirmado ya, en la STC 109/2017, FJ 3, el carácter formal y materialmente básico del art. 6 y del art. 8 de la Ley 21/2013, "por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental. Responden a la función que cumple la legislación básica en este ámbito, que persigue el objetivo de 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". En dicha sentencia el Tribunal precisa que "[e]s claro que los dos preceptos, en tanto que formulan la regla general y su posible excepción son básicos (STC 56/2014, de 10 de abril, FJ 4 y las que allí se citan), y se ajustan a los anteriores criterios, pues se vinculan a la finalidad primordial de garantizar en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, conforme a lo que declara la Ley 21/2013 en su artículo 1. Criterios que se basan en la imposibilidad de exclusión de categorías generales de planes, tal como hace la norma impugnada. Por lo demás, ya en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 10, consideramos básica la identificación por una norma estatal de las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental".

De acuerdo con esta doctrina, procede comprobar a continuación si existe una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa, entre la norma autonómica aquí en cuestión y los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental. Para llevar a cabo este enjuiciamiento hemos de tener presente, por una parte, el objeto y alcance de las normas básicas de contraste traídas al caso, junto con la doctrina constitucional recaída sobre las mismas; y, por otra, el alcance de la norma autonómica objeto de la cuestión, para determinar si esta última rebaja el nivel de protección establecido por la normativa básica.

**4. Objeto y alcance de las normas básicas de contraste: doctrina constitucional y canon de enjuiciamiento.**

A juicio de la Sala que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, la legislación básica estatal extiende la exigencia de evaluación ambiental estratégica a todo instrumento de planificación urbanística, lo que impide excluir de evaluación ambiental a los estudios de detalle so pretexto de que regulan una superficie muy concreta y limitada o que su contenido está predeterminado por planes de rango superior. Argumenta que el Derecho comunitario marca unos mínimos que la legislación nacional puede aumentar, como considera que ha hecho la legislación básica del Estado, y constata que existen diversos pronunciamientos de este tribunal sobre esta cuestión, cuya interpretación no le compete, y que carece de jurisdicción para inaplicar o reinterpretar una ley postconstitucional tan taxativa como la que, a su juicio, da lugar a esta cuestión.

Por su parte, el abogado del Estado y la fiscal general del Estado alegan que los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental no permiten excepcionar categorías genéricas de planes y programas de la obligación de someterlos a evaluación ambiental estratégica, al implicar una rebaja del nivel de protección ambiental establecida en la normativa básica; en apoyo de estas alegaciones invocan las SSTC 109/2017, FJ 3, y STC 161/2019, de 12 de diciembre. La Federación Ecologistas en Acción-Sevilla afirma, por su parte, que estamos ante un caso en el que las determinaciones confiadas al estudio de detalle tienen probables efectos ambientales que debieron ser evaluados conforme a la legislación básica estatal.

El abogado del Estado, en particular, argumenta que la Ley 9/2018 modificó el art. 5 de la Ley 21/2013 "ampliando el ámbito de la evaluación ambiental", y que la ley básica regula el procedimiento de exclusión de un plan o programa concreto, pero "prohíbe" la exclusión de categorías genéricas de planes o programas. Manifiesta su desacuerdo con la STC 86/2019, en la que el Tribunal declaró que la exclusión de evaluación de impacto de los estudios de detalle prevista en la legislación canaria no vulneraba el art. 149.1.23 CE, por considerar que corresponde en todo caso a la evaluación ambiental estratégica definir los efectos del plan, sin que tal conclusión se pueda definir con carácter genérico. En sentido contrario argumentan los representantes procesales del Parlamento y de la Junta de Andalucía, que

consideran que el estudio de detalle regulado en la Ley de ordenación urbanística de Andalucía respeta la legislación básica estatal de evaluación ambiental y, por tanto, el art. 149.1.23 CE, por su escasa entidad, casi nula capacidad innovadora y subordinación clara a planes que sí son objeto de evaluación ambiental, conforme a los parámetros establecidos por la STC 86/2019 FJ 11. La entidad promotora Lar España Shopping Centres VIII, S.L.U., alega, en sentido similar, que los estudios de detalle no están sometidos a evaluación ambiental.

Para responder debidamente a la cuestión aquí planteada hemos de examinar, en primer lugar, el objeto y alcance de las normas básicas de contraste traídas al caso, junto a las sentencias dictadas por este tribunal en relación con las mismas en el contexto en el que fueron dictadas:

A) La Ley 21/2013 tiene como objeto establecer "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" (art. 1). Con ella se transpone al ordenamiento jurídico español tanto la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante Directiva de evaluación estratégica), como a la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva de evaluación de proyectos), tal y como declara su preámbulo y la disposición adicional sexta.

Por lo que aquí interesa, el apartado 1 a) del art. 6 de la Ley 21/2013 exige la evaluación estratégica ordinaria de todos aquellos planes de ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo que "establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental". Mientras que el apartado 2 del art. 6 somete a evaluación ambiental estratégica simplificada, para determinar si pueden o no tener dicho impacto con la necesaria intervención del órgano ambiental, las "modificaciones menores" de los planes y programas previstos en el apartado primero [letra (a)], así como los planes y programas del mismo apartado 1 cuando se limitan a establecer "el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión" [letra (b)]. Además, el apartado 2 c) incluye los planes y programas que, "estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado anterior".

La evaluación ambiental estratégica tiene por objeto planes y programas y tanto se desarrolle como evaluación ordinaria o simplificada ambas tienen en común [aparte de las especialidades de su afectación a la Red Natura 2000, del art. 6.1, apartado b)] que, en principio, ha de tratarse de planes o programas que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran, entre otros, a la ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo, lo que impone la consideración de anexos I y II de esta ley, en que se relacionan todos los proyectos que han de someterse a la correspondiente evaluación, bien sea, también, ordinaria o simplificada. Como cláusula de cierre, la letra c) del apartado 2 del art. 6 somete a evaluación estratégica simplificada los planes y programas que, aun no cumpliendo con alguna de los requisitos del apartado 1 del mismo artículo. 6, sean el marco para la aprobación de proyectos puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente a la luz de los criterios establecidos en el anexo V de la Ley 21/2013 (en el que se establecen los criterios —mencionados en el art. 31— para "determinar si un plan o programa sometido a evaluación ambiental estratégica simplificada debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria" por razón de sus posibles impactos en el medio ambiente).

Del análisis de estos preceptos resulta que lo determinante para someter un plan urbanístico a la correspondiente evaluación ambiental es que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación del impacto ambiental o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

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.

A esto se añade que, tal como pone de relieve el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la Directiva de evaluación de proyectos incluye en su anexo II los "[p]royectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos". En ejecución de dicha previsión, la ley básica estatal menciona en su anexo II entre los proyectos que quedan sometidos a evaluación ambiental simplificada, los "[p]royectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha" [Grupo 7: Proyecto de infraestructuras. Punto b)]. Previamente, el anexo I, había incluido entre los proyectos que deberían someterse a la evaluación ordinaria la "construcción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha" (Grupo 9. Otros proyectos. Punto 10).

Por otra parte, y como ya se ha expuesto, el apartado 1 del art. 8 establece que "no serán objeto de evaluación ambiental" los planes y programas "que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia" (a); y "los de tipo financiero y presupuestario".

Conviene destacar en este punto que, según el preámbulo de la ley, los motivos que han llevado a la diferenciación entre procedimiento ordinario y simplificado de evaluación ambiental "se encuentran en las propias directivas comunitarias, que obligan a realizar una evaluación ambiental con carácter previo de todo plan, programa o proyecto 'que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente'". Explica en su parte II que la Directiva de evaluación estratégica "parte de la presunción iuris et de iure de que determinados tipos de planes y programas, y proyectos, tendrán en todo caso efectos significativos sobre el medio ambiente, por lo que deben ser evaluados en todo caso antes de su aprobación, adopción o autorización, de acuerdo con el procedimiento ordinario". Entre estos incluye los relativos a "la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo" y que "establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE" (esto es, los proyectos que deban ser sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme a la actual Directiva 2011/92/UE). Por lo que se refiere a los planes y programas que establezcan "el uso de zonas pequeñas a nivel local" o las "modificaciones menores" de dichos planes o programas, el art. 3.3 de la Directiva dispone que "únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente". En relación con estos últimos, la Directiva obliga a los Estados a determinar "bien caso a caso, bien mediante umbrales o bien combinando ambas técnicas", si dichos planes o programas tienen "efectos significativos sobre el medio ambiente". Es importante destacar que el preámbulo de la Ley 21/2013 aclara que este análisis "es lo que se ha denominado procedimiento de evaluación simplificado y si concluyese que el plan, programa o proyecto tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, deberá realizarse una evaluación ordinaria". De esta forma, concluye el preámbulo de la ley, "se garantiza el correcto cumplimiento de las directivas comunitarias, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea".

En este contexto, hay que recordar que es doctrina consolidada de este tribunal que la ejecución del Derecho de la Unión Europea debe hacerse con arreglo a las normas internas que establecen el orden constitucional de distribución de competencias (entre otras muchas, SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 148/1998, de 2 de julio, FJ 4; 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5, y 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6), sin perjuicio de que "la normativa comunitaria pueda ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión" (STC 33/2005, FJ 3).

Por último, y en relación con la cuestión de la definición de evaluación ambiental del art. 5.1.a), tal y como alega el abogado del Estado, esta ha sido modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre. A raíz de dicha modificación, la evaluación ambiental se define como "un proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente", enumerándose ahora en este apartado los aspectos que deben evaluarse al analizar un plan o programa, y que antes se precisaban en otras disposiciones de la ley. Sin embargo, en relación con las alegaciones que se refieren a esta modificación (y lo mismo sería aplicable a las introducidas en los apartados 2 a 5 del art. 8 de la Ley 21/2013) hay que recordar que "la doctrina del ius superveniens, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar sentencia [...], no resulta aplicable a las cuestiones de inconstitucionalidad" (STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 3 y las allí citadas). De modo que su resolución exige que analicemos las normas legales aplicables al proceso en el que surgió la duda de constitucionalidad y de cuya validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (por todas, STC 120/2018, de 31 de octubre, FJ 2), y que son los arts. 6 y 8.1 de la ley básica, cuya redacción original no se ha visto, por otra parte, modificada.

B) Tal y como pone de relieve la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, este tribunal se ha pronunciado en tres ocasiones distintas sobre la inconstitucionalidad mediata de otras normas autonómicas contra las que se alegaba, como aquí, que rebajaban el nivel de protección ambiental establecido en los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 al eximir de evaluación ambiental estratégica bien varias categorías completas de planes de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 109/2017 ya citada, y STC 161/2019 de 12 de diciembre), bien ciertos tipos de planes concretos como los estudios de detalle (STC 86/2019, de 20 de junio):

a) En la STC 109/2017 el Tribunal enjuició si el art. 9.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental vulneraba los arts. 6 y 8 de la Ley estatal por excluir de la obligación de someter a evaluación ambiental estratégica un variado elenco de planes o de sus modificaciones (entre los que se encontraban también los estudios de detalle). En este caso el Tribunal, declaró que "los preceptos estatales fijan una regla general: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa", concluyendo que la disposición autonómica en cuestión incurría en la vulneración competencial denunciada porque "excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. 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". Fueron desestimadas las alegaciones de la representación procesal del Gobierno autonómico que argumentaban, atendiendo a la naturaleza de los planes excepcionados, que la falta de

evaluación ambiental estratégica no suponía una rebaja de la protección medioambiental que deriva de la norma básica, concluyendo que "no es posible en ese caso determinar a priori que todos los planes o sus modificaciones a las que se refiere el precepto impugnado puedan considerarse 'beneficiosos o respetuosos con el medio ambiente', y esa es, precisamente, la perspectiva que adopta la norma estatal, al exigir, como regla general, que este tipo de planes se sometan a evaluación ambiental estratégica" (FJ 3). A esta doctrina se acoge en el caso que ahora enjuiciamos tanto el abogado del Estado, como la fiscal general del Estado para concluir que el art. 40.4 a) y c) es inconstitucional.

b) Posteriormente, en la STC 86/2019 el Tribunal examinó el art. 150.4 la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que excluye del procedimiento de evaluación ambiental los estudios de detalle. El Tribunal concluyó que esta disposición no vulnera el art. 149.1.23 CE por no entrar en contradicción efectiva con la normativa básica estatal sobre evaluación ambiental estratégica, a la luz de la "escasa dimensión e impacto" de estos instrumentos de ordenación urbanística. Declara así que "[u]n examen de la regulación contenida en el artículo 150, en su conjunto, revela que los estudios de detalle son instrumentos complementarios, bien del plan general —suelo urbano—, bien del plan parcial —suelo urbanizable—, limitándose su objeto a completar o adaptar la ordenación pormenorizada —alineaciones y rasantes, volúmenes edificables, ocupaciones y retranqueos, accesibilidad y eficiencia energética, características estéticas y compositivas— (apartados 1 y 2); no pudiendo, en ningún caso, modificar la clasificación del suelo, incrementar el aprovechamiento urbanístico o incidir negativamente en la funcionalidad de las dotaciones públicas (apartado 3). La escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA [Ley de evaluación ambiental], al no tener los estudios de detalles efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección" [FJ 11 B) a)]. Este es el canon que tanto el letrado del Parlamento de Andalucía como el de la Junta de Andalucía, y la sociedad promotora, consideran aplicable al caso del art. 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007.

c) Finalmente, en la STC 161/2019 el Tribunal declara inconstitucional el art. 22.9 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, por rebajar el nivel de protección ambiental de los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental. Dicha disposición modificaba el art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, introduciendo dos párrafos finales, para permitir "en casos excepcionales" la suspensión de forma total o parcial de la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico, la cual se concretaría en "normas transitorias sin la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos ni ambientales" cuando no introdujera cambios en la clasificación del suelo prevista en el planeamiento y no estableciera el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizador o núcleos rurales. Precisaba, asimismo, que su alcance y objeto estaría limitado a establecer "el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores, sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente". En aplicación de la doctrina sentada en la STC 109/2017 el Tribunal declara en este caso que "con independencia de la calificación formal que le otorgue el legislador murciano, las normas transitorias a las que se refiere el precepto pretenden regular el uso del suelo (se busca con este tipo de norma que

'permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores'), por lo que, aunque formalmente no sean un plan urbanístico o su modificación, produce sus efectos, y, por tanto, se subsumen en el concepto material de plan que la norma básica emplea para determinar si procede exigir la evaluación ambiental". Y llega a la conclusión de que, de modo similar al supuesto ya enjuiciado por la mencionada STC 109/2017, "[l]a norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. 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". En este contexto específico el tribunal va a considerar que "lo relevante no es si dichas normas provisionales fijan o no el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, sino que las mismas operan como una modificación transitoria de un instrumento de planeamiento urbanístico que estaba sometido a evaluación ambiental estratégica (art. 6.2 de la Ley 21/2013)" [FJ 6 c)].

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

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

Del tenor del art. 6, y a la luz del preámbulo y del objeto que el art. 1 atribuye a esta ley, se infiere que deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria todos los planes y programas a los que, por cumplir con los requisitos objetivos establecidos en el apartado 1 del art. 6, se les presume en todo caso que tienen "efectos significativos en el medio ambiente"; deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, por otra parte, aquellos planes o programas de los que no cabe descartar a priori que "puedan" tener tales efectos por cumplir con los requisitos del apartado 2 del mismo artículo.

De modo que, por lo que aquí interesa en particular:

(i) Quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, según el apartado 1, letra a), los planes que se refieren, entre otros sectores o materias, a la "ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo" y que "[e]stablezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental".

(ii) Quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, según el apartado 2, las "modificaciones menores" de los planes del apartado 1 [letra a)], o los planes también

del apartado 1 que "establezcan a nivel municipal de zonas de reducida extensión" [letra b)], y los planes que, pese a no cumplir alguno de los requisitos del apartado 1, sean el marco para la aprobación de proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente [letra c)]. De manera que, en estos casos, compete al órgano ambiental determinar si pueden o no tener "efectos significativos en el medio ambiente" mediante la emisión de un informe ambiental estratégico [art. 5.2 e)].

En definitiva, tanto en los supuestos del apartado 1 letra a), como del apartado 2, letra a) o letra b) del art. 6, la normativa básica establece como requisito, en todo caso, no solo que se refieran al ámbito material de "ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo", sino también que dichos planes o programas "establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental". En el caso de la letra c) ha de tratarse de planes que sean el marco para la aprobación de proyectos de los que, aunque no cumplan con alguno de los requisitos del apartado 1, no pueda descartarse a priori que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente [letra c)].

Dado que estos requisitos responden a lo dispuesto por el artículo 3, apartado 2, letra a), apartado 3 y 4 de la Directiva 2001/42/CE de evaluación ambiental estratégica, procede tomar en consideración que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que para determinar si los planes o programas "establecen el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337, debe examinarse el contenido y la finalidad de tales programas, habida cuenta del alcance de la evaluación medioambiental de los proyectos, tal como se prevé en dicha directiva" [STJUE de 17 de junio de 2010, Terre wallonne ASBL (C-105/09) y Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-110/09), contra Région wallonne, ECLI:EU:C:2010:355, apartado 45]. Ha precisado también que "la obligación de efectuar la evaluación medioambiental prevista en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva EME [evaluación medioambiental estratégica], al igual que la obligación que se deriva del artículo 3, apartado 2, letra a), de la misma directiva, depende de si el plan o programa en cuestión establece un marco para la autorización de proyectos en el futuro (STJUE de 12 de junio de 2019, Terre wallonne ASBL, ECLI:EU:C:2019:484, apartado 40). Además, ha aclarado que el concepto "planes y programas" comprende, a tales efectos, "cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente", y que "el concepto de 'conjunto significativo de criterios y condiciones' debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa", a los efectos de "atajar posibles estrategias dirigidas a eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EMEA [Directiva 2001/42/CE] que podrían concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de esta directiva" (STJUE de 7 de junio de 2018, Thybaut y otros, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401, apartados 54-55 y jurisprudencia citada). Asimismo, en el marco de una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los apartados 2, 3 y 5 del art. 3 de la Directiva 2001/42/CE, y su aplicación a la ordenación del territorio de pequeñas zonas a escala local, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado que "si un Estado miembro estableciese un criterio que tuviera como consecuencia que, en la práctica, la totalidad de los planes de una determinada categoría quedase de antemano exenta de la obligación de someterse a una evaluación de impacto ambiental, sobrepasaría el margen de apreciación de que dispone en virtud del artículo 3, apartado 5, de la Directiva 2001/42/CE, en relación con los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo, salvo que, basándose en criterios pertinentes tales como su objeto, la extensión del territorio que abarcan o la sensibilidad de los espacios naturales afectados, pudiese considerarse que ninguno de los proyectos excluidos podría tener efectos significativos en

el medio ambiente" (STJUE de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, C 295/10, ECLI:EU:C:2011:608, apartado 47)". Criterios interpretativos que han de guiar la aplicación de estas disposiciones a través del Derecho interno, sin perjuicio del marco constitucional de distribución de competencias.

Por lo que se refiere al art. 8 de la Ley básica, hemos de tomar en consideración en este caso su apartado 1, que precisa dos tipos de planes o programas que se excluyen expresamente del ámbito objetivo de la ley: los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia; y los de tipo financiero o presupuestario. Por el contrario, los apartados 2, 3 y 4 de este artículo no regulan —como alega el abogado del Estado— el procedimiento de exclusión caso a caso de planes y programas, sino que se refieren únicamente a la exclusión de determinados tipos de proyectos y al procedimiento previsto para la exclusión, caso a caso, de estos. Debemos puntualizar, además, que el hecho de que el apartado 1 del art. 8 excluya expresamente dos tipos de planes o programas del ámbito objetivo de esta ley no implica per se que no pueda haber otros planes o programas que, por no cumplir con los requisitos establecidos por el art. 6 de la Ley básica, no están sometidos a evaluación ambiental estratégica en los términos exigidos por la legislación básica. Este es el caso de aquellos instrumentos que por su objeto y alcance no puedan concebirse en ningún caso como "el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental" y en relación con los cuales pueda considerarse con carácter general que no son susceptibles de "tener efectos significativos en el medio ambiente".

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

En síntesis, la exclusión en la normativa autonómica de categorías o tipos completos de planes y programas que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de evaluación ambiental vulnera de forma mediata el art. 149.1.23 CE, por implicar una rebaja del nivel de protección ambiental establecido por el legislador básico. Este es el caso, en particular de aquellos planes a los que se les presume en todo caso, iuris et de iure, efectos significativos en el medio ambiente (apartado 1); o que, pudiendo tener dichos efectos (apartado 2), deberán someterse a evaluación ambiental estratégica simplificada para determinarlo mediante un informe de impacto ambiental. En el caso de los planes o programas relativos a "ordenación del territorio urbano y rural, o al uso del suelo", en concreto, quedan sometidos evaluación ordinaria [en el caso de la letra a) del apartado 1], o simplificada [en los casos de las letras a), b) y c) del apartado 2], cuando establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos legalmente a evaluación de impacto ambiental, o que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Requisito este último cuyo cumplimiento habrá que verificar a la luz del contenido y finalidad de los mismos.

De este modo, el alcance objetivo del art. 6, apartado 1 y 2 b), de la Ley 21/2013, solo puede determinarse finalmente poniéndolo en relación con los anexos I y II de la propia ley que precisan, en el ámbito urbanístico en que nos desenvolvemos, qué tipos de proyectos han de someterse a evaluación ambiental, sea ordinaria o simplificada. Y dentro del primer grupo, en el anexo I figuran entre los proyectos que exigen para su realización de una

evaluación de impacto ambiental ordinaria los "que requieran la urbanización del suelo para [...] [c]onstrucción de centros comerciales y aparcamientos, fuera de suelo urbanizable y que en superficie ocupen más de 1 ha." (Grupo 9, apartado 10) aludiendo a esos supuestos en que por razones de interés social es permitido ese tipo de construcciones al margen de cualquier plan urbanístico previo. Y en el anexo II, entre los proyectos que han de someterse a evaluación de impacto ambiental simplificada se incluyen los "[p]royectos situados fuera de áreas urbanizadas de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y aparcamientos y que en superficie ocupen más de 1 ha [Grupo 7, apartado b)], que comprenden todos los proyectos de urbanización que permitan la transformación del suelo rural en suelo urbanizado. Por lo que respecta al apartado 2 c) del art. 6, ha de analizarse tomando en consideración los criterios establecidos en el anexo V de la propia ley en relación con las características de los planes, y de los posibles efectos y del área probablemente afectada, así como los indicados en el art. 7.2 c) en cuanto a los efectos sobre el medio ambiente que la modificación de los proyectos incluidos en los anexos I y II puedan suponer.

**5. Aplicación del canon anterior al art. 40.4 a) y c) de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007.**

Procede examinar ya, a la luz del canon que acabamos de precisar, si el art. 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007 entra en contradicción efectiva e insalvable por vía de interpretación con el art. 6 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental y anexos, vulnerando por ello de forma mediata el art. 149.1.23 CE. Hemos de analizar, en consecuencia, el contenido y finalidad de dicha norma y, en particular, el objeto y alcance de los estudios de detalle en los términos que están regulados por la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, para determinar si cumplen o no con los requisitos objetivos establecidos por el art. 6 de la Ley estatal para quedar sometidos a evaluación de impacto ambiental estratégica.

a) El art. 40 de Ley 7/2007, que regula la "[e]valuación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico", enumera en su apartado 2 aquellos que quedan sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, entre los que se encuentran, "a) Los instrumentos de planeamiento general, así como sus revisiones totales o parciales". En su apartado 3 enumera, por otra parte, los instrumentos sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, entre los que debemos destacar los previstos en la letra b) ["Las modificaciones que afecten a la ordenación pormenorizada de los instrumentos de planeamiento general que posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con el anexo I de esta ley"], y en la letra (d) ["Las innovaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación de impacto ambiental de acuerdo con el anexo I de esta ley"]. Finalmente, el apartado 4 excluye de cualquier forma de evaluación los estudios de detalle [letra a)] y a su modificaciones [letra c)], que son el objeto de la actual cuestión.

El hecho de que la Ley 21/2013 solo imponga la sumisión a evaluación ambiental estratégica de los planes o programas que constituyan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental o, en su caso, que puedan tener impactos significativos en el medio ambiente, obliga a determinar si los estudios de detalle que regula la Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía constituyen el marco para la autorización de dichos proyectos, pues si así fuera también aquel instrumento de planeamiento debería someterse a evaluación ambiental estratégica.

b) No cabe intentar una aproximación general a la figura del estudio de detalle porque no todas las comunidades autónomas lo han regulado de la misma manera e incluso alguna lo

desconoce (texto refundido de la ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, art. 55).

Y entre las que sí lo han regulado, aparte de la común coincidencia de que en todas representa el último escalón en el esquema de ordenación jerárquica de los distintos tipos de planes urbanísticos, existe una gran variedad. En algunas, el estudio de detalle es un instrumento de ordenación no necesario, pero en otras sí lo es, porque el plan inmediatamente anterior remite al estudio de detalle para completar alguna de sus determinaciones; algunas comunidades autónomas habilitan a los estudios de detalle para intervenir tanto en suelo urbano como urbanizable, y en otras, en fin, atribuyen al estudio de detalle un carácter innovador frente a los planes anteriores que otras le niegan. Esto puede explicar en gran parte las aparentes contradicciones que parece observarse en las sentencias de este tribunal antes citadas y a las que el auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad hace referencia.

Por lo que se refiere a la regulación de los estudios de detalle, el art. 7.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía los incluye entre los instrumentos de planeamiento de desarrollo ("planes de desarrollo") y los regula en el art. 15, dentro del capítulo segundo del título primero, sobre "los instrumentos de planeamiento". Conforme al apartado primero de dicha disposición, los estudios de detalle "tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido", para lo que se les habilita a "a) Establecer, en desarrollo de los objetivos definidos por los planes generales de ordenación urbanística, parciales de ordenación o planes especiales, la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público". También tiene como función "b) Fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario, y reajustarlas, así como las determinaciones de ordenación referidas en la letra anterior, en caso de que estén establecidas en dichos instrumentos de planeamiento". En el apartado 2 se precisan los límites que estos instrumentos no pueden, en ningún caso, sobrepasar: "a) Modificar el uso urbanístico del suelo, fuera de los límites del apartado anterior. b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico. c) Suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie. d) Alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes".

Conforme a la limitada finalidad y contenido que esta regulación atribuye al "estudio de detalle", este se configura, en definitiva, como un instrumento de planeamiento complementario y subordinado a los planes superiores que desarrolla, quedando estos últimos sometidos a evaluación ambiental estratégica conforme a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 40. Los estudios de detalle no pueden afectar al uso urbanístico del suelo más allá de lo que el plan que desarrolla le permita en relación con los concretos aspectos que precisa el apartado 1 del art. 15 (el trazado de viario secundario, la ordenación de volúmenes y la ubicación del suelo dotacional ya planificado); y en ningún caso pueden alterar el uso urbanístico del suelo establecido por los planes superiores, incrementar el aprovechamiento o suprimir o reducir el suelo dotacional público. No pueden, en definitiva, asumir o suplantar la función ordenadora propia de los instrumentos urbanísticos que desarrollan ni, en consecuencia, posibilitar y establecer por sí mismos el marco para la futura instalación de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental o, en su caso, el marco para la futura autorización de otros proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Dicho marco quedará delimitado por los planes superiores que tienen atribuido determinar el uso y aprovechamiento del suelo a nivel municipal, de zonas de reducida extensión, y que reúnen los requisitos objetivos que establece el art. 6.2 b) de la Ley básica para quedar sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada, por contener los elementos básicos para que pueda autorizarse o

limitarse el tipo de actividad o de proyecto que pueda autorizarse en una determinada zona, su ubicación, dimensiones o características esenciales.

No pueden constituir, en modo alguno, el marco para la instalación de proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental porque el anexo II, grupo 7, apartado b) no comprende entre los proyectos que han de someterse a evaluación de impacto ambiental simplificada, los proyectos que han de ejecutarse en suelo urbano y porque, aunque el art. 40.3 b) y d) de la Ley andaluza 7/2007 somete expresamente a evaluación estratégica simplificada las modificaciones o innovaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo "que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación ambiental", los estudios de detalle regulados en esa ley tienen como uno de los límites que no pueden sobrepasar el modificar el uso urbanístico del suelo establecido en el instrumento de planeamiento superior. Por esta última razón, no pueden ser tampoco el marco para la autorización de proyectos que puedan tener, per se, efectos significativos en el medio ambiente.

Corresponde a jueces y tribunales controlar, en su caso, que los estudios de detalle no vulneren los límites que les impone la normativa examinada, ya sea suplantando la función ordenadora propia de los planes urbanísticos superiores que deben ser sometidos a evaluación ambiental estratégica, o estableciendo cualquier previsión de ordenación urbanística que no tenga cobertura en dichos planes y que pueda ser determinante para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme al anexo II de la Ley básica.

c) En definitiva, el examen del art. 15 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía conduce a la conclusión de que los estudios de detalle son instrumentos complementarios —bien del planeamiento general, o de otros planes de desarrollo, como los planes de sectorización, los planes parciales o los planes especiales— y que se caracterizan por su escasa entidad 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. A la luz de su objeto y limitado alcance no pueden concebirse per se como el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme al anexo II de la Ley básica, ni susceptibles de tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que no puede por ello reprocharse al legislador autonómico que el art. 40.4 a) y c) de la Ley andaluza 7/2007 de gestión integrada de la calidad ambiental no los someta a evaluación ambiental.

Debemos concluir, por tanto, que las letras a) y c), del art. 40.4 de la Ley 7/2007 de gestión integrada de la calidad ambiental no entran en contradicción efectiva con lo establecido en los artículos 6 y 8.1 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, y no vulneran de forma mediata el art. 149.1.23 CE.

#### **6. Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.**

En consecuencia, y dado que el precepto autonómico cuestionado no es inconstitucional, procede desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla.

### **FALLO**

Ha decidido

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a **tres de junio de dos mil veintiuno.**