

Jurisprudencia constitucional: la caza del lobo

Constitutional jurisprudence: wolf hunting

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. *La caza del lobo (STC 99/2022)*. 1.1 Introducción. 1.2 Problemas procesales. 1.3 Las exigencias formales de lo básico. 1.4 Balance.–2. *La prórroga extraordinaria de las concesiones en materia de costas (STC 90/2022)*. 2.1 La sustancial reversión de la reforma de la Ley de Costas de 2013. 2.2 Las claras previsiones de la Ley de cambio climático y transición energética. 2.3 El descarte de inseguridad. 2.4 Balance.–3. *La competencia municipal para la autorización de usos en el dominio público marítimo-terrestre (STC 18/2022)*. 3.1 Introducción: la competencia ejecutiva especial de algunas Comunidades Autónomas. 3.2 Planteamiento del caso: la Ley catalana 8/2020, de protección y ordenación del litoral. 3.3 La redefinición del título en clave normativa. 3.4 Valoración.–4. *El silencio en las licencias ambientales (STC 76/2022)*. 4.1 Introducción. 4.2 Antecedentes del caso: la licencia ambiental valenciana. 4.3 Inaplicabilidad de la doctrina sobre la prevalencia del Derecho estatal a las competencias exclusivas. 4.4 La incompatibilidad del silencio positivo de la licencia con el carácter determinante de la evaluación de impacto ambiental. 4.5 Valoración.–5. *Bibliografía*.

RESUMEN

El presente ejercicio incluye solo cuatro sentencias de temática ambiental, pero ninguna desprovista de interés. La STC 99/2022, sobre la caza del lobo, analiza la suficiencia de su prohibición mediante simple orden ministerial. La STC 90/2022, sobre la prórroga extraordinaria de las concesiones en materia de costas de la Ley 2/2013, examina la certidumbre de su desmontaje por la Ley de cambio climático y transición energética. La STC 76/2022, sobre la competencia especial de algunas Comunidades Autónomas para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, se pronuncia sobre su posible transferencia parcial a los municipios. Y, por último, la STC 76/2022, sobre la licencia ambiental de la legislación valenciana, confirma su inviable acompañamiento de un silencio positivo a tenor de la legislación del procedimiento administrativo común, y declara su adicional incompatibilidad con la legislación básica sobre evaluación de impacto ambiental.

ABSTRACT

This exercise includes only four judgments on environmental issues, but none devoid of interest. STC 99/2022, on wolf hunting, analyzes the

sufficiency of its prohibition through a simple ministerial order. The STC 90/2022, on the extraordinary extension of coasts concessions through Law 2/2013, examines the certainty of its dismantling by the Climate Change and Energy Transition Law. The STC 76/2022, on the special competence of some Autonomous Communities for the management of the titles of use and occupation of the maritime-terrestrial public domain, pronounces on its possible partial transfer to the municipalities. And, finally, the STC 76/2022, on the environmental license of the Valencian legislation, confirms its unfeasible accompaniment of a positive administrative silence in accordance with the legislation of the common administrative procedure, and declares its additional incompatibility with the basic legislation on environmental impact assessment.

PALABRAS CLAVE

Jurisprudencia constitucional. Caza del lobo. Prórroga extraordinaria de las concesiones de costas. Autorización municipal de usos en el dominio público marítimo-terrestre. Licencia ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Silencio administrativo positivo.

KEYWORDS

Constitutional jurisprudence. Wolf hunting. Extraordinary extension of coastal concessions. Municipal authorization of uses in the maritime-terrestrial public domain. Environmental license. Environmental impact assessment. Positive administrative silence.

1. LA CAZA DEL LOBO

1.1 INTRODUCCIÓN

El lobo es un animal emblemático y fascinante, pero cuya convivencia con el ser humano, en aquellas zonas de nuestra geografía que afortunadamente todavía conservan un número apreciable de ejemplares, resulta problemática por los daños que las manadas inevitablemente provocan en la cabaña ganadera.

Todas las voces en el conflicto parecen tener una parte de razón, y me gustaría contar con mayor conocimiento de causa para poder intervenir con solvencia en el debate¹. No es por desgracia el caso, pero afortunadamente tampoco lo requiere el simple comentario del asunto resuelto por la STC 99/2022, de 13 de julio, que, sobre

¹ Permítaseme remitir para ello al lector a algunos trabajos recientes y más autorizados sobre la problemática jurídica del lobo en nuestro país y en el conjunto de la Unión Europea, como los de GARCÍA URETA, A. (2021 y 2022), LÓPEZ RAMÓN, F. (2021) y OURO DEL OLMO, M. (2022).

ceñirse como es lógico al plano constitucional, trata de cuestiones, interesantes sin duda, pero más formales que sustantivas.

El detonante de la controversia fue la inclusión en el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial» de todas las poblaciones españolas de lobos (es decir, de las poblaciones de lobos al norte del río Duero, que hasta entonces no lo estaban), instrumento de carácter básico *ex* artículo 149.1.23 CE legalmente previsto, desarrollado por vía gubernamental y objeto de actualización por orden ministerial, que llevó a cabo finalmente el Estado, pese a la existencia de opiniones discrepantes, por medio de una de esas órdenes, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, en vísperas del comienzo de una nueva temporada de caza², lo que obviamente resultaba incompatible, dado el régimen de protección estricta propio de ese listado, con el mantenimiento de la calificación del lobo (de las poblaciones al norte del río Duero) como especie cinegética que seguían incluyendo las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas (entre ellas, la castellano-leonesa), de manera conforme con el estatus con el que hasta entonces contaban (el mismo que presentan en la Directiva Hábitats) como poblaciones protegidas, pero susceptibles de medidas de gestión, es decir, de caza controlada³.

El azar quiso que la Comunidad Autónoma de Castilla y León hubiera aprobado unos pocos meses antes una nueva ley de caza, la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos, que, además, y porque no había sido objetado por el Tribunal Constitucional en unos pleitos por entonces recientes (SSTC 148 y 149/2020, de 22 de octubre⁴), seguía incluyendo, sin valerse de un reglamento, la relación de especies cazables (entre ellas, el lobo) y los pormenores de los periodos de caza⁵. Pudo así la Administración General del Estado, tan pronto como se aprobó la

² La normativa estatal a la que se hace referencia en el texto, y sobre la que luego volveremos, es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 56); el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas; y la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero.

³ Las llamadas por la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, «especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión» (art. 14 y Anexo V), a las que obviamente también hace referencia la Ley 42/2007 (art. 54.1 y Anexo VI).

⁴ Sentencias sobre la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la ley anterior (la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León), que comenté en la edición del Observatorio de 2021: «Jurisprudencia constitucional: protección de los animales, caza y bolsas de plástico», pp. 463 y ss.

⁵ Una amplia explicación de los motivos de esta «autorreserva» legal, en: SANZ RUBIALES, I. (2022: 1055 y ss.)

orden, iniciar un procedimiento de concertación con la Administración autonómica antes de que venciera el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, y una vez fracasadas las negociaciones, interponer un recurso de inconstitucionalidad frente a sus varias referencias al lobo como especie cinegética⁶, en otro caso inviable⁷.

Se trataba, pues, de un recurso, admisible por poco, por supuesta inconstitucionalidad mediata o indirecta de la ley castellano-leonesa (infracción competencial por vulneración de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, aquí representada por la inclusión de todas las poblaciones de lobos en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial) y sobrevenida (dada la secuencia normativa que ya conocemos), al cual la Junta de Castilla y León opuso argumentos procesales y relativos, en cuanto al fondo, esencialmente al incumplimiento de las exigencias formales de la legislación básica, todos ellos de interés y bien elaborados, pero finalmente rechazados, a mi juicio de manera razonable, por la Sentencia, que en consecuencia estima el recurso y declara la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados (con un voto particular que considerara atendibles los segundos).

1.2 PROBLEMAS PROCESALES

La Junta de Castilla y León, en defensa de la constitucionalidad de la ley, argumentaba que no resultaría exigible su modificación inmediata para acomodarla a lo dispuesto por la orden ministerial (y que, en este sentido, el recurso podría calificarse como prematuro), en la medida en que estaban todavía pendientes de decisión los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra ella ante la Audiencia Nacional, entre otros por la propia Junta, poniendo en cuestión su carácter formal y materialmente básico⁸, y que, en tanto se decidieran dichos recursos, bastaba con aplicar el principio de prevalencia de la legislación estatal (art. 149.3 CE) en los términos explicitados por la propia jurisprudencia constitucional, como por lo demás vendría haciendo la Administración castellano-leonesa, que, desde la entrada en vigor de la orden, no habría concedido ninguna nueva autorización para la caza de lobos y

⁶ Artículo 38 (normas para las modalidades de caza mayor), apartados 2 a) y 8; Anexo I (especies cinegéticas), apartado 3; Anexo II (periodos y días hábiles), apartado 4 f); y Anexo IV (valoración de las piezas de caza), apartado 2.

⁷ Artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

⁸ Información sobre el estado de estos pleitos, en: GARCÍA ASENSIO, J. M. (2022: 780 y ss.)

habría dejado sin efecto las concedidas. Defendía con ello la Junta la lealtad de su comportamiento, contraponiéndolo a las prisas del Estado⁹.

Ciertamente, por todas las circunstancias concomitantes, el supuesto era bastante atípico y de difícil repetición, pero el Tribunal va a prescindir en su análisis de las cuestiones procesales de esos factores azarosos y a abstenerse de juzgar la lealtad o deslealtad de los comportamientos, limitándose, en un análisis frío del asunto, a descartar la existencia de los obstáculos alegados para el enjuiciamiento de la cuestión de fondo con razones simples, pero contundentes [FJ 2 B) de la STC 99/2022]. En primer lugar, la inexistencia de prejudicialidad o de preferencia del enjuiciamiento contencioso-administrativo de cuestiones que, como ocurre en el presente caso, son también de evidente competencia de la jurisdicción constitucional [FJ 2 B) b)]. Y, en segundo lugar, que la doctrina sobre la prevalencia del Derecho estatal, en tanto que excluyente del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, tiene como destinatarios a los tribunales ordinarios, pero no puede ser invocada por las Comunidades Autónomas para retrasar la adecuación de su normativa a los nuevos dictados de la legislación básica [FJ 2 B) c)].

1.3 LAS EXIGENCIAS FORMALES DE LO BÁSICO

La doctrina constitucional sobre los requisitos formales de la legislación básica, que exige que, por regla general, venga contenida en normas con rango de ley, tiene como fundamento la estabilidad que debe caracterizar a aquella para hacer posible el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de desarrollo legislativo, y por eso encuentra una excepción, permitiéndose la aprobación de normas básicas por vía reglamentaria, cuando, existiendo habilitación legal, lo justifique la naturaleza de las cuestiones a tratar por su carácter técnico o coyuntural. Aun siendo de admisión en principio más excepcional, son en esencia estos mismos requisitos los aplicables en el caso de que las normas básicas pretendan establecerse por medio de simples órdenes ministeriales, incluido el de su previsión o conexión con el texto legal¹⁰.

⁹ Antecedente 5 de la STC 99/2022, apartados a) a d).

¹⁰ Nada distinto se desprende del recordatorio de la doctrina constitucional en la materia que hace la STC 99/2022 en los FFJJ 3 c) y 4 b): «Como también hemos indicado ya, las normas de tal rango [órdenes ministeriales] pueden, excepcionalmente, ser consideradas básicas si, siendo necesarias para completar la regulación de la disciplina básica definida en la ley, están justificadas por la naturaleza técnica o coyuntural de la materia que regulan y tienen una conexión clara con la ley».

Más que discutir el carácter técnico y coyuntural de la actualización del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, cuya naturaleza materialmente básica tampoco se ponía en duda, lo que la Junta de Castilla y León ponía en cuestión era la existencia de una habilitación legal para proceder a su realización, en todo caso, por medio de órdenes ministeriales¹¹.

Entraba así la Junta en disquisiciones sobre el sentido de la expresión «taxones y poblaciones», únicas actualizaciones permitidas por la ley al Ministerio¹², a mi juicio desacertadas (que, sin embargo, comparte el voto particular), pretendiendo que una actualización que, en el fondo, como la presente, concierne al conjunto de una especie debería ser llevada a cabo (por imperativo de la ley) por Real Decreto y no por simple orden ministerial¹³.

La Sentencia, quizás no de forma muy convincente, pero con razón, niega la corrección de esta interpretación de la habilitación legal, confirmando en consecuencia el carácter formalmente básico de la normativa estatal de contraste [FJ 4 b)¹⁴]. Y, siendo indiscutido su carácter materialmente básico, así como la existencia de una contradicción efectiva e insalvable, estima finalmente el recurso (FJ 5).

1.4 BALANCE

Puede sorprender que el cambio de calificación de una especie, que en el plano comunitario europeo requiere nada menos que una

¹¹ Antecedente 5 de la STC 99/2022, apartado e).

¹² Artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: «El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje ...» (las cursivas son nuestras).

¹³ La clave del asunto residía, en efecto, en la interpretación de la expresión «taxón», a la que la Junta de Castilla y León (y el voto particular) pretendían dar un significado diferente y más restringido que el de «especie», cuando lo cierto es que taxones son simplemente las distintas categorías de las que se vale la biología (taxonomía) para la clasificación de los seres vivos, incluidas por supuesto las especies, que también constituyen taxones. La propia definición del término «taxón» que contiene la Ley 42/2007 (art. 3.33), como «grupo de organismos con características comunes», hace honor a su concepto científico. Cobran así sentido, se esté o no de acuerdo con ellas, las remisiones en cascada que lleva a cabo a Ley a la potestad reglamentaria en esta materia: al Gobierno para desarrollar el instrumento del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (art. 56.1 de la Ley), lo que hizo a través del Real Decreto 139/2011, y al Ministerio para actualizar el Listado (art. 56.2), lo que se viene haciendo a través de órdenes ministeriales como la aquí enjuiciada.

¹⁴ Digo de forma no muy convincente porque la Sentencia parece admitir el planteamiento (a mi juicio, equivocado) de la Junta de Castilla y León de que lo que la ley permite actualizar por orden ministerial son sólo poblaciones y no especies, limitándose a negar que la actualización controvertida haya afectado al conjunto de la especie del lobo, porque ya estaban incluidas las poblaciones al sur del Duero [«Sin embargo, la referida orden ministerial no introduce *ex novo* en el listado al lobo en tanto que “especie”, ni tampoco al conjunto de sus poblaciones», FJ 4 b)].

modificación de la propia Directiva Hábitats¹⁵, pueda llevarse a cabo entre nosotros por simple orden ministerial¹⁶, pero, sobre tratarse en todo caso de una decisión sujeta a criterios reglados y a un procedimiento complejo¹⁷, es lo que ha venido ocurriendo tradicionalmente en nuestro país, no sólo bajo la vigente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007, sino también en el marco de la anterior Ley de 1989¹⁸.

Aun siendo evidentemente normas de rango y tramitación diferentes, la eventual aprobación de esos cambios por Real Decreto tampoco supondría probablemente un gran salto cualitativo y, en todo caso, es una decisión que queda en manos del legislador, pues su actual aprobación por orden ministerial no ofrece, como balance de la STC 99/2022, problemas de constitucionalidad.

En otro orden de cosas, la inclusión de las poblaciones de lobos del norte del Duero dentro del Listado de Especies Silvestres de Protección Especial, con la consiguiente imposibilidad de darles el trato de especie cinegética, ciertamente va a suponer una disminución del número de capturas que se venían produciendo (legalmente) en los últimos años¹⁹, pero no va a impedir por completo la extracción (incluida la caza) de alguno de estos bellos animales al amparo de las previsiones al respecto, ciertamente restrictivas y necesitadas de justificación, de la Directiva Hábitats y en consecuencia de nuestra propia legislación²⁰. De hecho, al menos en la Comunidad de Cantabria se han publicado ya, tras la aprobación de

¹⁵ Artículo 19 de la Directiva.

¹⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., (2021: 36-37) era también abiertamente crítico con la utilización de una orden ministerial para alterar el estatus de las poblaciones de lobos al norte del Duero, pero no por los motivos discutidos en la Sentencia (esto es, la alternativa Real Decreto-orden ministerial), sino mucho más contundentemente por infringir la reserva de ley que, a su juicio, se derivaría del artículo 54.1 de la Ley 42/2007, en conexión con el Anexo VI (en el que se incluyen dichas poblaciones) y, sobre todo, de la Disposición final octava, apartado 1, que únicamente faculta al Gobierno para introducir cambios en los anexos «con la finalidad de adaptarlos a las modificaciones que, en su caso, introduzca la normativa comunitaria», lo que obviamente no era el caso.

¹⁷ Artículo 56 de la Ley 42/2007 y artículo 6 del Real Decreto 139/2011. Por cierto, la Junta de Castilla y León también discutía las razones sustantivas que habrían llevado al Ministerio a incluir en el Listado a las poblaciones de lobos del norte del Duero [anterior a la STC 99/2022]. Sobre esta cuestión, imprejuizada por la STC 99/2022, podrá pronunciarse todavía la Audiencia Nacional en los recursos contencioso-administrativos pendientes sobre la Orden TED/980/2021.

¹⁸ Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, en desarrollo del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

¹⁹ Artículo 16 de la Directiva Hábitats y artículo 61 de la Ley 42/2007.

²⁰ Así, según datos de la nueva Estrategia nacional para el lobo, que luego citaremos, sólo en Castilla y León, entre la temporada 2017/2018 y la temporada 2020/2021, se abatieron 205 lobos mediante aprovechamiento cinegético (p. 22).

la Orden TED/980/2021, varias resoluciones autorizando capturas (caza) de un cierto número de ejemplares²¹.

La nueva Estrategia nacional para el lobo, también aprobada en fechas recientes, parece apostar preferentemente por otro tipo de medidas para conciliar los intereses de la protección de la especie y de la actividad ganadera²². Que se pongan en práctica y den el resultado apetecido es lógicamente harina de otro costal. Cuál sea la mejor política en este terreno es sobre lo que, como decía al principio, desgraciadamente no puedo dar una opinión autorizada.

2. LA PRÓRROGA EXTRAORDINARIA DE LAS CONCESIONES EN MATERIA DE COSTAS (STC 90/2022)

2.1 LA SUSTANCIAL REVERSIÓN DE LA REFORMA DE LA LEY DE COSTAS DE 2013

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, llevó a cabo una reforma importante, pero simplemente parcial de la Ley de Costas de 1988²³, que, en mi opinión, no merecía en general un juicio desfavorable, y cuya constitucionalidad fue sustancialmente avalada por la STC 233/2015, de 5 de noviembre, entre otros extremos, en el relativo a la prórroga extraordinaria para las concesiones ya existentes prevista en su artículo 2, sobre la que gira el caso que ahora nos ocupa, resuelto por la STC 90/2022, de 30 de junio²⁴.

Pero antes de adentrarnos en el comentario de esta Sentencia, tal vez merezca la pena señalar que la mencionada reforma, completada por el nuevo Reglamento de la ley aprobado en 2014²⁵, ha quedado, en todos sus aspectos más polémicos no censurados ya por la STC 233/2015, prácticamente revertida por completo en la presente legislatura, a través, primero, de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, de la que luego hablare-

²¹ Así, por ejemplo, la Resolución de la Dirección General de biodiversidad, medio ambiente y cambio climático de 13 de junio de 2022, por la que se autoriza un control de lobo en los municipios de Polaciones y Tudanca (BOC extraordinario núm. 30, de 15 de junio de 2022).

²² «Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*canis lupus*) y su convivencia con las actividades del medio rural», aprobada por Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 28 de julio de 2022.

²³ La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁴ De la STC 233/2015 (el relativo a la prórroga extraordinaria es el FJ 10) me ocupé en la edición del Observatorio de 2016: «Jurisprudencia constitucional: reforma de la Ley de Costas y convalidaciones legislativas», pp. 367 y ss.

²⁵ Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

mos, y sobre todo, de la amplia modificación parcial del nuevo Reglamento llevada a cabo en agosto de 2022²⁶. Y todo ello sin modificar expresamente la Ley 2/2013 ni ninguno de los cambios introducidos por ella en la Ley de Costas, limitándose el titular de la potestad reglamentaria a aprovechar las llamadas a su colaboración que incluían esos cambios, es decir, esa suerte de «deslegalización» de ciertos temas sensibles que constituyó uno de los motivos principales del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día frente a la Ley 2/2013, aunque rechazado por la STC 233/2015.

Se devuelve así, por ejemplo, la pertenencia a la ribera del mar de todas las dunas, con el argumento de que todas son necesarias «para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», como sigue diciendo el artículo 3.1 b) de la Ley de Costas, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2013²⁷. Y se restablece igualmente la pertenencia a la zona marítimo-terrestre de todas las tierras «hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos», por la vía de redefinir, ahora sin mayores limitaciones, los «criterios técnicos» reglamentarios a los que remitía, y continúa remitiendo, el artículo 3.1.a) de la Ley de Costas, en la redacción dada al mismo también por la Ley 2/2013²⁸.

2.2 LAS CLARAS PREVISIONES DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La reforma de la Ley de Costas llevada a cabo por la Ley 2/2013 amplió el plazo máximo de duración de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (incluidas prórrogas) desde los 30 hasta los 75 años, haciéndolo coincidir con el previsto con carácter general por la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas²⁹, y permitió también su transmisión inter vivos, hasta entonces vedada con carácter general³⁰.

Pero, además, de este régimen pro futuro, incorporado al texto de la Ley de Costas, la Ley 2/2013 previó en su artículo 2 (fuera de ese texto) una posibilidad de prórroga extraordinaria para las concesiones ya existentes a su entrada en vigor, tanto normales (para actividades económicas) como compensatorias por la expropiación

²⁶ Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

²⁷ Artículo 4, letra c) del Reglamento, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 668/2022.

²⁸ Artículo 4, letra a) del Reglamento, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 668/2022.

²⁹ Artículo 66.2 de la Ley de Costas, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2013.

³⁰ Artículo 70.2 de la Ley de Costas, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2013.

ex lege de propiedades enclavadas en el dominio público³¹, con una duración máxima también de 75 años, a contar desde la fecha de la solicitud de la prórroga, que se sumaba al tiempo ya disfrutado de concesión³².

Pues bien, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, incidió en esta prórroga extraordinaria mediante la inclusión en su Título V, relativo a las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, de un precepto (el art. 20, apartados 3 y 4), que remitía claramente en todo caso al régimen general de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre previsto en la Ley de Costas y, por lo tanto, tratándose de concesiones, al mencionado plazo máximo de 75 años, incluidas prórrogas, aunque sin mencionar expresamente en su Disposición derogatoria única el artículo 2 de la Ley 2/2013, lo que tal vez permitiera albergar todavía alguna duda.

«Artículo 20. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.

[...]

3. Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas [...].

4. Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo».

«Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a esta ley».

En realidad, todos los antecedentes de la Ley 7/2021 permiten descartar que hubiera ningún tipo de duda sobre la decisión del

³¹ La expresión «compensatorias» es la que utiliza la STC 233/2015 (FJ 7) para las concesiones derivadas de la expropiación *ex lege* de las propiedades privadas enclavadas en dominio público dispuesta por la Disposición transitoria primera de la Ley de Costas.

³² Apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 2/2013.

legislador a este respecto, al margen por supuesto del acuerdo o desacuerdo con ella.

En efecto, los apartados 3 y 4 del artículo 20 ya figuraban en el anteproyecto y en el proyecto de ley (entonces con otra numeración), sin más novedad en su redacción final que la inclusión del inciso, probablemente superfluo, «que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley», fruto de la aceptación de una enmienda coincidente con una observación del Consejo de Estado³³. Este último, en su dictamen sobre el anteproyecto de ley, había comentado estos preceptos, saludando, por cierto, su claridad frente a la oscuridad que a su juicio presentaba el régimen de la prórroga extraordinaria de la Ley 2/2013, lamentando tan sólo que el cambio no se hubiera incorporado a la legislación sectorial de costas, además de sugerir la introducción del referido inciso, al objeto de descartar posibles dudas sobre el alcance retroactivo o no de la nueva previsión³⁴.

Y a lo largo de su tramitación parlamentaria, los referidos preceptos del proyecto de ley fueron objeto de no pocas enmiendas, más allá de la señalada y única aceptada, en el sentido de proponer su supresión, no a causa de su problemática inteligencia, sino antes al contrario por estar perfectamente claro su sentido y suponer la rebaja de la duración de las concesiones, en opinión de los enmendantes, un perjuicio para ciertas actividades económicas ambientalmente inocuas³⁵.

2.3 EL DESCARTE DE INSEGURIDAD

Pese a lo dicho, la Xunta de Galicia interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al artículo 20 y la Disposición derogatoria de la Ley 7/2021 por motivos no competenciales³⁶, sino sustantivos, relativos a la posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) a causa de las incertidumbres que plantearía su interpretación en torno sobre todo a la cuestión mencionada, así

³³ Enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, sólo aceptada en el Senado, la núm. 111 (BOCG, Senado, XIV legislatura, serie I, núm. 175, de 22 de abril de 2021, p. 95)

³⁴ Dictamen de 12 de marzo de 2020 (núm. de expediente 204/2020): observaciones relativas al entonces artículo 19 del anteproyecto de ley. En un sentido similar al Consejo de Estado se expresan GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2021) y SANZ LARRUGA, F. J. (2022: 691 y ss.).

³⁵ Enmiendas al entonces artículo 18 del proyecto de ley de los Grupos Parlamentarios Vox, Vasco, Plural y Popular, núm. 284, 330, 369 y 427, respectivamente (BOCG, Congreso, XIV legislatura, Serie A, núm. 19-2, de 28 de octubre de 2020).

³⁶ Justificando a estos efectos su legitimación, que no será puesta en duda ni discutida siquiera por la Sentencia.

como de la reserva de ley sobre el dominio público marítimo-terrestre resultante del artículo 132.2 CE.

Tras delimitar el objeto del proceso (FJ 1), que queda ceñido a los apartados 3 y 4 del artículo 20 y a la Disposición derogatoria de la Ley 7/2021 y a su presunta vulneración del principio de seguridad jurídica, descartando ocuparse de los demás extremos por falta de argumentación suficiente, la Sentencia dedica la mayor parte de su contenido restante (FJ 2) a recordar la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica, equivalente en el plano que aquí nos ocupa a claridad y previsibilidad de las normas, pero que no se ha de confundir con buena técnica legislativa ni con ausencia de lagunas, por lo que sólo puede entenderse vulnerado en casos de absoluta incomprensibilidad («incertidumbre razonablemente insuperable»).

Por supuesto, a la vista de esta doctrina, la Sentencia (FJ 3) desestima con facilidad el recurso. Y, aunque al principio de su argumentación [FJ 1 c)] había advertido que al Tribunal no le corresponde pronunciarse sobre cuestiones de mera legalidad ordinaria, la Sentencia no se conforma con descartar la manifiesta ininteligibilidad de los preceptos impugnados, sino que llega a afirmar que son de claridad meridiana³⁷, y avanza una interpretación detallada de los mismos, de la que sobresale la idea de la derogación implícita del artículo 2 de la Ley 2/2013, pero sin afectación a las prórrogas extraordinarias ya concedidas a su amparo con las que se supere el límite máximo de los 75 años.

2.4 BALANCE

Cuando se planteó el recurso de inconstitucionalidad (resuelto en apenas cuatro meses) existía ya el proyecto de Real Decreto de modificación del Reglamento General de Costas de 2014 al que antes hicimos referencia, que en su exposición de motivos y en su articulado dejaba bien claras las implicaciones del artículo 20 de la Ley 7/2021 sobre la prórroga extraordinaria de la Ley 2/2013, y es lógico suponer que el Tribunal, aun sin mencionarlo en la Sentencia, lo conociera. Por su parte, el texto final del Real Decreto, posterior a la Sentencia, hace un uso abundante de la misma, tanto para enfatizar en la exposición de motivos la corrección de su plan-

³⁷ «En definitiva, los preceptos impugnados por quebrantar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no han dado lugar a una oscuridad o insuficiencia hermenéutica, sino que –al contrario– pueden ser objeto de *interpretación meridiana* por los operadores jurídicos, administraciones y tribunales» (la cursiva es nuestra).

teamiento, como para introducir una regulación todavía más transparente si cabe de la cuestión que aquí nos ocupa³⁸.

Cabe pensar, en definitiva, que la Xunta, con su forzado recurso, trataba de agotar las posibilidades de combatir una reforma con la que evidentemente estaba en desacuerdo³⁹.

Pero, si bien se mira, tampoco se trata ni mucho menos de un cambio radical, pues, en efecto, a diferencia de otras de las novedades que ha supuesto la modificación del Reglamento General de Costas de 2014, no hay en este caso de una vuelta a los orígenes, sino que la reforma se queda en un punto intermedio. No se trata de volver a los 30 años o a los 30 más 30, para las concesiones compensatorias, de la Ley de Costas en su redacción inicial. Simplemente, los titulares que, por no haberla pedido antes, soliciten ahora la prórroga extraordinaria de sus concesiones anteriores a la Ley 2/2013, en lugar de poder llegar acaso a 105 años (30 + 75), se tendrán que conformar con disfrutarla por un máximo de 75 años. Y ello sin perjuicio, como recuerda en su exposición de motivos el propio Real Decreto 668/2022, de la posibilidad de pedir y obtener una nueva concesión («todo ello sin perjuicio de que los titulares puedan solicitar un nuevo título concesional»), ciertamente inviable en el caso de las concesiones compensatorias por su disconformidad con el régimen de utilización de este dominio público.

3. LA COMPETENCIA MUNICIPAL PARA LA AUTORIZACIÓN DE USOS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE (STC 18/2022)

3.1 INTRODUCCIÓN: LA COMPETENCIA EJECUTIVA ESPECIAL DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Generalitat de Cataluña asumió en el Estatuto de 2006 un nuevo título competencial de carácter ejecutivo sobre el dominio público marítimo-terrestre con el que no contaba hasta entonces, el relativo a «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio

³⁸ Artículo 172 del Reglamento General de Costas de 2014 (prórroga extraordinaria de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo), en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 668/2022.

³⁹ La STC 90/2022 termina con una alusión velada a ello (FJ 3 *in fine*): «sin que el principio de seguridad jurídica ampare la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas».

público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición» [art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio]. Otras Comunidades Autónomas siguieron el ejemplo, asumiendo esta misma competencia en sus nuevos Estatutos en términos idénticos o similares (Andalucía, Illes Balears y más recientemente Canarias), consolidando así una diferencia no desdeñable a este respecto entre dos grupos de Comunidades Autónomas costeras⁴⁰. Con más o menos prontitud se aprobaron también los Reales Decretos de traspaso de medios personales y materiales a estas Comunidades Autónomas que, aunque no atribuyen competencias ni condicionan su asunción, sí determinaron probablemente en sus respectivas fechas el término inicial de su ejercicio efectivo, y que reservaban a la Administración General del Estado variadas funciones de informe en el otorgamiento (y demás vicisitudes) de los títulos de carácter concesional, no de las meras autorizaciones⁴¹.

De manera a mi juicio acertada, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán (FJ 92), confirmó la constitucionalidad de la asunción de esta competencia ejecutiva que la Ley de Costas reservaba (y en principio sigue reservando) a la Administración General del Estado [art. 110 b⁴²)], porque la STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas, se había limitado a avalar dicha reserva en favor del Estado a modo de competencia residual (bien que asentada en la titularidad del demanio marítimo-terrestre), ante la falta entonces de títulos estatutarios específicos que permitieran su desplazamiento, concediendo así la posible existencia de distintas soluciones constitucionalmente legítimas, pero negando también que la mera disponibilidad de competencia sobre la ordenación del territorio y

⁴⁰ En términos idénticos, Andalucía (art. 56.6 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y Canarias [art. 157.b) del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre]; y similares, pero sustancialmente coincidentes, Illes Balears (art. 32.17 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero).

⁴¹ Todos siguen el modelo del primero de ellos, el relativo a Cataluña, aprobado, este sí, en fechas tempranas (Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre, y 1387/2008, de 1 de agosto, de ampliación del anterior). Para el andaluz hubo que esperar a 2011 (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero), y en el caso de las Illes Balears, nada menos que a 2022 (Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre), después incluso que en el caso canario (Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto).

⁴² «Corresponde a la Administración del Estado (...) b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva (...) y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo» [art. 110.b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas].

del litoral (que era el principal argumento esgrimido por las Comunidades Autónomas a la sazón recurrentes) bastara, sin esas previsiones específicas, para justificar su pertenencia autonómica, al no llevarla necesariamente consigo [FFJJ 4 A) y G) y 7 A)].

Bien es verdad que la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 92), al dar su respaldo a la asunción estatutaria de esta competencia ejecutiva (por Cataluña y por extensión por otras Comunidades Autónomas), no subrayó debidamente su novedad ni razonó de la manera indicada, sino de otra a mi juicio más oscura⁴³, pero por lo dicho el desenlace puede considerarse acertado, por más que este «privilegio» de algunas Comunidades Autónomas haya podido influir (aun antes de la reforma llevada a cabo en 2013⁴⁴) en un desigual rigor en la aplicación de ciertos extremos de la Ley de Costas de 1988, en particular, por lo que se refiere a la pervivencia o no de chiringuitos de obra de fábrica (instalaciones fijas) en las playas de unas y otras Comunidades Autónomas⁴⁵.

3.2 PLANTEAMIENTO DEL CASO: LA LEY CATALANA 8/2020, DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL

El caso que ahora nos ocupa se planteó con motivo de la aprobación de la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, que trasladaba a los municipios una parte (ciertamente menor) de esas competencias estatutarias de gestión del dominio público marítimo-terrestre, concretamente, el otorgamiento de las autorizaciones para las actividades (distintas de la explotación municipal de los servicios de temporada de las playas) previstas por los «planes de uso del litoral y de las playas» [arts. 20.1.b) y 30.d)], acompañada de la vigilancia del cumplimiento de sus condiciones y de la adopción, en su caso, de medidas sancionadoras y de restauración de la legalidad [art. 30.h)⁴⁶].

⁴³ Me ocupé de este aspecto de la STC 31/2020 en la edición del Observatorio de 2011: «Jurisprudencia constitucional: sobre las implicaciones ambientales de las sentencias del *Estatut*, y las decisiones cautelares en los casos del *Cabanyal* y el *parany*», pp. 209 y ss.

⁴⁴ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁴⁵ Decía en el mencionado comentario a la STC 31/2010 (p. 210) que el Ministerio de Medio Ambiente había iniciado por entonces el derribo de esos chiringuitos en el litoral valenciano, pero sin acometer actuaciones similares en la costa andaluza, catalana o balear, al no ser ya de su competencia, y sin que tales actuaciones hubieran sido impulsadas por las respectivas Administraciones autonómicas, y que en ese contexto era perfectamente comprensible la sensación de agravio comparativo del sector y las autoridades valencianas.

⁴⁶ Una valoración general de la ley catalana, resaltando sus aspectos valiosos, en: SANZ LARRUGA, F. J., (2021: 702 y ss.) y VADRÍ FORTUNI, M. T.. (2021: 1180 y ss.)

Se trataba, pues, de la competencia para autorizar los usos especiales y las ocupaciones temporales (con bienes muebles o instalaciones desmontables) del dominio público marítimo-terrestre que vinieran expresamente previstos en los novedosos «planes [municipales] de uso del litoral y de las playas», planes de elaboración y tramitación municipal, pero con aprobación definitiva autonómica, en desarrollo del también novedoso «Plan de protección y ordenación del litoral», este de íntegra tramitación y aprobación autonómica⁴⁷. Quedaba así fuera de la competencia municipal el otorgamiento de títulos concesionales para ocupaciones permanentes (con instalaciones fijas), sujeto conforme a los Reales Decretos de trasposos a informe de la Administración General del Estado y que la ley seguía residenciando en la esfera autonómica⁴⁸. Y se excluían también lógicamente los servicios de temporada de las playas en el caso de que el propio Ayuntamiento hubiera asumido su prestación mediante la solicitud y obtención de la pertinente autorización autonómica⁴⁹.

En el Preámbulo de la Ley (apartado III) se daba cuenta de esta novedad y se explicaban sus motivos en los siguientes términos: «entre las novedades destaca el hecho de que los ayuntamientos pasan a ser competentes para el otorgamiento de las autorizaciones que se hayan previsto en sus planes de uso del litoral y de las playas y que se extienden más allá del período de la temporada. La descentralización de estas autorizaciones permite acercar la ciudadanía a la toma de decisiones y supone una reducción de plazos para su otorgamiento».

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a estos modestos y aparentemente razonables contenidos de la ley catalana [concretamente, frente a los artículos 20.1.b) y 30.d)] por un doble motivo⁵⁰. En primer lugar, por exceder de la competencia asumida en el artículo 149.3, letra b) del Estatuto catalán, que por su naturaleza estrictamente ejecutiva no ampararía previsiones normativas de signo descentralizador en favor de los municipios. Y, en segundo lugar, por ir en contra de lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley de Costas (inconstitucionalidad mediata), que contendría un catálogo supuestamente exhausti-

⁴⁷ Artículos 4 y ss. de la Ley 8/2020.

⁴⁸ Artículo 22 de la Ley 8/2020.

⁴⁹ Artículos 13.7, 20.1.a) y 30.c) de la Ley 8/2020. La redacción inicial de dichos preceptos fue modificada por la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para dejar claro que la asunción por los municipios de la prestación de los servicios de temporada constituye una posibilidad, no una obligación («en su caso»).

⁵⁰ En el recurso se invocó el artículo 161.2 CE, provocando la suspensión automática de estos preceptos, que sería levantada por ATC 83/2021, de 15 de septiembre.

vo de competencias municipales en la materia, que incluiría la explotación de los servicios de temporada de las playas, pero no el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre.

Según se desprende de las alegaciones de la Abogacía del Estado, recogidas en los antecedentes de la Sentencia, el temor que latía en la interposición del recurso es que, siendo los propios municipios los que con más frecuencia habían venido solicitando autorización para esta clase de actividades, descuidaran la observancia ahora de los límites legales, al ser los competentes para aprobarlas sin necesidad de autorización externa⁵¹.

El Gobierno y el Parlamento de Cataluña defendieron en cambio la constitucionalidad de la ley con argumentos contrarios a los anteriores. En primer lugar, el fundamento de esta traslación competencial no se hallaría en la competencia ejecutiva *ex* artículo 149.3, letra b), sino en la más amplia competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral (respetando el régimen general del dominio público), enunciada en el encabezamiento del artículo 149.3 del Estatuto y de la que aquella no sería sino una manifestación. En segundo lugar, el artículo 115 de la Ley de Costas no tendría carácter agotador, sin posibilidad de ampliación autonómica, siendo así, además, que la atribuida por los preceptos impugnados conecta con una de las materias en las que, de acuerdo con el Estatuto (y de forma validada por la STC 31/2010, FJ 37), los municipios han de contar con competencias propias, concretamente «la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña» [art. 84.2.n)]. Por fin, también se destacaba que la competencia municipal se ceñía a actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas y, por lo tanto, de algún modo ya autorizadas por la Generalitat⁵².

3.3 LA REDEFINICIÓN DEL TÍTULO EN CLAVE NORMATIVA

La STC 18/2022, de 8 de febrero, que resuelve el recurso, lo desestima, confirmando la constitucionalidad de los preceptos impugna-

⁵¹ Antecedente 1 b) de la STC 18/2022: «Según información del Ministerio para la Transición Ecológica, de las 1980 autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo terrestre distintas de los servicios de temporada que se han otorgado en Cataluña desde que la Generalitat tiene la competencia para su otorgamiento, en unas 900 el beneficiario es un ayuntamiento. De modo que, de no establecerse esa separación, los ayuntamientos “serían competentes para atribuirse el título del que ellos mismos se beneficiarían”».

⁵² Antecedentes 4 y 5 de la STC 18/2022.

dos de la Ley catalana 8/2020, y lo hace, a mi modo de ver, de manera razonable, aunque con argumentos no siempre convincentes.

Invirtiéndose aquí el orden de examen de las cuestiones planteadas, la Sentencia (FJ 3) «comienza» dando la razón a las defensas de la ley catalana en cuanto al carácter no exhaustivo del listado de competencias municipales previsto en el artículo 115 de la Ley de Costas, rechazando así su pretendida inconstitucionalidad mediata por este motivo. A este respecto, señala, en primer lugar, que la STC 149/1991 [FJ 7 C)], que había sido invocada por ambas partes, cada una en defensa de sus respectivas posiciones, en realidad no se había pronunciado sobre la cuestión aquí planteada, limitándose a avalar la constitucionalidad de ese precepto por la conexión de las competencias mencionadas con materias de competencia municipal según la legislación básica de régimen local, sin invadir tampoco ninguna competencia autonómica⁵³. El carácter no exhaustivo del listado derivaría, en segundo lugar, de la capacidad de las Comunidades Autónomas para incrementar las competencias municipales en el marco de sus competencias normativas en las materias correspondientes.

En este punto crucial, que era el de identificar la competencia normativa autonómica (catalana) que serviría de soporte para la atribución a los municipios de las referidas competencias de autorización, es donde, en mi opinión, la Sentencia (FJ 2) lleva a cabo una construcción un tanto forzada y no del todo persuasiva. En lugar de aceptar el planteamiento, en apariencia más lógico, de las defensas de la ley, de residenciar dicha atribución en la competencia en principio exclusiva, y comprensiva por tanto de funciones normativas, relativa a la ordenación del litoral del encabezamiento del artículo 149.3 del Estatuto, en conexión si acaso con la competencia ejecutiva recogida en el apartado b), la Sentencia [FJ 2 d)] niega que esta última («la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre...») sea una competencia meramente ejecutiva, sino comprensiva también de funciones normativas, dentro del respeto al «régimen general del dominio público», por lo que permitiría albergar la cuestionada operación descentralizadora.

Para justificar esta sorprendente interpretación del referido título competencial, contraria a todos los antecedentes y no defendida por ninguna de las partes en el proceso⁵⁴, la Sentencia se vale de un

⁵³ «No cabe deducir de ello [de la STC 149/1991] que estas sean las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral las comunidades autónomas puedan atribuir a los ayuntamientos» [STC 18/2022, FJ 3 b)].

⁵⁴ Con claridad, el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, aloja esta competencia (apartado 17) en el artículo 32, relativo a las «competencias ejecutivas».

argumento en mi opinión poco convincente, como es contraponer el significado de la palabra «gestión» en este y en otros títulos en los que, a su juicio, sí tendría un sentido claramente limitado a la ejecución de la legislación estatal⁵⁵.

Para concluir, la Sentencia [FJ 3 c)] también destaca, como hacían las defensas de la ley, lo reducido de la función atribuida a los municipios, ceñida a la autorización de actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, es decir, a autorizaciones (no concesiones) y de perfil esencialmente reglado⁵⁶.

3.4 VALORACIÓN

No creo que estuvieran muy justificados los temores que parecía albergar la Administración General del Estado en relación con esta modesta y seguramente práctica iniciativa catalana, ahora confirmada por el Tribunal Constitucional, aunque todavía no operativa⁵⁷, al menos en comparación con los que debería suscitar la propia traslación, vía estatutaria, de las competencias de gestión no ya de autorizaciones, sino de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre en favor de algunas, no todas, las Comunidades Autónomas.

Es más, y aunque la cuestión no sea discutida en la STC 18/2022, nada parece oponerse a la delegación en favor de los municipios de las mismas funciones como alternativa a la descentralización (normativa) que planteaba la Ley 8/2020 y que fue objeto de examen.

Y sobre la sorprendente transformación de un título inequívocamente ejecutivo como el relativo a «la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre» en otro de alcance normativo, que lleva a cabo la Sentencia, cabe aventu-

⁵⁵ «No puede equipararse la mención a la “gestión” de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del artículo 149.3.b) EAC con el empleo de los términos “gestión” o “ejecución” en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la “ejecución” de la “legislación laboral” estatal, artículo 149.1.7 CE). El propio tenor literal del artículo 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la “gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre” incluye “especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar”, sucesivas salvedades (“especialmente el otorgamiento”, “en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar”) que evidencian que evidencian que la “gestión” inicial no se limita al otorgamiento» [FJ 2 d)].

⁵⁶ «Forma parte de la lógica del sistema que la ley atribuya a los ayuntamientos, y no a la administración autonómica, la verificación reglada del cumplimiento de lo dispuesto en el plan municipal» [FJ 3 c)].

⁵⁷ Hasta la aprobación de los nuevos «Plan de protección y ordenación del litoral» y «planes [municipales] de uso del litoral y de las playas», que al parecer todavía no se ha producido, la competencia sigue siendo autonómica (Disposición transitoria segunda de la Ley 8/2020).

rar, a modo de explicación, que, de haberse aceptado como fundamento de la regulación controvertida, como se proponía por sus defensas, el relativo a la ordenación del litoral, competencia de la que sí disponen todas las Comunidades Autónomas con frente al mar, todas podrían haberse sentido legitimadas para reclamar el «privilegio» del que por ahora solo disfrutaban algunas, pues quien puede lo más (trasladar ciertas competencias a los municipios) tal vez podría lo menos (ejercerlas por sí misma). En fin, lo que viene a aclarar la Sentencia, aunque no formara parte del debate, es que, para igualarse, las «desfavorecidas» habrán de proceder a una reforma estatutaria.

4. EL SILENCIO EN LAS LICENCIAS AMBIENTALES (STC 76/2022)

4.1 INTRODUCCIÓN

La calificación como norma del procedimiento administrativo común (especial por razón de la materia) del nuevo supuesto de silencio negativo que introdujo la Ley 39/2015 para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» (art. 24.1, párrafo segundo), que llevó a cabo la STC 70/2018⁵⁸, se ha visto confirmada por la STC 76/2022, de 15 de junio, en relación esta vez con la regulación del silencio que para la figura de la licencia ambiental contenía (podemos hablar en pasado a la vista del desenlace del caso) el artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades:

«Transcurrido [el plazo máximo para resolver y notificar la licencia ambiental, que es de seis meses] sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública».

Pero al margen de esta confirmación, que no supone ninguna sorpresa, la STC 76/2022 aborda otras dos cuestiones de interés que no se plantearon en aquella ocasión (o no podían plantearse) con motivo de la impugnación de la regulación del silencio en la emparentada figura de la licencia de actividad por la Ley murcia-

⁵⁸ Me ocupé de esta Sentencia en la edición del Observatorio de 2019: «Jurisprudencia constitucional: *fracking*, punto y final», pp. 352 y ss.

na 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, tras su modificación por la Ley 2/2017, de 13 de febrero. La primera, relativa a la aplicabilidad o no de la doctrina constitucional sobre el desplazamiento de la ley autonómica por la ley estatal posterior en virtud de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE) cuando lo que está en juego es el ejercicio por parte del Estado de una competencia no de carácter básico, sino exclusiva, como la que concierne al procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Y la segunda, referente a la compatibilidad o no de una regulación positiva del silencio en el procedimiento sustantivo, en este caso, el de la licencia ambiental, con el carácter determinante que atribuye la legislación básica al pronunciamiento del órgano ambiental en las evaluaciones de impacto ambiental⁵⁹.

Pero antes de ver la respuesta a estos problemas que da la STC 76/2022, dictada en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014, conviene que nos detengamos un poco en los antecedentes del caso.

4.2 ANTECEDENTES DEL CASO: LA LICENCIA AMBIENTAL VALENCIANA

Según resulta de los antecedentes⁶⁰, una empresa dedicada a la gestión de residuos solicitó en abril de 2019 al Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig (Alicante) licencia ambiental para desarrollar la actividad de «almacenamiento y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos», una actividad sujeta a este tipo de intervención⁶¹, y al parecer también por entonces (hoy ya no necesariamente) a evaluación de impacto ambiental (EIA) por designio de la legislación valenciana en la materia⁶².

⁵⁹ Artículo 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental: «La falta de emisión de la (...) declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable».

⁶⁰ Antecedentes 2 y 3 de la STC 76/2022.

⁶¹ Artículo 51, en relación con los apartados 5.2 y 5.4 del Anexo II, ambos de la Ley 6/2014 (instalaciones para el almacenamiento y/o tratamiento de residuos no sujetas a autorización ambiental integrada).

⁶² Por su naturaleza y al margen de su emplazamiento (que desconocemos) la actividad en cuestión (gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, RAEE) estaba sujeta en ese momento a EIA de acuerdo con la legislación valenciana [apartados 6.c) de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, y 6.c).2, del Reglamento para la ejecución de la Ley, aprobado por Decreto 162/1990, de 15 de octubre, en la redacción dada al mismo por Decreto 32/2006, de 10 de marzo]. En la actualidad sólo lo está si no se desarrolla en el interior de nave cerrada situada dentro de un polígono industrial [aparta-

En el sistema valenciano, la licencia ambiental es competencia de los Ayuntamientos, con dictamen ambiental del propio Ayuntamiento en municipios con población superior a 50.000 habitantes (como es el caso de San Vicente del Raspeig), y la EIA (siempre de competencia autonómica) se integra, cuando procede, dentro del procedimiento de la licencia⁶³.

La legislación valenciana fija un plazo máximo de duración del procedimiento de la licencia ambiental de seis meses (art. 60.1 de la Ley 6/2014⁶⁴), y establecía en caso de superación del mismo, en el precepto que va a ser objeto de este proceso constitucional, la consecuencia del silencio positivo, con la simple limitación de algunos supuestos clásicos de silencio negativo (art. 60.2 de la Ley 6/2014⁶⁵).

Por razones que no quedan del todo claras a tenor de los antecedentes, no se cumplió el mencionado plazo⁶⁷, y la empresa, que no debía de estar muy segura de la aplicabilidad del silencio positivo en un caso como el presente (pues de lo contrario hubiera procedido simplemente a iniciar la actividad o a solicitar una certificación acreditativa de dicho silencio⁶⁸), reaccionó instando al Ayuntamiento el cumplimiento de su obligación de resolver (art. 21 de la Ley 39/2015), para iniciar después (en marzo de 2020), ante la falta de respuesta, un contencioso-administrativo por inactividad⁶⁹, en el cual paradójicamente sí hizo valer la obtención de la licencia por silencio.

do 6.1.b) del anexo I de la Ley 2/1989, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022, de 22 de abril (art. 8), que deroga asimismo el apartado 6 del Anexo I del Reglamento], de manera más conforme con la legislación básica, que presumiblemente la sujeta en ese caso a EIA simplificada [letra b) grupo 9 del Anexo II de la Ley 21/2013].

⁶³ Artículos 14.5, 18.1.b), 19 y 58.2 de la Ley 6/2014.

⁶⁴ «El plazo máximo para resolver y notificar la licencia ambiental será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del ayuntamiento competente para resolver».

⁶⁵ «Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública».

⁶⁶ Hay que señalar que en todo ello la Ley 6/2014 contenía la misma regulación que la precedente Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (art. 55.1).

⁶⁷ Al parecer, una vez recibida la solicitud de licencia, requerida la subsanación de ciertas deficiencias y realizado el trámite de información pública, el Ayuntamiento remitió el proyecto al órgano ambiental autonómico competente para emitir el pronunciamiento en materia de EIA (de acuerdo con lo previsto en el art. 57 de la Ley 6/2014), que podría haber sido el causante de la parálisis. Pero según los antecedentes, ese requerimiento de subsanación se produjo nada menos que el 31 de julio de 2020 (al que la mercantil dio respuesta el 14 de septiembre de 2020), es decir, después de la interposición del recurso contencioso-administrativo.

⁶⁸ Artículo 24.4 de la Ley 39/2015.

⁶⁹ No se dice en los antecedentes al amparo de qué apartado del artículo 29 de la Ley 29/1998.

En el marco de ese proceso, el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 3 de Alicante, competente para resolverlo, decidió, tras los trámites oportunos, plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el referido artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014, que, determinante a su entender para la decisión del pleito, consideraba podía ser inconstitucional por razones competenciales (inconstitucionalidad mediata o indirecta) por vulneración tanto del supuesto de silencio negativo relativo a los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» (art. 24.1 de la Ley 39/2015) y, por tanto, de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), según la doctrina ya establecida por la STC 70/2018, como del artículo 10 de la Ley 21/2013, y con ello de la competencia estatal sobre la legislación básica en materia ambiental (art. 149.1.23 CE).

Admitida a trámite la cuestión, tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal se pronunciaron a favor de su estimación. Las defensas tanto de las Cortes como del Gobierno valenciano, con argumentos a mi juicio muy razonables, propusieron sin embargo su inadmisión o, en su caso, desestimación. En su opinión, el precepto cuestionado no resultaría de aplicación al caso al haber quedado desplazado por la posterior Ley 39/2015, de acuerdo con la doctrina constitucional establecida, entre otras, por la STC 102/2016; y una interpretación sistemática de dicho precepto en relación con otros de la Ley 6/2014 (singularmente, los arts. 14.5 y 57) permitiría hacer de aquel una interpretación conforme con las exigencias del artículo 10 de la Ley 21/2013.

4.3 INAPLICABILIDAD DE LA DOCTRINA SOBRE LA PREVALENCIA DEL DERECHO ESTATAL A LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

Como se había puesto en duda la admisibilidad de la cuestión, lo primero que hace la Sentencia (FJ 2) es revisar la corrección de los juicios de aplicabilidad y relevancia del precepto cuestionado efectuados por el tribunal *a quo*, en particular, en lo relativo a su posible desplazamiento por la Ley 39/2015 en virtud de la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE), lo que afectaría a su aplicabilidad al caso⁷⁰.

⁷⁰ Doctrina establecida por las SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero.

Sorprendentemente, la Sentencia descarta que pueda producirse dicho desplazamiento en casos como el presente, lo que nos devuelve a la regla general del monopolio de la justicia constitucional para la declaración de inconstitucionalidad de leyes postconstitucionales y a considerar bien planteada a este respecto la cuestión. Digo sorprendentemente no tanto por la doctrina que deja establecida como por la parquedad de las razones con que lo hace. En efecto, la Sentencia se limita a hacer inventario de los dos tipos de supuestos en los que, desde la STC 102/2016 y hasta el presente, la jurisprudencia constitucional ha entendido que los tribunales ordinarios deben dejar inaplicadas las leyes autonómicas contrarias a leyes estatales y abstenerse de plantear por este motivo cuestiones de inconstitucionalidad, a saber, el de una ley autonómica que, ajustada en su momento a la legislación básica, deja de estarlo por el cambio de esta, y el de una ley autonómica que, dictada en ausencia de legislación básica, resulta después contradictoria con la aprobada de modo sobrevenido. Como en el presente caso el precepto estatal de contraste (el art. 24.1 de la Ley 39/2015), aunque posterior a la ley valenciana⁷¹ y sustitutivo de otro al que esta se ajustaba en su momento (el art. 43.1 de la Ley 30/1992⁷²), no responde al ejercicio de una competencia básica, sino exclusiva, como es la relativa al procedimiento administrativo común (según quedó establecido por la STC 70/2018), no procede aplicar la excepción.

Con razón, a mi juicio, el Magistrado Ricardo Enríquez Sancho, que formula un voto particular, se queja de que la Sentencia no dé ninguna explicación de por qué la doctrina constitucional sobre la inaplicación de leyes autonómicas por los tribunales ordinarios en virtud de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal ha de quedar confinada a los casos hasta la fecha admitidos, relativos ciertamente a la legislación básica, cuando el artículo 149.3 CE no establece dicha limitación⁷³. En su opinión, y es difícil negar que así sea, existe una analogía sustancial, a los efectos de la aplicación de este precepto y de la referida doctrina constitucional, entre los esquemas de distribución competencial basados en la distinción entre bases estatales y desarrollo legislativo autonómico y el existente en materia de procedimiento administrativo, en la que la ampliación de las normas del procedimiento administrativo

⁷¹ En el caso de la STC 70/2018, no se planteó esta cuestión porque la ley murciana era posterior.

⁷² En su redacción final, tras las modificaciones hechas por las Leyes 4/1999 y 25/2009.

⁷³ «Cuyas normas [las normas del Estado] prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

común constriñe de la misma manera el espacio a disposición de los procedimientos especiales *ratione materiae* de competencia autonómica⁷⁴.

Más convincente es en cambio la postura del Tribunal en lo relativo a la pertinencia del planteamiento de la cuestión a propósito de la posible colisión del precepto cuestionado con el artículo 10 de la Ley 21/2013 (legislación esta sí básica, pero anterior, no posterior a la autonómica, por lo que no ha lugar a la aplicación de la señalada doctrina), porque, exista o no la posibilidad de una interpretación conforme, se trata de una cuestión que pertenece al fondo del asunto y que exige, además, previamente, confirmar el carácter formal y materialmente básico del precepto estatal de referencia (cuestión no abordada antes por ninguna de la Sentencias del Tribunal sobre la Ley 21/2013⁷⁵).

4.4 LA INCOMPATIBILIDAD DEL SILENCIO POSITIVO DE LA LICENCIA CON EL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Despejados los obstáculos procesales, la Sentencia entra a resolver el fondo del asunto siguiendo el mismo planteamiento propuesto por el tribunal *a quo*, es decir, como un problema de posible inconstitucionalidad mediata del artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014 por contradicción efectiva e insalvable con los artículos 24.1 de la Ley 39/2015 y 10 de la Ley 21/2013, y consiguiente vulneración de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.18 y 23 CE, respectivamente (FJ 3⁷⁶).

En lo relativo al inciso relevante del artículo 24.1 de la Ley 39/2015 (silencio negativo para las solicitudes que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»), su consideración como norma del procedimiento administrativo común (especial por razón de la materia) había quedado ya decidida por la STC 70/2018, y la presente [FJ 3 a)] no hace más que confir-

⁷⁴ Añade el Magistrado un argumento práctico, que está justamente en la base de esa doctrina constitucional, y es el relativo a la conflictividad gratuita a que aboca, conforme a la regla general, la necesidad de aplicar un precepto autonómico que se sabe desplazado por otro estatal posterior.

⁷⁵ La posición en cambio a este respecto del voto particular, que viene a negar la relevancia para la decisión del caso planteado en el proceso *a quo* tanto del artículo 60.2 de la Ley valenciana como del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, por considerar que el único aplicable (como regla especial) es el artículo 10 de la Ley 21/2013 resulta, en mi opinión, un tanto complicada y no es muy convincente.

⁷⁶ Dicho sea de paso, este planteamiento (posible inconstitucionalidad mediata en ambos casos) debería, en mi opinión, reforzar la equivalencia de ambos apartados del artículo 149.1 CE a los efectos de la aplicación del artículo 149.3 CE.

mar este pronunciamiento, constatando a renglón seguido la contradicción efectiva e insalvable con aquel del silencio positivo del artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014, en este caso evidente (FJ 4⁷⁷).

Con ello bastaba para declarar inconstitucional el precepto cuestionado, pero la Sentencia considera oportuno enfrentar también el otro problema. A este respecto, y como corresponde, comienza analizando el carácter formal y materialmente básico del artículo 10 de la Ley 21/2013 (que no había sido objeto de atención todavía en las no pocas Sentencias del Tribunal relativas a esta ley), que confirma con relativa facilidad a la luz de la doctrina sentada a este respecto por la Sentencia de cabecera de esa serie [la STC 53/2017, FJ 5 b)], al entender que el carácter determinante del pronunciamiento ambiental que se deriva de dicho precepto (aunque, en mi opinión, más claramente de las palabras del Preámbulo de la ley, ap. II), con la consiguiente imposibilidad de tomar una decisión en el procedimiento sustantivo hasta que no se emita dicho pronunciamiento, entra dentro de las medidas que «tienden directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental» y son «esenciales a tal fin», por lo que debe ser considerada como norma básica sobre protección del medio ambiente [FJ 3 b)].

Una vez confirmado el carácter básico de la regla del artículo 10 de la Ley 21/2013, que en principio y lógicamente se opone a la previsión de un silencio positivo en el procedimiento principal o sustantivo, al menos en ausencia de un pronunciamiento ambiental favorable, la Sentencia concluye igualmente la existencia de una contradicción efectiva e insalvable del artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014 con aquella, sin admitir los argumentos de las defensas que, como vimos, y en base a una interpretación sistemática de dicho precepto con otros de la Ley 6/2014, consideraban viable una interpretación conforme, porque, según el parecer del Tribunal, se trataría de una interpretación *contra legem (in claris non fit interpretatio)* (FJ 4⁷⁸).

⁷⁷ Aunque la licencia ambiental valenciana tiene también otros fines más allá de los ambientales (art. 52 de la Ley 6/2014), la Sentencia no se plantea en este caso, a diferencia de lo que hiciera la STC 70/2018 en relación con la licencia de actividad murciana, una posible diferenciación de supuestos, primero porque no fue alegado por la representación de las Cortes y del Gobierno valencianos, y en segundo lugar porque en el caso valenciano los supuestos identificados entonces como de prevalencia de esos otros fines (los espectáculos públicos y actividades recreativas y las actuaciones en inmuebles de interés cultural) están sujetos a otro tipo de intervenciones distintas de la licencia ambiental.

⁷⁸ Desde luego, en mi opinión, y como defendían las Cortes y el Gobierno valenciano, no había contradicción alguna entre el artículo 60.2 de la Ley valenciana 6/2014 y el artículo 10 de la Ley 21/2013, si se interpretaba el primero, como parece obligado, de forma sistemática, es decir, poniéndolo en relación con otros preceptos de la Ley 6/2014 (arts. 14.5 y 57) que claramente obligan a respetar, si la actividad sujeta a licencia ambiental lo está también a EIA, lo que por cierto no siempre ocurre, las exigencias de la legislación básica en esta materia.

El precepto en cuestión resulta así declarado inconstitucional por el doble motivo invocado en la cuestión, es decir, calificado como doblemente inconstitucional, de manera mediata, por vulneración de la legislación actual en materia de procedimiento administrativo común y básica ambiental.

Pero no contenta con ello, la Sentencia, a mi juicio sin necesidad alguna, se cuida de adornar ese juicio competencial con declaraciones de carácter sustantivo que, si fueran determinantes del fallo, impedirían cualquier futura modificación de esos dos preceptos de referencia de la legislación estatal. No lo creo, sin embargo, porque se trata de un ejemplo más de los *obiter dicta* con los que la jurisprudencia constitucional suele acompañar el examen de asuntos ambientales desde la óptica competencial, a modo quizás de compensación por la falta de asuntos de carácter sustantivo en los que tales declaraciones tendrían verdadera trascendencia.

En efecto, según la Sentencia, tanto la regla del silencio negativo en las solicitudes de autorización de actividades que «puedan dañar el medio ambiente» (art. 24.1 de la Ley 39/2015) como la que impide asignar un sentido favorable a la falta de pronunciamiento en plazo del órgano ambiental en los procedimientos de EIA (art. 10 de la Ley 21/2013), con sus otras consecuencias sobre los procedimientos sustantivos, constituyen nada más y nada menos que exigencias constitucionales derivadas del artículo 45 CE: la primera, del mandato constitucional de velar por «la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente», al que «por vez primera» atendería la normativa del procedimiento administrativo común (FJ 4), y la segunda, del principio de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales, «un principio que es jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el artículo. 45 CE» [FJ 3 b)].

4.5 VALORACIÓN

Sinceramente, me hubiera parecido más correcta una decisión del caso en los términos propuestos por los representantes procesales de las Cortes y del Gobierno valenciano, sobre todo en lo relativo a la posibilidad de una interpretación conforme del silencio positivo previsto por la ley valenciana para la licencia ambiental con el carácter determinante del pronunciamiento ambiental, en aquellos casos en los que la actividad sujeta a licencia lo esté también a EIA, en virtud de una interpretación sistemática del conjun-

to de la ley. Además, hay que tener en cuenta que no toda actividad sujeta a licencia ambiental lo está también a EIA, por lo que la previsión de un silencio positivo en esos otros casos resultaría inobjetable (y la Sentencia tendría que haber hecho esta matización) de no venir afectada por el otro motivo de inconstitucionalidad, a saber, su contradicción con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015. Pero al margen de esto me gustaría hacer otros dos comentarios.

En cuanto a la regla del silencio negativo en todos los procedimientos de autorización con fines ambientales (que es a lo que en definitiva conduce la nueva previsión del art. 24.1 de la Ley 39/2015), me reafirmo en lo dicho en el comentario de la STC 70/2018, es decir, en que sería preferible limitar esa regla a las actividades que pueden causar daños «significativos» al medio ambiente, lo que no ocurre con carácter general con las sujetas a simple licencia ambiental u otras figuras equivalentes, pues la consecuencia práctica de imponer el silencio negativo en la regulación de estas figuras (de competencia autonómica) no es otro que incentivar su reemplazo por simples mecanismos de control a posteriori.

Y por lo que respecta a la imposibilidad de tomar una decisión en el procedimiento principal en ausencia del pronunciamiento del órgano ambiental en el caso de actividades sujetas a EIA (o de asignar al silencio en aquel procedimiento un sentido positivo en tanto falte un pronunciamiento favorable del órgano ambiental), también creo que merecería alguna reconsideración. Más que una exigencia constitucional, como pretende hacer ver la Sentencia, se trata de una exigencia de la normativa comunitaria europea de acuerdo con su interpretación por el Tribunal de Justicia⁷⁹. Pero es obvio que el Tribunal de Justicia está pensando en las actividades sujetas a EIA por imperativo de la normativa comunitaria, no en las abundantes ampliaciones del empleo de esta técnica por designio de la legislación básica y de los desarrollos legislativos autonómicos, para las que no serían obligadas esas consecuencias, con las que resultan contradictorios los repetidos esfuerzos de los legisladores (estatal y autonómicos) por reducir los plazos de las evaluaciones ambientales, reducciones desprovistas de una relevancia práctica apreciable⁸⁰. De nuevo, el mantenimiento a ultranza de dichas consecuencias no constituye sino una invitación para prescindir de la EIA fuera de los casos estrictamente exigidos por la normativa comunitaria.

⁷⁹ *Vid.*, al respecto, con detalle, I. SANZ RUBIALES (2021: 264 y ss.).

⁸⁰ Así, la reducción de los plazos previstos en la Ley 21/2013 por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. *Vid.*, al respecto, A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2022: 590 y ss.)

4. BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA ASENSIO, J. M. (2022). Fauna: 2021, el reconocimiento legal español de los animales como seres sintientes», en: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 775-792.
- GARCÍA PÉREZ, M.; SANZ LARRUGA, F. J. (2021). A propósito del artículo 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un *dejá vú* desde el Observatorio del Litoral. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 113, pp. 64-71.
- GARCÍA URETA, A. (2021). Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al Derecho español. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 111, pp. 6-45.
- (2022): El lobo y su estado de conservación en las regiones biogeográficas de la Península Ibérica: referencias empíricas y Derecho. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 122, pp. 83-71.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2021). El lobo: percepción social y régimen jurídico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 50, pp. 17-39.
- OURO DEL OLMO, M. (2022). El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los preceptos de la Ley de caza de Castilla y León relacionados con la caza del lobo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, pp. 185-200
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2022). Modificaciones en materia de evaluación ambiental justificadas por las necesidades de recuperación. Apunte crítico. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 574-600.
- SANZ LARRUGA, F. J. (2021). Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de protección del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, pp. 690-712.
- (2022). Ordenación del litoral: economía azul y gobernanza sostenible de los recursos costeros: particular atención a la futura implantación de la energía eólica marina. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 682-703.
- SANZ RUBIALES, I. (2021). *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos (algunas reflexiones desde el Derecho administrativo)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 298 pp.
- (2022). La caza como gestión sostenible de recursos cinegéticos (la nueva Ley de Caza de Castilla y León). En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 1053-1071.
- VADRÍ FORTUNI, M. T. (2021): Cataluña: un año más sin avances significativos: la pandemia debería servirnos. En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: CIEMAT, pp. 1176-1213.

