

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 22 de octubre de 2020, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra Ley 5/2020, de 3 de agosto, de la Región de Murcia, de mitigación del impacto socioeconómico del covid-19 en el área de medio ambiente.

(Boletín Oficial del Estado, núm. 221, de 17 de agosto de 2020).

ANTECEDENTES

PRIMERO. La solicitud se dirige específicamente contra el artículo 1 apartados 9, 13, 20 y 22 de la ley, que contiene varias modificaciones de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A continuación, y para una mejor comprensión de la petición, se describen las modificaciones efectuadas y los motivos por los cuales el interesado considera que estas incurren en inconstitucionalidad.

- 1) El artículo 1 en su apartado 9 modifica el apartado 4 del artículo 26 de la Ley 4/2009, estableciendo que mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias no desarrolle las normativas sectoriales que afectan a las materias objeto de autorización ambiental integrada en la implantación de instalaciones o actividades, la consejería competente en medio ambiente no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda y por esta ley.

El interesado considera que esta modificación vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, al presuponer que la Región de Murcia no ha desarrollado normativas sectoriales que afecten a las materias objeto de autorización ambiental integrada.

- 2) El artículo 1 en su apartado 13 modifica el apartado 2 del artículo 45 de la Ley 4/2009, estableciendo que Mientras la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el ámbito de sus competencias no desarrolle estas normativas sectoriales en la implantación de instalaciones o actividades, la consejería con competencias en medio ambiente no exigirá otras autorizaciones o requisitos normativos distintos a los establecidos por la legislación estatal sectorial que en cada caso corresponda o en esta ley.

El interesado considera que esta modificación vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, al presuponer que la Región

de Murcia no ha desarrollado normativas sectoriales que afecten a las materias objeto de autorización ambiental integrada.

- 3) El artículo 1 en su apartado 20 añade un punto 3 al artículo 101 de la Ley 4/2009, según el cual se entenderá que un plan o programa establece un marco para la autorización en el futuro de proyectos, entendiendo proyecto con la definición que le da la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, a efectos de la evaluación ambiental de proyectos, cuando en dicho plan o programa se incluyan condiciones determinantes para su aplicación directa en la autorización de futuros proyectos, ya sea en cuanto a su ubicación, naturaleza, dimensiones u otros requisitos específicos que los definan independientemente de que estos estén sometidos a régimen de autorización, declaración responsable o de comunicación previa.

El interesado considera que esta modificación vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La Ley 21/2013 al regular este tema utiliza la expresión «constituyan un marco», mientras que en la modificación se utiliza la expresión «se incluyan condiciones determinantes para su aplicación directa». Con ello, según el interesado, se excluyen de la evaluación ciertos planes y programas.

- 4) El artículo 1 en su apartado 22 añade a la Ley 4/2009 los artículos 103 a 110, que habían sido derogados con anterioridad. Considera el interesado que seis de estos artículos son inconstitucionales, a saber:
 - a) El artículo 104.5, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La Ley 21/2013 al regular este tema utiliza la expresión «la documentación presentada de conformidad con la legislación sectorial cumple con los requisitos en ella establecidos», mientras que en la modificación se utiliza la expresión «la documentación presentada por el promotor se ajusta a lo determinado en la legislación sectorial aplicable». Considera el interesado que esta modificación incurre en inseguridad jurídica, ya que en su opinión se restringen las competencias del órgano sustantivo.
 - b) El artículo 104.7, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en

concreto a lo dispuesto en el artículo 29.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ya que el órgano que debe comprobar la documentación del expediente no es el órgano ambiental, tal como se establece en la Ley de Murcia, sino el órgano sustantivo.

- c) El artículo 105 apartados 1 y 2, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ya que el plazo fijado para contestar a las consultas (art. 19 de la Ley 21/2013) no es de un mes, sino de 45 días hábiles. El objeto de las consultas no es pronunciarse sobre las competencias específicas de la Administración sectorial consultada; la consulta es sobre el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico para que el órgano ambiental pueda elaborar el documento de alcance (no es una consulta sobre cuestiones sectoriales sino sobre cuestiones ambientales). Limitar el objeto de la consulta puede ser inconstitucional, ya que la consulta puede no limitarse solamente a los aspectos en los que el plan incida en las competencias sectoriales de los órganos consultados.
- d) El artículo 107 apartados 3 y 4, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ya que el plazo fijado para contestar a las consultas no es de un mes, tal y como se establece en la regulación murciana, sino de 45 días hábiles.
- e) El artículo 108.5, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ya que el plazo fijado para contestar a las consultas no es de un mes, sino de 3 meses.
- f) El artículo 109.1, del cual el interesado considera que vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y el artículo 103.1 de la misma, ya que es contrario a la legislación básica estatal, y en concreto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Ya que debe ser el promotor quien incorpore el contenido de la declaración ambiental estratégica en el plan o programa.

SEGUNDO. Tras exponer las peticiones del interesado, procede entrar en su análisis, de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia constitucional.

Así, respecto de los puntos 1 y 2 descritos con anterioridad, esta institución considera que la modificación efectuada no incurre en inconstitucionalidad. De hecho, el tenor literal de la modificación implica que la legislación sectorial aprobada por la Región de Murcia sí es de aplicación respecto de las autorizaciones ambientales integradas. No es posible hacer suposiciones sobre el sentido de la norma, que debe aplicarse de acuerdo con el sentido propio de las palabras, tal como establece el Código Civil (artículo 3).

En cuanto al punto 3, considera esta institución que la modificación efectuada no implica una violación de la legislación básica y, por ende, del texto constitucional. El hecho de que se utilicen expresiones que no sean idénticas a las que aparecen en la normativa básica del Estado no empece a que la norma aprobada con ese texto tenga validez, ni contradiga lo dispuesto en la normativa en cuestión. Por otra parte, el interesado tampoco fundamenta cuales son esos planes y programas que, en su opinión, con esta normativa quedan excluidos de evaluación.

En relación al punto 4, procede señalar lo siguiente:

- a) Respecto de la modificación del artículo 104.5, son aplicables las consideraciones emitidas con anterioridad. El hecho de que se utilicen expresiones diferentes a las utilizadas en la normativa básica no implica una violación de esta.
- b) Respecto de la modificación del artículo 104.7, tampoco esta institución considera que incurra en inconstitucionalidad. El artículo 29.3 de la Ley 21/2013 establece que una vez comprobado que la documentación presentada de conformidad con la legislación sectorial cumple los requisitos en ella exigidos, el órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental la solicitud de inicio y los documentos que la deben acompañar. La regulación del artículo 104.7 hace referencia a las actuaciones del órgano ambiental, quien, de acuerdo con el mismo artículo 29 citado, puede dirigirse al promotor (la expresión que usa la legislación básica es «dar audiencia») para subsanar la documentación. Por lo que el control de la administración sobre la documentación presentada por el promotor no se elimina en ningún caso.
- c) Respecto del artículo 105 apartados 1 y 2, tampoco se considera que vulneren la legislación básica ni el texto constitucional. De acuerdo con la disposición final octava de la Ley 21/2013, los plazos establecidos en el artículo 19 de dicha Ley no tienen carácter básico. Por lo que el legislador murciano puede establecer

aquellos que considere oportunos. En cuanto al objeto de las consultas, tampoco se aprecia que el apartado 2 del artículo 105 contradiga lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 21/2013 sobre esta cuestión. No puede considerarse de la regulación aprobada que se limite el objeto de la consulta de tal manera que no se lleve a cabo un análisis de los distintos aspectos sectoriales en los que puede incidir un plan o programa (agua, aire, suelo, biodiversidad, etcétera). De cualquiera de las maneras será el órgano ambiental el que fije el alcance de estas consultas.

- d) Respecto del artículo 107 apartados 3 y 4, es cierto que el plazo que se contempla en ambos (un mes) difiere de lo dispuesto en la legislación básica (mínimo de 45 días hábiles). No obstante, es necesario aquí traer a colación la doctrina constitucional acerca de la prevalencia de la legislación básica. En este sentido, es preciso citar lo dispuesto en el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/2016, de 25 de mayo, que se expone a continuación:

El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica. Es la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquella pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo. Es la técnica que utiliza con toda naturalidad la jurisdicción ordinaria para inaplicar, sin que esto signifique su nulidad, preceptos de reglamentos ejecutivos que transcriben la ley que desarrollan, cuando ésta se modifica. Es la técnica que también se utiliza por la legislación ordinaria, y que este Tribunal ha considerado conforme con la Constitución (SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5, y 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 6), cuando inaplica normas con rango legal que contradicen normativa comunitaria europea. Es fin, es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Aunque el caso contemplado en la sentencia citada es distinto del presente, ya que se trataba de la falta de adaptación de la legislación autonómica a una legislación básica dictada por el Estado con posterioridad, el supuesto de hecho

no deja de ser el mismo: el incumplimiento de la legislación básica por la legislación autonómica, en un caso de lo que el Tribunal denomina «legislación reproductora». Por ello, esta institución considera que la situación que se describe ha de resolverse obviando lo dispuesto en la legislación murciana y aplicando directamente la legislación básica estatal, sin que el artículo citado incurra en inconstitucionalidad.

- e) Respecto del artículo 108.5, de acuerdo con la disposición final octava de la Ley 21/2013, los plazos establecidos en el artículo 24 de dicha Ley no tienen carácter básico. Por lo que el legislador murciano puede establecer aquellos que considere oportunos.
- f) Respecto del artículo 109.1, tampoco esta institución considera que incurra en inconstitucionalidad. Del tenor literal del apartado no puede deducirse, como hace el interesado, que se exima al promotor de incluir las determinaciones establecidas en la declaración, por mucho que aparezca un pronombre reflexivo «se incluyan» referido a las citadas determinaciones.

Llegados a este punto, hay que traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de interpretación de las normas conforme a la Constitución. En este sentido procede traer a colación el contenido del Fundamento Jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo, que establece lo siguiente:

como afirmamos en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)» (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9).

Por último, ha de hacerse una breve exposición acerca del principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución, tal como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional.

Así, la seguridad jurídica es

suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad STC 27/1981, de 20 de julio.

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo se refiere a este principio en estos términos

la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas.

En el caso presente, no considera esta institución que se produzca esa confusión para los operadores jurídicos. Por lo que no se habría producido la violación de este principio.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, la presente Resolución ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley

5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico del covid-19 en el área de medio ambiente de la Región de Murcia.