

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11956** Pleno. Sentencia 76/2022, de 15 de junio de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 1679-2021. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el artículo 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana. Competencias sobre procedimiento administrativo y protección ambiental: nulidad del precepto legal autonómico que atribuye efectos positivos al silencio en el otorgamiento de autorizaciones para actividades que requieran evaluación de impacto ambiental. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2022:76

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1679-2021, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, en relación con el art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, por posible infracción de los apartados 18 y 23 del art. 149.1 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, la fiscal general del Estado, las Corts Valencianes, y la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha de 23 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante por el que se remite, junto con el testimonio del procedimiento correspondiente (procedimiento ordinario núm. 174-2020), el auto de 24 de febrero de 2021, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 60.2 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, por posible vulneración de los apartados 18 y 23 del art 149.1 CE.

El art. 60 de la citada ley regula los plazos de resolución y notificación de la licencia ambiental. En su apartado primero establece que 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. El apartado segundo, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, establece el

sentido del silencio administrativo, una vez pasado dicho plazo, en los siguientes términos:

«2. 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.»

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El 1 de abril de 2019, la mercantil Nueva Conesa y Asociados, S.L., que se dedica a realizar actividades de tratamiento de residuos, solicitó al Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig certificado de compatibilidad urbanística y licencia ambiental y de apertura para desarrollar en dicho municipio la actividad de almacén y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, conforme al art. 18.1 b) de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 6/2014).

Según consta en el expediente administrativo el certificado urbanístico se expidió el 26 de marzo de 2019, en el que constaba que la actividad era «compatible con el tipo de suelos donde se pretende». El ayuntamiento no dio respuesta expresa, sin embargo, a la solicitud de licencia ambiental en el plazo máximo de resolución y notificación que establece el artículo 60 de la Ley 6/2014 (seis meses a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del ayuntamiento competente para resolver). La mercantil, invocando el art. 21 («Obligación de resolver») de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP), solicitó la emisión de una resolución expresa con la concesión de la licencia ambiental y de apertura para disipar cualquier duda a la hora de proceder a las necesarias inversiones para llevar a cabo la actividad de almacén y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

b) El 3 de marzo de 2020, ante la falta de resolución, Nueva Conesa y Asociados, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la inactividad del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig, por no resolver en plazo la solicitud de licencia ambiental y de apertura, dando lugar al procedimiento ordinario núm. 174-2020, en cuyo marco se plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

En la demanda, la mercantil alega que, habiendo transcurrido más de seis meses, y en ausencia de resolución expresa notificada en el plazo establecido al efecto, su solicitud ha sido estimada, conforme al apartado 2 del art. 60 de la Ley 6/2014.

En la contestación a la demanda el ayuntamiento puso de manifiesto que la actividad en cuestión está sujeta simultáneamente al procedimiento de evaluación ambiental, conforme a la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, cuyo art. 14.1 establece que en tales casos se deberá obtener declaración de impacto ambiental favorable con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental. De modo que el ayuntamiento no puede resolver una solicitud de licencia hasta que, en su caso, el proyecto obtenga la declaración de impacto ambiental favorable. La declaración de impacto ambiental es competencia de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, a la que el ayuntamiento remitió el proyecto una vez transcurrido el plazo de alegaciones, sin que se hubiera resuelto por la conselleria. Afirmaba, en síntesis, que había realizado la tramitación que estaba en su mano antes de la declaración de impacto ambiental, requiriendo a la empresa demandante la subsanación de una serie de deficiencias puestas de relieve en el informe técnico (mediante resolución núm. 1766 de 31 de julio de 2020, a la que la mercantil dio respuesta el 14 de septiembre de 2020). De modo que no había habido inactividad municipal, no aplicándose la regla del silencio administrativo positivo, al estar interrumpido el procedimiento hasta que se produzca la declaración de impacto ambiental.

c) Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia [art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], el juzgado acordó, por providencia de 28 de enero de 2021, oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la posible inconstitucionalidad del art. 60.2 de la Ley 6/2014 por posible vulneración del art. 24.1 LPACAP, en el que se dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»; así como por vulneración del art. 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante LEA), que dispone que la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental en los plazos legalmente establecidos «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable». Vulneraciones que determinarían la inconstitucionalidad mediata de la disposición autonómica en cuestión por infracción de los apartados 18 y 23 del art. 149.1 CE.

d) El Ministerio Fiscal, en escrito de 4 de febrero de 2021, consideró pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que se cumplían los requisitos procesales exigidos al efecto, con especial referencia a los juicios de aplicabilidad y relevancia, aunque sin entrar en el fondo del asunto. Por su parte, la mercantil Nueva Conesa y Asociados, S.L., mediante escrito de 9 de febrero de 2021, se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que la disposición aplicable al caso e indicada en la providencia de la Sala no suscitaba ninguna duda de constitucionalidad. El ayuntamiento demandado no presentó alegaciones.

e) Por auto núm. 72/2021 de 24 de febrero, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 60.2 de la Ley 6/2014 por la posible vulneración del art. 149.1.18 y 23 CE.

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

a) El auto comienza exponiendo sintéticamente los requisitos para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTIC) y los antecedentes de hecho, e identifica las disposiciones que considera relevantes para la resolución de este procedimiento.

Transcribe, en primer lugar, lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 60 de la Ley 6/2014 (que disponen, respectivamente, el plazo máximo de seis meses para resolver y notificar, y el sentido positivo del silencio administrativo en los términos ya expuestos), y pone esta disposición en relación con lo dispuesto en el art. 14.1 y 5 de la misma ley, en donde se regula la integración y coordinación de la licencia ambiental con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental: su apartado primero dispone que se deberá obtener la declaración de impacto ambiental favorable con carácter previo a la concesión de la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental; su apartado quinto dispone que «[c]uando la actividad esté sometida a licencia ambiental y requiera de la previa evaluación de impacto ambiental por el órgano autonómico de acuerdo con la normativa vigente en la materia, el estudio de impacto ambiental será sometido, dentro del procedimiento de licencia ambiental, y conjuntamente con el proyecto, al trámite de información pública y demás informes establecidos en dicho procedimiento, debiendo obtenerse declaración impacto ambiental con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental». Destaca, asimismo, que la disposición final cuarta de la Ley 6/2014 se remite, en todo lo no regulado por la misma, a la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; ahora, Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Cita, sin solución de continuidad, el art. 10 LEA que dispone que la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable», y el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la adopción de la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Se refiere, asimismo, al art. 25 del Decreto del Consell de la Generalitat 32/2006, de 10 de marzo, por el que se modifica el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que

se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley de las Corts Valencianes 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, en relación con los plazos de tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, según el cual «[e]n el plazo de dos meses siguientes a la recepción del expediente [...] el órgano medioambiental remitirá la declaración de impacto ambiental al órgano competente en materia sustantiva». Y reproduce el art. 24.1 LPACAP cuyo párrafo primero establece como regla general que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa «legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo», y cuyo párrafo segundo establece una serie de excepciones a dicha regla, entre las que se encuentra la de los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente».

b) Procede a continuación a hacer el juicio de aplicabilidad y de relevancia de la norma en cuestión conforme a lo exigido por el art. 35 LOTC.

Pone de manifiesto, en primer lugar, que la disposición en cuestión resulta esencial y necesaria para la resolución del litigio que se sustancia entre las partes puesto que la mercantil recurrente pretende que se aplique el art. 60.2 de la Ley 6/2014 en el sentido de que su solicitud de licencia para realizar actividades de tratamiento de residuos ha sido estimada por silencio administrativo positivo, de modo que la aplicación de este precepto conllevaría la estimación automática de la demanda pese a que, a juicio del juzgado, la norma autonómica entra en contradicción plena con las disposiciones estatales citadas (arts. 10 LEA y 24.1 LPACAP).

Por lo que se refiere al juicio de relevancia, procede a justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma. Tras reiterar que el demandante entiende que la solicitud de licencia ambiental solicitada al ayuntamiento demandado ha sido estimada, conforme a lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 6/2014, llama la atención sobre el hecho de que la normativa autonómica que regula la declaración de impacto ambiental no contiene un pronunciamiento relativo a las consecuencias de la falta de resolución del procedimiento por parte de la administración. Concluyendo que, a la luz de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 24.1 LPACAP «parece que el silencio administrativo operaría en sentido negativo, al encontrarnos ante un procedimiento que implica el ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente».

Sin embargo, la disposición aplicable en este caso, el art. 60 de la Ley 6/2014, dispone que antes de otorgar una licencia ambiental se tiene que haber obtenido una declaración de impacto ambiental, y que, transcurridos seis meses sin que resulte notificada la resolución expresa a la solicitud de licencia ambiental, dicha solicitud podrá entenderse estimada «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», que desde luego no se da en el supuesto examinado. De modo que, según aprecia el juzgado, si la administración autonómica no ha emitido un pronunciamiento expreso sobre la declaración de impacto ambiental –que es imprescindible para que el ayuntamiento pueda conceder la licencia ambiental– se encuentra ante la tesitura de que una norma autonómica (el art. 60.2 de la Ley 6/2014), estaría estimando una solicitud encaminada a obtener una licencia ambiental sin disponer de un instrumento de intervención ambiental imprescindible, como es la declaración de impacto ambiental, contraviniendo lo dispuesto en una norma estatal (art. 10 LEA).

Destaca el juzgado que la norma autonómica establece reglas que regulan el sentido del silencio administrativo en contra de lo dispuesto en dos leyes estatales: no solo el art. 10 LEA, sino también el art. 24 LPACAP, por lo que concluye que la ley autonómica estaría infringiendo la Constitución Española de forma mediata por vulnerar las competencias exclusivas del Estado para establecer legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Razón por la que considera necesario plantear la cuestión de constitucionalidad para que el Tribunal Constitucional «se pronuncie acerca de si el artículo 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención,

calidad y control ambiental de actividades, es conforme a los artículos 149.1.18 y 149.1.23 de la CE».

4. Mediante providencia de 7 de octubre de 2021, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la presente cuestión y reservarse para sí el conocimiento de la misma; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y a la fiscal general del Estado, así como a las Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat Valenciana, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la resolución al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión. Finalmente se ordenó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

5. El presidente del Senado, en escrito registrado en este tribunal con fecha 20 de octubre de 2021, comunicó a este tribunal que la mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Idéntica comunicación efectuó la presidenta del Congreso mediante escrito registrado el día 21 de octubre de 2021.

6. El 28 de octubre de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado que, en nombre del Gobierno, interesó la estimación de la cuestión por las razones que a continuación se resumen.

a) Invoca, en primer lugar, el art. 9 LEA («Obligaciones generales»), que dispone que «los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, deberán someterse a una evaluación ambiental antes de su autorización [...]. Carecerán de validez los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos que, estando incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley no se hayan sometido a evaluación ambiental, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder». Disposición que relaciona con el art. 10 LEA ya citado, que proscribía el silencio positivo en casos de falta de emisión en plazo de la declaración de impacto ambiental. Concluye, en consecuencia, que el artículo 60.2 de la Ley 6/2014 es contrario a lo dispuesto en el artículo 10 LEA, al ignorar que en los proyectos sometidos a licencia ambiental que a su vez requieren de una previa evaluación de impacto ambiental, la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable.

b) En relación con lo dispuesto por el art. 24.1 LPACAP, recuerda que, si bien esta disposición establece la regla general del silencio positivo ante la falta de resolución por la administración de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, también incluye como excepción a la misma la de aquellos procedimientos cuya estimación implique «el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente». En relación con estas disposiciones, destaca que, en el caso de la licencia ambiental que se regula en el art. 60 de la Ley de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, el silencio administrativo debería operar en sentido negativo, al encontrarnos ante un procedimiento que implica el ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente, a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 24.1 LPACAP. De manera que el art. 60 de la Ley 6/2014 establece en una norma autonómica reglas que regulan el sentido del silencio administrativo en contra de lo dispuesto en la LPACAP.

c) Concluye que la cuestión debe ser estimada porque el art. 60.2 de la Ley 6/2014 contraviene lo dispuesto tanto en el art. 10 LEA como en el art. 24.1 LPACA, e, indirectamente, vulnera las competencias del Estado establecidas en el artículo 149.1.18 CE (bases del procedimiento administrativo común) y 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente), que, en este caso, no son respetadas por la comunidad autónoma.

7. Mediante escrito presentado el 8 de noviembre de 2021, formuló sus alegaciones la representación de las Corts Valencianes, solicitando la inadmisión de la cuestión por considerar inaplicable la norma que se cuestiona, de conformidad con la doctrina de este alto tribunal, siguiendo los siguientes razonamientos:

a) Comienza analizando el objeto del litigio y de la cuestión planteada por el juzgado, y constata que el proyecto objeto del procedimiento constituye uno de los supuestos fácticos en los que resulta preceptiva la formulación de una declaración de impacto ambiental, previa a la resolución administrativa que se adopte para la aprobación definitiva del proyecto (art. 5 de la Ley de las Corts Valencianes 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, y apartado 6.C.2 del anexo I del Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana 162/1990, de 15 de octubre). Recuerda que estamos, en definitiva, ante un procedimiento complejo debido a la necesidad de una declaración de impacto ambiental que debe emitir la administración autonómica, previa a la concesión de la licencia municipal, conforme requiere el art. 14 de la Ley 6/2014. Destaca, además, que conforme al art. 56.4 de la misma ley, relativo a los informes de otros órganos de la misma u otras administraciones, de no emitirse en plazo «se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos». Añade que el procedimiento estaría interrumpido por la ausencia de la emisión de la declaración de impacto ambiental sin que el mero transcurso del plazo habilite a la administración local demandada a realizar un pronunciamiento sobre la solicitud formulada. Y concluye que es la selección de la norma y la interpretación que el tribunal *a quo* realiza la que le lleva a concluir que sin la declaración de impacto ambiental operaría el silencio positivo en los términos previstos en el art. 60.2 de la Ley 6/2014, lo que entraría en colisión con la normativa sobre el silencio establecida en el art. 24 LPACAP y el art. 10 LEA.

b) Argumenta a continuación que cuando se aprueba el 25 de julio de 2014 la Ley de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, estaba en vigor la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que regulaba el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado en el art. 43, siendo el art. 60.2 de la Ley 6/2014 conforme con la regla del silencio positivo entonces prevista. Es posteriormente, con la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, cuando se modifica la regulación del silencio administrativo, añadiendo en su art. 24.1, como excepción a la regla del silencio positivo, la de los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente».

En relación con el título competencial aplicable, invoca la doctrina sentada por este tribunal en las SSTC 143/2017, de 14 de diciembre, y 70/2018, de 21 de junio, en las que se distingue, por una parte, entre el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto, se establece «una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa», que «tiene cabida en el procedimiento administrativo común». Por otra, la regla de procedimiento administrativo que establece el sentido del silencio «para concretos procedimientos administrativos», en cuyo caso se estaría ante «una regla

especial», debiendo examinarse, por ello, la concurrencia de un título competencial distinto al de procedimiento administrativo común que pueda habilitar al Estado para incidir de ese modo en el ámbito sectorial afectado (STC 143/2017, FJ 23). En relación con el artículo 24.1, párrafo segundo, LPACAP que ahora nos ocupa, concluye que, para los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente», a pesar de su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), constituye una regla general de procedimiento común, que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la disposición final primera de la LPACAP, en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE (STC 70/2018, FJ 9).

A la luz de la evolución de la legislación estatal del procedimiento administrativo común, las Corts Valencianes destacan que la disposición autonómica objeto de la cuestión reproduce los supuestos de silencio negativo que recogía en su momento, como excepción a la regla general del silencio positivo, el antiguo art. 43 de la Ley 30/1992, y que cuando la norma autonómica fue aprobada no se planteaba la posible colisión con la norma estatal, a la que se remite la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2014 en los aspectos no regulados. Es posteriormente a la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, cuando la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, introduce como nueva excepción a la regla del silencio positivo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado aquellos procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» con la que ahora colisiona la norma autonómica.

Razona que en este caso se debe aplicar la doctrina constitucional que emana de la STC 102/2016, de 25 de mayo, reiterada en las SSTC 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre, y en el ATC 27/2019, de 9 de abril, según la cual el operador jurídico «tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto» (STC 102/2016, FJ 6), puesto que, existiendo una regulación del silencio en una «norma básica» que contempla un supuesto no previsto en la regulación básica en el momento de la aprobación de la ley en la que se contiene el precepto cuestionado, procede recurrir a la técnica del desplazamiento de la normativa sin recurrir a la declaración de inconstitucionalidad al prevalecer lo dispuesto en el art. 24.1 LPACAP, por referirse a un procedimiento que implica el ejercicio de actividades que pueden dañar el medio ambiente, que constituye una regla general de procedimiento común (STC 70/2018, FJ 9). Concluye que este es uno de los supuestos, como señala este tribunal, en los que el artículo 149.3 CE proporciona una herramienta para que las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y el de las comunidades autónomas se puedan desarrollar con fluidez en los casos que no demandan una declaración de inconstitucionalidad. Razón esta por la que concluye que el juzgado cuestiona la constitucionalidad de una norma que no es aplicable al caso, debiendo declararse la inadmisibilidad del referido proceso constitucional (SSTC 102/2016 y 204/2016).

8. Por escrito registrado con fecha 15 de noviembre de 2021 formuló sus alegaciones el letrado de la Generalitat Valenciana solicitando también la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por motivos similares.

a) Examina, en primer lugar, la posible colisión entre el art. 60.2 de la Ley 6/2014 y el art. 10 LEA, y argumenta que los actos administrativos regulados por la legislación estatal y la autonómica son de diferente naturaleza y conllevan distintos efectos, de modo que la distinta regulación del silencio, no conlleva en ningún caso una desprotección del medio ambiente, ya que, pese al sentido estimatorio del silencio en el apartado segundo del art. 60 de la Ley 6/2014, no es posible que este silencio autorice una actividad que contravenga el artículo 10 LEA. Considera que no se produce colisión alguna y que lo establecido en el art. 10 LEA no es contradicho por la ley autonómica, puesto que esta se está refiriendo al sentido del silencio en la resolución finalizadora del procedimiento, pero, en ningún caso, a un trámite esencial en el mismo, como lo son las

declaraciones e informes ambientales. Afirma que la propia Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, reconoce expresamente la esencialidad de la evaluación ambiental en su art. 14, cuyo apartado 5 establece que «[c]uando la actividad esté sometida a licencia ambiental y requiera de la previa evaluación de impacto ambiental por el órgano autonómico de acuerdo con la normativa vigente en la materia, el estudio de impacto ambiental será sometido, dentro del procedimiento de licencia ambiental, y conjuntamente con el proyecto, al trámite de información pública y demás informes establecidos en dicho procedimiento, debiendo obtenerse declaración impacto ambiental con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental». Además, invoca el art. 57 de la Ley 6/2014 que preceptúa: «Cuando deba realizarse la evaluación de impacto ambiental del proyecto en el procedimiento de licencia ambiental, el estudio de impacto ambiental y una copia del proyecto junto con las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, y los informes recabados por el ayuntamiento conforme al artículo anterior, se remitirán al órgano ambiental autonómico competente para emitir el correspondiente pronunciamiento en materia de impacto ambiental, rigiéndose en su tramitación y efectos por lo establecido en la normativa vigente en esta materia».

Concluye, por ello, que la norma autonómica no solo no contradice el precepto estatal, sino que, además, viene a reiterar la esencialidad de la evaluación ambiental y la imposibilidad de que esta, en la legislación autonómica, se obtenga por silencio, recordando su importancia y la necesidad de que se recabe con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental.

Recuerda que la evaluación de impacto ambiental tiene la finalidad de analizar técnicamente una actividad con efectos en el medio ambiente, pero en ningún caso permite o deniega una actividad, y que la licencia ambiental que permite iniciar una actividad con afección al medio ambiente es la autorización administrativa otorgada por el órgano competente de la administración local. Concluyendo que el hecho de que una licencia ambiental pueda otorgarse por silencio administrativo no quiere decir que se puedan autorizar de forma automática actividades contrarias a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental; por lo que no existe contradicción alguna entre ambas normas. Recuerda, por otra parte, que, sin dicho informe o declaración, cuando es preceptiva, cualquier resolución estimatoria sería nula en virtud de lo establecido en el artículo 47.1 e) LPACAP, pues el Tribunal Supremo –por todas, sentencia de la Sala Tercera de 24 de mayo de 2012, recurso de casación 4853-2009– ha entendido que la omisión de un informe favorable, cuando sea de capital trascendencia y sustantividad, como es el caso de la omisión de la declaración de impacto ambiental, equivale a la omisión total y absoluta del procedimiento. Por lo que propugna una interpretación del precepto autonómico de manera que, en ningún caso, se entienda como un reconocimiento de evaluación ambiental favorable.

b) Aborda a continuación la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan regular el silencio administrativo en materias de su ámbito competencial. Cita la STC 143/2017, a la que, como ya se ha señalado, hace referencia también el letrado de las Corts Valencianes, para argumentar, en la misma línea, que es posible que una comunidad autónoma regule el sentido del silencio en su procedimiento administrativo, siempre que se trate de una materia de competencia propia de la comunidad autónoma.

Identifica que, en este caso, estamos en el ámbito de la competencia en materia medio ambiente, en que compete la adopción de la legislación básica al Estado, como establece el art. 149.1.23 CE, y concreta la doctrina constitucional, entre otras, en las SSTC 101/2005, de 20 de abril; 141/2014, de 11 de septiembre, y 132/2017, de 14 de noviembre, lo que implica, a su juicio, que la legislación estatal en la materia no descienda hasta agotar la regulación mediante el instrumento municipal de la licencia ambiental. Concluye, por ello, que la regulación del silencio administrativo del art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014 se enmarca en las competencias materiales de la Comunitat Valenciana y no colisiona con la norma estatal relativa a la imposición de

la evaluación ambiental de carácter técnico, con la finalidad protectora del medio ambiente.

c) Por lo que se refiere a la posible colisión entre el art. 60.2 de la Ley 6/2014 y el art. 24 LPACAP, afirma que nos encontramos ante un caso de los denominados de inconstitucionalidad indirecta o mediata, en los que la norma autonómica controvertida no vulnera directa o frontalmente un precepto de la Constitución, sino que lo hace de manera secundaria o derivada, por infringir una norma de rango infraconstitucional, dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (entre otras muchas, STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3). Sin embargo, argumenta a continuación que, al ser plenamente respetuosa la ley autonómica con la ley estatal vigente en el momento de su aprobación y publicación (art. 43 de la Ley 30/1992 que establecía la regla del silencio positivo en procedimientos iniciados a instancias del interesado), no es necesaria la declaración de inconstitucionalidad del citado art. 60.2 de la Ley 6/2014, sino que cabría su mera inaplicación por haber sido desplazado por la ley estatal, al amparo de la cláusula de prevalencia establecida en el art. 149.3 de la Constitución Española. Por ello, considera que debería inadmitirse o, en su defecto, desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad planteada, ya que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante pudo inaplicar el precepto autonómico, a través de la cláusula de prevalencia (con extensa cita de la STC 102/2016, de 25 de mayo, FFJJ 5 y 6).

9. Mediante escrito registrado el 23 de noviembre de 2021, formuló sus alegaciones la fiscal general del Estado, interesando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, fundándose en los siguientes motivos:

a) Pone de relieve, tras examinar el objeto del auto y apreciar la viabilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, que el órgano judicial plantea un caso de inconstitucionalidad mediata, pues la posible inconstitucionalidad de la norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución, sino de su examen a la luz del art. 24.1 LPACAP, y el art. 10 LEA, dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con el art. 149.1.18 y 23 CE.

b) A continuación, analiza si los preceptos identificados como básicos por el órgano judicial –los arts. 24.1 LPACAP y 10 LEA– son conformes a las reglas de distribución de competencias establecidas por los apartados 18 y 23 del art. 149.1 CE. Destaca que el título competencial en el que se encuadra el párrafo segundo del art. 24.1 LPACAP es el art. 149.1.18 CE, y que «la propia ley ha declarado expresamente el carácter básico de la norma en su disposición final primera apartado primero». Cita, asimismo, la STC 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 23, respecto de la incidencia del título competencial de «procedimiento administrativo», previsto en el artículo 149.1.18 CE, sobre el régimen jurídico del silencio administrativo. Opina, en consecuencia, que, tanto formal como materialmente, la regla del silencio administrativo negativo, cuando se trate de procedimientos que se refieran a actividades que puedan afectar al medio ambiente, tiene el carácter de legislación básica. Por lo que se refiere al art. 10 LEA, la fiscal general del Estado constata que se adopta por el Estado como legislación básica en el ejercicio de la competencia sobre medio ambiente que le confiere el art. 149.1.23 CE. En relación con su contenido, subraya que, dado que dispone que la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable», establece así una regla de silencio administrativo negativo que vendría a reforzar la regla que instituye el art. 24.1 LPACAP.

En definitiva, destaca que los dos preceptos estatales son básicos, tanto formal como materialmente, no solo porque las respectivas leyes que los contienen así lo declaran, sino, además, porque persiguen que, en todo el territorio nacional, se sometan a declaración de impacto ambiental aquellas actividades potencialmente susceptibles de producir efectos medioambientales negativos, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección ambiental, y evitar que la inactividad administrativa posibilite la puesta en

marcha de actividades que menoscaben el medio ambiente. La regla de silencio positivo que establece la norma autonómica estaría excluyendo de evaluación ambiental determinadas actividades que el propio legislador autonómico considera susceptibles de afectar al medio ambiente, y que, por ello, ha sometido a licencia ambiental, obviando el mandato de la norma estatal para los supuestos en que no exista una emisión de declaración de impacto ambiental, y pese a que la propia ley autonómica establece como preceptiva tal declaración (art. 14.1 de la Ley 6/2014).

Subraya, por otra parte, que la finalidad de la Ley de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana es, también, como se indica en su exposición de motivos, la simplificación administrativa y reducción de cargas económicas, para favorecer la actividad económica, y, de ahí, que establezca una regla de silencio administrativo positivo. Concluye, por ello, que la Ley se enmarca en el ámbito de la competencia autonómica de desarrollo de la legislación de medio ambiente y de planificación de la actividad económica de la comunidad valenciana, si bien, en este caso, el legislador autonómico atiende preferentemente a lo dispuesto en el art. 52.1.1 del Estatuto de Autonomía sobre «[p]lanificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana». Concluye, por ello, que la previsión normativa cuestionada (el sentido positivo del silencio administrativo) es netamente procedimental, lo que exige una regulación uniforme en todo el territorio nacional y deben respetarse, por ende, las reglas generales o comunes del procedimiento establecido por el Estado dentro de su ámbito de competencia, ya que estas responden al objetivo de que aquellas actividades que afectan al medio ambiente de manera grave sean evaluadas previamente por las administraciones públicas.

Por último, procede la fiscal general del Estado a verificar si la contradicción entre la normativa estatal y la autonómica es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Pone de relieve que el precepto autonómico cuestionado establece una regla de silencio administrativo positivo, en la medida en que dispone la estimación de la licencia ambiental por el transcurso del plazo de seis meses sin que la administración haya notificado resolución expresa, haya o no realizado la declaración de impacto ambiental. Al igual que el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, llama la atención sobre el hecho de que la normativa autonómica guarda silencio sobre los efectos de que la administración no emita una resolución sobre la declaración de impacto ambiental, y solo establece que debe «obtenerse declaración [de] impacto ambiental con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental» (art. 14.5). Afirma que este silencio al que se refiere el órgano judicial no se contrapondría al art. 10 LEA, que establece que la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable.

Valora, a continuación, si es posible una interpretación *secundum constitutionem* del art. 60.2 de la Ley 6/2014, que permita la conservación de la norma autonómica, interpretación que vendría de considerar que la regla de silencio administrativo positivo solo sería aplicable en el caso de que previamente haya existido una declaración de impacto ambiental favorable, dada la exigencia de que, previamente al otorgamiento de la licencia ambiental, es preciso obtener dicha evaluación ambiental. Sin embargo, a esta interpretación se opone el tenor literal de dicha disposición, que establece que el silencio positivo solo cede cuando 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», circunstancias estas, que, tal y como pone de relieve el órgano judicial promotor de la cuestión, no concurren. De manera que esta falta de evaluación ambiental no tiene trascendencia sobre el procedimiento de licencia ambiental, a pesar de que aparece normativamente como requisito necesario para su otorgamiento.

Concluye, en fin, que, dado que la norma autonómica cuestionada se refiere a la concesión de licencia ambiental como un instrumento de control de las actividades que pueden causar daño al medio ambiente, debe entenderse que la norma estatal con la que ha de establecerse el contraste sería la del art. 24 LPACAP. A lo que añade que la norma del art. 10 LEA vendría a reforzar la inconstitucionalidad de la norma autonómica,

habida cuenta que el precepto autonómico se integra en una norma de marcado carácter medioambiental.

En virtud de las anteriores consideraciones, la fiscal general del Estado interesa finalmente que se declare la inconstitucionalidad del art. 60.2 de la Ley 6/2014, al vulnerar el art. 149.1.18 y 23 CE «por desconocer la legislación básica en materia de procedimiento administrativo común y medio ambiente del art. 24.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en relación con el art. 10 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental». Inconstitucionalidad que debe alcanzar solo al inciso del precepto que dispone: «Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada».

10. Por providencia de 14 de junio de 2022, se señaló para deliberación y votación de esta sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

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

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 6/2014), por posible infracción de los apartados 23 y 18 del art. 149.1 CE.

El art. 60 de la citada ley regula los plazos de resolución y notificación de la licencia ambiental que se define en el art. 4.12 de la citada ley, y que se regula en su título III. En su apartado primero dispone que 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. El apartado segundo, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, establece el sentido del silencio administrativo, una vez pasado ese plazo, en los siguientes términos:

«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.»

El correcto entendimiento del objeto de la cuestión que se somete a enjuiciamiento – pese a que la contradicción se plantea exclusivamente en relación con el apartado segundo del art. 60 de la Ley 6/2014–, precisa que, como hace el juzgado, dicha norma se ponga en relación con los apartados primero y quinto del art. 14 de la misma ley, en donde se regula la integración y coordinación de la licencia ambiental con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los siguientes términos:

«1. Los proyectos, públicos o privados, sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme a la normativa vigente en la materia, deberán obtener declaración de impacto ambiental favorable con carácter previo a la concesión de la autorización ambiental integrada o la licencia ambiental [...].

[...]

5. Cuando la actividad esté sometida a licencia ambiental y requiera de la previa evaluación de impacto ambiental por el órgano autonómico de acuerdo con la normativa vigente en la materia, el estudio de impacto ambiental será sometido, dentro del procedimiento de licencia ambiental, y conjuntamente con el proyecto, al trámite de información pública y demás informes establecidos en dicho procedimiento, debiendo

obtenerse declaración impacto ambiental con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental.»

Como ha quedado detallado en los antecedentes, la mercantil recurrente en el procedimiento en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad solicitó al Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig licencia ambiental para desarrollar en dicho municipio la actividad de almacén y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, actividad sometida también a evaluación de impacto ambiental. Ante la falta de emisión del informe de evaluación ambiental por parte de la Generalitat Valenciana, y transcurrido el plazo de seis meses desde que se solicitó la licencia, la entidad actora alegó, en el marco del recurso contencioso-administrativo planteado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, que su solicitud ha sido estimada, conforme al apartado segundo del art. 60 de la Ley 6/2014.

El órgano promotor de la cuestión argumenta que el apartado segundo del art. 60 de la Ley 6/2014 podría incurrir en un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta del art. 149.1.23 CE (que atribuye al Estado la competencia para adoptar la legislación básica sobre protección del medio ambiente), puesto que el art. 10 LEA dispone que «[l]a 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». De modo que la previsión de silencio positivo para otorgar la licencia ambiental, en los casos en que, como el presente, el proyecto requiere de evaluación de impacto ambiental previa a la concesión de licencia ambiental, implica rebajar el nivel de protección del medio ambiente establecido en la norma básica. Cuestiona, asimismo, la compatibilidad de dicha disposición con lo dispuesto por el art. 24.1 LPACAP, por dar lugar este último, de forma sobrevenida, a la inconstitucionalidad del art. 60.2 de la Ley 6/2014, debido a la modificación que introduce en las disposiciones sobre el régimen del silencio en procedimientos iniciados a instancia del interesado; en concreto, al haber introducido una nueva excepción a la regla del silencio: la de aquellos procedimientos en que la estimación implique el ejercicio de actividades que «puedan dañar el medio ambiente», como considera el juzgado que es el caso.

Tanto el abogado del Estado como la fiscal general del Estado piden la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que concurre la vulneración constitucional apreciada por el órgano judicial. El letrado de las Corts Valencianes y el letrado de la Generalitat Valenciana, por el contrario, se oponen a su admisión, y piden subsidiariamente su desestimación, por considerar inaplicable en este caso la norma que se cuestiona, argumentando que este conflicto debe resolverse conforme a la cláusula de prevalencia de las normas del Estado sobre las de las comunidades autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas, establecida en el art. 149.3 CE, conforme a la doctrina dictada por este tribunal en la STC 102/2016, de 25 de mayo, reiterada en las SSTC 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre, y en el ATC 27/2019, de 9 de abril.

2. Cuestiones procesales: Examen de las causas de inadmisión alegadas. Desestimación.

El letrado de las Corts Valencianes y el de la Generalitat Valenciana argumentan, en esencia, que, en este caso, no procede plantear cuestión de inconstitucionalidad porque el art. 60.2 de la Ley 6/2014 colisiona únicamente con el art. 24.1 LPACAP y, como consecuencia del principio de prevalencia del Derecho estatal que establece el art. 149.3 CE, tal y como este ha sido interpretado en las SSTC 102/2016; 116/2016, de 20 de junio, y 204/2016, el órgano judicial puede inaplicar la norma autonómica por la contradicción sobrevenida ya expuesta. Consideran, por consiguiente, que no se cumple el presupuesto de aplicabilidad necesario para un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, conforme exige el art. 35.2 LOTC, por lo que procede la inadmisión de la cuestión. El abogado del Estado y la fiscal general del Estado, por el contrario, no

aprecian la concurrencia de óbice alguno y estiman que la cuestión se ha planteado de conformidad con el art. 35 LOTC y debe ser admitida.

Este óbice debe ser rechazado por las razones que a continuación se exponen.

Conforme a la doctrina de este tribunal sentada en la STC 173/2002, de 9 de octubre, FJ 9, «[l]os órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 16), dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una ley ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1). La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las leyes, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular –como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución– y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España (por todas, SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3)». Aclaremos, igualmente, en la STC 173/2002, que esa inaplicación de una ley no solo vulneraba el rango y dignidad de esta sino, muy en particular, por lo que al limitado objeto del recurso de amparo importa (art. 53.2 CE), los derechos procesales de las partes, puesto que «forma parte, sin duda, de las garantías consustanciales a todo proceso judicial en nuestro ordenamiento el que la disposición de ley que, según el juzgador, resulta aplicable en aquel no pueda dejar de serlo, por causa de su posible invalidez, sino a través de la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad mediante resolución motivada (art. 163 CE) y con la audiencia previa que prescribe el art. 35 LOTC. Ignorar estas reglas, constitucionales y legales, supone, en definitiva, no solo menoscabar la posición ordinal de la ley en nuestro Derecho y soslayar su singular régimen de control, sino privar también al justiciable de las garantías procedimentales (como el de la previa audiencia, a que nos acabamos de referir), sin cuyo respeto y cumplimiento la ley aplicable al caso no puede dejar de ser, en ningún supuesto, inaplicada o preterida» (STC 173/2002, FJ 8). «En consecuencia», resolvimos en aquel caso, «habiendo preterido el órgano judicial el sistema de fuentes existente relativo al control de normas, tanto por negarse a aplicar el art. 163 CE como por desconocer la eficacia de una norma legal plenamente vigente, ha violado una de las garantías que integran el contenido del proceso debido. Y además ha colocado, por ello, a la recurrente en amparo en situación de efectiva indefensión pues ni tuvo oportunidad u ocasión de prever, dado el sometimiento judicial al imperio de la ley, tal preterición del sistema de fuentes, ni pudo hacer uso del trámite de alegaciones del art. 35 LOTC». Esta doctrina, ha sido reiterada posteriormente en las SSTC 66/2011, de 16 de mayo; 187/2012, de 29 de octubre; 177/2013, de 21 de octubre, y 195/2015, de 21 de septiembre, entre otras.

Sin embargo, tal y como ponen de relieve los letrados de las Corts Valencianes y de la Generalitat Valenciana, posteriormente el Tribunal se ha apartado de esta doctrina general en una serie de casos que comienzan con la STC 102/2016. Sin necesidad de entrar a examinar en detalle la evolución de estos pronunciamientos, y las circunstancias concretas en que se dictan estas sentencias, sí es preciso recordar aquí que, en todas ellas, el Tribunal ha admitido que los órganos de la jurisdicción ordinaria pueden inaplicar una ley autonómica, en virtud de la cláusula de prevalencia de las normas estatales establecida por el art. 149.3 CE, cuando se dan ciertos requisitos. En concreto, se ha aplicado la denominada doctrina de la prevalencia en casos en que existía legislación básica estatal previa que el precepto autonómico controvertido simplemente reproducía (*lex repetita*), modificándose después la norma estatal en un sentido incompatible con la legislación autonómica (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio, y AATC 167/2006, de 22 de mayo, y 27/2019, de 9 de abril, FJ 4). También se ha admitido dicha inaplicación en un supuesto de ausencia previa de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido igualmente incompatible con una ley autonómica (STC 204/2016, de 1 de diciembre). En definitiva, en los casos que invocan los letrados autonómicos concurren como elementos comunes que la norma

estatal de contraste tenía carácter de legislación básica y que era posterior a la disposición de la ley autonómica. Además, allí en donde existía legislación básica previa, la ley autonómica se limitaba a reproducirla, y el conflicto surgía al modificar el legislador estatal en un sentido tal que la norma autonómica devenía incompatible con la misma.

Estos presupuestos no se dan en el asunto que ahora examinamos: ni en relación con el art. 10 LEA ni en relación con el art. 24.1 LPACAP, que invoca el órgano judicial cuando plantea la posible inconstitucionalidad mediata del art. 60.2 de la Ley 6/2014 por vulneración de los arts. 149.1.23 y 149.1.18 CE respectivamente.

Comenzando por el art. 10 LEA, hay que recordar que la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, precede en medio año a la Ley de las Corts Valencianas 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, en la que se inserta la disposición cuestionada. Por otra parte, las alegaciones de la fiscal general del Estado ponen de relieve que no es una cuestión evidente ni incontrovertida que el art. 60.2 de la Ley 6/2014, leído juntamente con los apartados 1 y 5 del art. 14 de la misma ley autonómica, pueda ser interpretado de forma conforme con el art. 10 LEA, como alegan los letrados autonómicos. Finalmente, tampoco resulta ocioso recordar, en este caso, que el Tribunal ha tenido que pronunciarse, en el marco de dos recursos de inconstitucionalidad, sobre la conformidad con el art. 149.1.23 CE de más de una treintena de disposiciones de la Ley de evaluación ambiental estatal; en estos recursos, que fueron estimados parcialmente, se declararon inconstitucionales y nulos diversos apartados, párrafos e incisos de esta ley por invocar indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilitaba al Estado para adoptar dichos preceptos como básicos (SSTC 13/2015, de 5 de febrero, y 53/2017, de 11 de mayo).

Por lo que respecta al art. 24.1 LPACAP, este modificó las reglas del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado que estaban antes reguladas en el art. 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. El art. 60.2 de la Ley 6/2014 respondía a las reglas del antiguo art. 43.1 de la Ley 30/1992, y la introducción en el párrafo segundo del art. 24.1 LPACAP de una nueva excepción a la regla del silencio positivo (los procedimientos cuya estimación impliquen «el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente») es la que ha dado lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al devenir ahora la regla del silencio positivo del art. 60.2 de la Ley 6/2014 contraria a esta modificación sobrevenida. Es preciso constatar aquí, de forma sucinta, que la disposición final primera LPACAP dispone, en su apartado primero, que esta «se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española», y que el Tribunal ha declarado ya al respecto, que «la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida, sin más especificaciones, en el artículo 24.1, párrafo segundo [LPACAP], para los procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la disposición final primera de la [LPACAP], en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE» [STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 9 (ii)]. Por consiguiente, estamos en un ámbito de la exclusiva competencia del Estado: conforme a la consolidada doctrina constitucional, «el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del iter procedimental a que deben ajustarse todas las administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado» (*vid.*, por todas la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5, y las allí citadas). No nos encontramos, pues, en el esquema bases-desarrollo en el que hasta ahora se ha pronunciado este tribunal en relación con la aplicación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.

En definitiva, en el asunto que ahora se examina no concurren los criterios que, conforme a la STC 102/2016 y posteriores, justifican que el órgano judicial pueda desplazar la disposición autonómica con rango de ley para aplicar, en virtud del principio

de prevalencia del art. 149.3 CE, la norma estatal: a saber, la repetición por una ley autonómica de una norma básica del Estado y la posterior modificación de esa normativa básica en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica; tampoco se trata de un supuesto de ausencia de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido igualmente incompatible con la primera (conforme a la STC 204/2016). En este caso una de las normas estatales, el art. 24.1 LPACAP, se ha dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar normas de procedimiento administrativo común, que no responde al esquema competencial bases-desarrollo; y la otra, el art. 10 LEA, precede a la disposición autonómica en cuestión, de forma que el conflicto no surge como consecuencia de la adopción o modificación de la ley estatal *ex post* a la ley autonómica.

Ante un conflicto entre una norma estatal y una norma autonómica los tribunales pueden recurrir al principio de prevalencia que el art. 149.3 CE reconoce a la norma estatal «sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas» cuando concurren de forma clara e incontrovertida los criterios precisados en la STC 102/2016 y posteriores. En caso contrario, deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 CE, conforme a la doctrina contenida en las SSTC 173/2002, 66/2011 y 195/2015, entre otras.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas debemos concluir, en suma, que no es posible apreciar el óbice de inadmisibilidad invocado por los letrados autonómicos frente a esta cuestión de inconstitucionalidad, y que es necesario entrar en el fondo de la argumentación planteada por el órgano judicial, al no concurrir los criterios establecidos por la doctrina constitucional para aplicar el principio de prevalencia.

### 3. Examen de las normas estatales propuestas como parámetros de enjuiciamiento.

Tal y como ya se ha expuesto el órgano judicial plantea la cuestión en términos competenciales y de inconstitucionalidad mediata: no por incompatibilidad directa del art. 60.2 de la Ley 6/2014 con la Constitución, sino por su eventual contradicción con el art. 24.1 LPACAP (una disposición del procedimiento administrativo común, adoptada en el ejercicio de la competencia exclusiva que confiere al Estado el art. 149.1.18 CE en este ámbito), así como del art. 10 LEA (un precepto adoptado como básico en materia de medio ambiente, conforme al art. 149.1.23 CE). Posición que comparten el abogado del Estado y la fiscal general del Estado. Por el contrario, ni el letrado de las Corts Valencianes ni el de la Generalitat Valenciana aprecian, como ya hemos advertido, una colisión insalvable entre el art. 10 LEA y el art. 60.2 de la Ley 6/2014, y consideran que el conflicto entre la disposición autonómica en cuestión y el art. 24.1 LPACAP debe solventarse, por las razones ya expuestas, mediante la aplicación prevalente de este último en aplicación del art. 149.3 CE.

Para dar respuesta a esta cuestión es preciso examinar, en primer lugar, si las normas estatales que se consideran infringidas por la ley autonómica han sido dictadas legítimamente al amparo de los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado; y, en su caso, si la contradicción entre las normas estatales y la autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6).

a) El silencio negativo del art. 24.1 LPACAP en los procedimientos relativos al «ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»: norma de procedimiento administrativo común conforme al art. 149.1.18 CE.

El párrafo primero del art. 24.1 LPACAP establece, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la eficacia estimatoria general del silencio administrativo. El mismo precepto dispone de inmediato, en su párrafo segundo, como una de las excepciones a dicha regla, que el silencio será negativo o desestimatorio en los procedimientos relativos al «ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente».

El Tribunal ha tenido ya ocasión de examinar esta disposición a la luz de la doctrina sobre el título competencial del art. 149.1.18 CE («procedimiento administrativo común») en la STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 9, en la que declara que «resulta evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida, sin más especificaciones, en el artículo 24.1, párrafo segundo [LPACAP], para los procedimientos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la disposición final primera de la [LPACAP], en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE» (doctrina reiterada también en la STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 5).

Por otra parte, y como es sabido, «el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del *iter* procedimental a que deben ajustarse todas las administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado» (*vid.*, por todas la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5, y las allí citadas).

Resulta también necesario recordar que, tal y como advierte la STC 104/2018, FJ 4, «“[...] Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia –lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18–, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 4)». Cuestión que hemos de examinar en este caso en relación con el art. 60.2 de la Ley 6/2014 objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad.

b) La exigencia de evaluación ambiental «expresa» del art. 10 LEA: norma básica de medio ambiente conforme al art. 149.1.23 CE.

Tal y como ha tenido ocasión de analizar este tribunal ya en diversas ocasiones, la evaluación ambiental es un instrumento fundamental para la tutela del medio ambiente, de carácter preventivo y con un importante cariz procedimental, cuya finalidad es lograr una efectiva integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión de las distintas administraciones competentes en la aprobación o autorización de determinados planes, programas o proyectos. Así se ha reiterado, entre otras, en la STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 3 d), en la que se examinó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, en concreto, la conformidad de su adopción sobre la base del art. 149.1.23 CE o del art. 149.1.18 CE.

Procede analizar en esta ocasión el art. 10 LEA, con el que el órgano judicial promotor de esta cuestión confronta ahora el art. 60.2 de la Ley 6/2014, y en el que se regulan las consecuencias de la falta de emisión en plazo de las declaraciones e informes ambientales preceptivos en el marco de tales evaluaciones. Dicha disposición establece, en concreto, que la falta de la preceptiva declaración de impacto ambiental «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable».

Esta disposición se adopta sobre la base del art. 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente), según la disposición final octava LEA, cumpliendo todos los requisitos de orden formal exigibles a la legislación básica (STC 53/2017, FJ 4). En cuanto a los criterios de orden material exigibles a la legislación básica de medio ambiente –que han sido sistematizados, entre otras, en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, a la que aquí nos remitimos–, baste recordar que, según hemos precisado en la STC 53/2017, en relación con las disposiciones procedimentales de la evaluación ambiental, «todos los preceptos que tiendan directamente a dotar de efectividad a la evaluación ambiental y sean esenciales a tal fin deben ser razonablemente considerados como normas básicas sobre protección del medio ambiente. Mientras que no pueden considerarse como tales aquellas otras prescripciones que, sin menoscabo de la finalidad y eficacia de este instrumento, sean: (i) meras remisiones o reiteraciones de las reglas de procedimiento administrativo común o de las bases dictadas por el Estado en el ámbito del artículo 149.1.18 CE, que no tengan una específica vocación tuitiva de protección del medio ambiente» [FJ 5 b)]. De manera que, como también se declaró, entre otras, en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6, las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de procedimientos especiales «si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas». En este ámbito las comunidades autónomas pueden adoptar normas complementarias o accesorias «pero respetando en todo caso las reglas del procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.18 [CE], y sin perjuicio de las disposiciones básicas adoptadas al amparo del artículo 149.1.23 CE» [STC 53/2017, FJ 5 b)].

Al proyectar esta doctrina sobre el art. 10 LEA se llega a la conclusión de que estamos ante una disposición procedimental que es esencial para garantizar la efectividad de la evaluación ambiental como instrumento de tutela preventiva: su finalidad no es otra que la de evitar que, por la vía de la inactividad o el retraso del órgano administrativo que debe pronunciarse con carácter previo sobre las repercusiones ambientales de un plan, programa o proyecto, se pueda ignorar o incluso descartar la existencia de efectos negativos en el medio ambiente. Impide, en definitiva, que pueda eludirse la imprescindible valoración de dichas repercusiones en el proceso de aprobación de los planes y programas, o en la autorización de proyectos que están sometidos a dicha evaluación, privando de toda eficacia a este instrumento de tutela ambiental.

Esta previsión del legislador estatal se dirige, en definitiva, a garantizar la debida aplicación del principio de integración de las exigencias de protección del medio ambiente, a través del instrumento de la evaluación ambiental, en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos. Un principio que es jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE e imprescindible para avanzar hacia un desarrollo sostenible (STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3). No en vano de la efectiva aplicación y tutela de este principio depende, además del equilibrio de las esferas social, económica y ecológica de nuestra sociedad, la equidad entre las generaciones presentes y futuras.

El art. 10 LEA es, en definitiva, una disposición básica para la protección del medio ambiente adoptada de conformidad con el art. 149.1.23 CE.

4. El silencio positivo en las autorizaciones ambientales conforme al art. 60.2 de la Ley 6/2014: contradicción efectiva e insalvable con lo dispuesto en los arts. 24 LPACAP y 10 LEA.

Procede examinar, a continuación, el alcance y significado del art. 60.2 de la Ley 6/2014 para comprobar si, como aprecian tanto el órgano judicial como el abogado del Estado y la fiscal general del Estado, incurre en una contradicción efectiva e

insalvable por vía interpretativa con las disposiciones estatales que acabamos de analizar.

Como ya hemos expuesto, el apartado segundo del art. 60 de la Ley 6/2014 dispone que, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses que dispone el apartado primero para resolver y notificar la licencia ambiental, «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».

El preámbulo de la Ley de les Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, pone de manifiesto que dicha ley «se dicta al amparo del mandato legal de protección del medio ambiente recogido en el artículo 45 de la Constitución Española y en virtud de las competencias recogidas en el artículo 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y el dictado de normas adicionales de protección en materia de medio ambiente. Asimismo, se dicta en virtud de la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía contempla para dictar las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades de la organización de la Generalitat». El examen de su contenido confirma que el principal objetivo de esta ley es el de protección del medio ambiente, sin perjuicio de que tiene también como finalidad la «reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades económicas, así como los de simplificación administrativa y reducción de cargas económicas [que] están presentes en el conjunto del sistema de intervención administrativa ambiental».

Conforme a su artículo 1, su objeto concreto es «establecer el régimen jurídico al que se someten las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley en función de su potencial incidencia ambiental». Y entre sus fines están tanto «[o]btener un alto nivel de protección del medio ambiente [...] mediante la utilización de los instrumentos necesarios para prevenir, reducir, corregir y controlar los efectos ambientales de las actividades» [art. 2 a)], como «[f]acilitar la actividad productiva y económica a través de la racionalización y simplificación de los procedimientos, la integración de trámites administrativos que suponen demoras temporales en los procedimientos y la reducción de cargas administrativas» [art. 2 c)]. En cuanto a la licencia que reclama por silencio positivo la entidad recurrente en el procedimiento *a quo*, en aplicación del art. 60.2 de la Ley 6/2014, se configura como un instrumento de «intervención administrativa ambiental», que otorga el órgano competente del municipio en el que se ubique la instalación a través de la cual se autorizan las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada y que figuran en el anexo II [arts. 4.12 y 13.1 b) de la Ley 6/2014]. La licencia ambiental tiene entre sus fines «[v]alorar las afecciones de las actividades sujetas a este instrumento sobre el medio ambiente en su conjunto, incluyendo todos los condicionamientos de carácter ambiental necesarios para la prevención y reducción en origen de las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, y la adecuada gestión de los residuos generados» [art. 52 a) de la Ley 6/2014].

La actividad para la que la recurrente solicitó la licencia ambiental en este caso (almacén y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos) constituye, además, uno de los supuestos en los que resulta preceptiva la formulación de una declaración de impacto ambiental previa conforme al art. 5.1 de la Ley de las Corts Valencianes 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental de la Comunitat Valenciana (y concordantes de su reglamento de desarrollo por Decreto 162/1990), lo que denota que, sin lugar a dudas, puede tener repercusiones negativas en el medio ambiente.

Como se desprende del preámbulo y del art. 2 de la Ley 6/2014, el legislador autonómico trata de conciliar en esta ley su competencia en materia de protección medioambiental con la simplificación y agilización administrativa, manteniendo así el control preventivo general a través de instrumentos de intervención administrativa como la autorización previa de las actividades potencialmente lesivas del medio ambiente, pero abordando al mismo tiempo las demoras en el otorgamiento de las licencias mediante el silencio positivo en favor de la efectiva realización de la actividad que el ciudadano

pretenda desarrollar. La disposición autonómica objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, el art. 60.2 de la Ley 6/2014, acoge la regla del silencio administrativo positivo o estimatorio en el ámbito de la licencia ambiental (salvo en supuestos excepcionales muy concretos), respondiendo de forma primordial a este último fin: evitar que la actividad productiva pueda verse demorada por retrasos en los procedimientos. En otras palabras, no está dirigida directamente a la tutela ambiental, sino a impedir que el incumplimiento de la obligación de resolver puntualmente suponga una traba u obstáculo a la realización de la actividad económica o empresarial correspondiente, o a que la pasividad o la lentitud de la administración impidan su ejercicio. De modo que el objetivo de simplificación de la actividad administrativa para favorecer la actividad económica se plasma también en este caso en el marco de un ámbito sectorial de la actividad pública, el medioambiental, en el que la licencia ambiental se configura como un instrumento de control para evitar el deterioro del medio ambiente, que se proyecta sobre una serie de actividades contempladas en el anexo II de la Ley y a las que el legislador asocia un efecto potencialmente lesivo [en un sentido similar, STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 8 (i) y (ii)]. La regulación establecida en el art. 60.2 de la Ley 6/2014 responde así, primordialmente, a la finalidad de evitar obstáculos administrativos derivados de la inactividad o retraso de la administración en la implantación de determinadas actividades económicas, con la única excepción de los procedimientos que afecten, en los términos previstos, al dominio público o al servicio público. Y esa regulación era acorde, en el momento en que se adoptó, con la regulación del silencio administrativo del procedimiento administrativo común entonces vigente.

Nótese que, como destacan tanto las Corts Valencianes como la Generalitat Valenciana, en el momento de la aprobación de la ley autonómica (25 de julio de 2014), esta disposición era conforme con la regla general del silencio positivo que la entonces vigente Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, establecía en su art. 43.1. Disposición que también incluía en su párrafo segundo, como excepciones en las que regía el silencio negativo aquellos procedimientos «cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público».

La nueva regla de silencio negativo que introduce el art. 24 de la Ley 39/2015 para aquellos procedimientos en los que la estimación implique el ejercicio de actividades que «puedan dañar el medio ambiente», integra por vez primera, en esta figura del procedimiento administrativo común, la exigencia que el art. 45 CE impone a todos los poderes públicos 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».

En este contexto, y teniendo en cuenta la finalidad tanto de la licencia ambiental como de la evaluación de impacto ambiental que se integra en el procedimiento que conduce a su otorgamiento, conforme dispone el art. 14 de la Ley 6/2014, la regla del silencio positivo dispuesta por el art. 60.2 de esta ley autonómica resulta claramente contraria a la regla del silencio negativo introducida por el art. 24.1 LPACAP. Se trata de una contradicción efectiva e insalvable, pues uno y otro establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles.

Además, tal y como aprecian el abogado del Estado y la fiscal general del Estado, la regla del silencio positivo establecida en el art. 60.2 de la Ley 6/2014 vulnera también la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), al infringir el art. 10 LEA. Deben rechazarse los argumentos de los letrados de las Corts y de la Generalitat Valenciana que defienden que el art. 60.2 de la Ley 6/2014 no entra en conflicto con el art. 10 LEA si se interpreta juntamente con el apartado 5 del art. 14 de la ley autonómica, en el que se reconoce «la esencialidad» de la evaluación ambiental. También han de rechazarse los argumentos del letrado de la Generalitat Valenciana que defiende la conformidad del art. 60.2 de la Ley 6/2014 con el art. 10 LEA, porque la finalidad de la evaluación de impacto ambiental es la de analizar

técnicamente una actividad con efectos en el medio ambiente, y no la de permitir o denegar una actividad, lo que en este caso corresponde a la licencia ambiental otorgada por el órgano competente de la administración local. Y tampoco puede hacerse una lectura del art. 60.2 de la Ley 6/2014 conforme con el art. 10 LEA por el hecho de que, ante la ausencia de la preceptiva declaración de impacto ambiental, no pueda adquirirse la licencia por silencio positivo, porque en ese caso sería necesariamente nula de pleno derecho conforme al art. 47.1 e) LPACAP, al haber equiparado la jurisprudencia del Tribunal Supremo la omisión de la preceptiva evaluación de impacto ambiental con la total y absoluta del procedimiento –por todas, sentencia de la Sala Tercera de 24 de mayo de 2012, recurso de casación 4853-2009–.

El art. 60.2 de la Ley 6/2014 posibilita expresamente, *de facto*, un resultado que no se compadece con lo dispuesto en el art. 10 LEA, al disponer claramente que la falta de resolución en plazo conlleva el otorgamiento por silencio de la licencia ambiental, sin que prevea como excepción a esta regla los supuestos en que no se haya emitido la declaración de impacto ambiental cuando es preceptiva. Tal y como destaca la fiscal general del Estado, el art. 60.2 de la Ley 6/2014 solo contiene, como excepción expresa a la regla del silencio positivo, los supuestos en los 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». De los términos en que el art. 60.2 de la Ley 6/2014 formula la regla general del silencio positivo, así como de las excepciones que la propia disposición contiene –y que, conforme a las reglas generales de la hermenéutica, deben ser interpretadas de forma restrictiva–, no cabe hacer una interpretación que incluya como excepción a la regla del silencio positivo la ausencia de la preceptiva evaluación de impacto ambiental. No estamos, en definitiva, ante una regulación que permita varias interpretaciones, pudiendo elegir de entre estas aquella que resulta conforme a la Constitución –en este caso, conforme al art. 10 LEA–, sino de un precepto cuya literalidad es clara y no deja margen para interpretaciones alternativas (*in claris non fit interpretatio*; no cabe interpretación *contra legem*; por todas, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 10, y las allí citadas). Tal imposibilidad pone de manifiesto que la aplicación de la regla del silencio que contempla el art. 60.2 de la Ley 6/2014 vulnera también el art. 10 LEA en los supuestos de los proyectos que, como en este caso, tienen que ser previamente sometidos a evaluación de impacto ambiental antes de otorgarse la licencia ambiental, y, por consiguiente, es contrario al art. 149.1.23 CE.

Del análisis de estos preceptos resulta que el inciso del art. 60.2 de la Ley 6/2014 según el cual «[t]ranscurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada», incurre en contradicción tanto con el art. 24.1 LPACAP como con el art. 10 LEA, y que dicha contradicción es efectiva e insalvable, pues, por una parte, el art. 24.1 LPACAP y el art. 60.2 de la Ley 6/2014 establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles; y, además, el mencionado art. 60.2 posibilita una resolución por silencio que es incompatible con lo dispuesto por el art. 10 LEA ante la falta de una evaluación de impacto ambiental preceptiva.

Por todo ello, el apartado 2 del art. 60 de la Ley 6/2014 según el cual, «[t]ranscurrido 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», debe ser declarado inconstitucional por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 y 23 CE, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el artículo 39.1 LOTC.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1679-2021 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 del art. 60 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de

julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, según el cual «[t]ranscurrido 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».

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

Dada en Madrid, a quince de junio de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1679-2021*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de mis compañeros, formulo voto particular discrepante de los fundamentos y del fallo, con exposición de los argumentos que señalé en la deliberación del Pleno.

1. Planteamiento. La sentencia de la que discrepo considera que el artículo 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunidad Valenciana contradice tanto el art. 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, como el art. 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula.

A mi juicio, el examen de ese contraste de la norma autonómica con las estatales básicas citadas hubiera debido conducir a la inadmisión de la presente cuestión, por defecto en el juicio de aplicabilidad respecto del examen de la norma autonómica en su relación con el art. 24.1, párrafo segundo LPACAP y por ausencia de relevancia de este último precepto para la resolución de proceso tramitado ante el juzgado que plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Defectuosa formulación del juicio de aplicabilidad. Tanto el letrado de las Corts Valencianes como el de la Generalidad Valenciana han opuesto que en este caso no habría sido procedente plantear cuestión de inconstitucionalidad, porque el art. 60.2 de la Ley 6/2014 colisiona únicamente con el art. 24.1 LPACAP y, como consecuencia del principio de prevalencia del Derecho estatal que establece el art. 149.3 CE, tal como ha sido interpretado desde la STC 102/2016, el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad hubiera podido inaplicar la norma autonómica por su contradicción sobrevenida con la estatal. Porque, en efecto, en la fecha en que se aprobó, el precepto autonómico era perfectamente compatible con el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, del que casi era su trascripción literal. Pero la LPACAP matizó en un punto el sentido del silencio positivo para excluirlo, además de en los supuestos previstos en el art. 43.1, segundo párrafo, de la Ley 30/1992, y por lo que aquí interesa, en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. En mi opinión, este precepto no se refiere a los casos en los que la posible afectación al medio ambiente determina la aplicación del régimen específico previsto en la LEA, como desarrollaré en el siguiente punto de este escrito; pero si el juez proponente entendía lo contrario, hubiera debido sin más inaplicar el precepto autonómico y aplicar directamente el art. 24.1, párrafo segundo, LPACAP, de acuerdo con la jurisprudencia iniciada en esa sentencia antes citada y, aunque en este caso no nos encontremos con un problema de legislación básica y legislación de desarrollo, toda vez que el art. 24.1 LPACAP es una norma de procedimiento administrativo común.

Precisamente porque no se trata de una colisión entre una legislación autonómica y una legislación básica posterior la sentencia considera que no es aplicable esa doctrina.

La sentencia parte de una consideración formal de los supuestos de hecho que dieron lugar a esa sentencia y no tiene en cuenta, sin embargo, el fundamento que la inspira y que es el que ha permitido su extensión a supuestos de hecho distintos (SSTC 116/2016, 127/2016 y 204/2016). Que no es otro que el de dotar de eficacia a la legislación básica en los supuestos, nada infrecuentes en que la legislación autonómica no se adapta a las modificaciones de aquella legislación estatal que hacen que esa legislación autonómica ya no se ajuste a ella.

Y esto puede ocurrir tanto cuando la legislación autonómica se mueve en el marco que la legislación básica deja a su disposición como cuando lo hace en el espacio no ocupado por las normas de procedimiento administrativo común.

El régimen de coordinación entre ambos ordenamientos es el mismo, con una sola diferencia, que aquí no interesa; que la legislación básica no puede agotar toda la posible regulación porque el legislador estatal ha de dejar un margen para que las comunidades autónomas puedan desarrollar políticas propias y el legislador de las normas de procedimiento administrativo común sí puede hacerlo.

El art. 149.3 CE se refiere a todos los conflictos producidos por la contradicción entre las normas del Estado y las que las comunidades autónomas hayan aprobado en materias que no se hayan atribuido a su exclusiva competencia, y el conflicto planteado en el recurso de que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la sentencia aprobada por este tribunal, encaja en ese supuesto, al igual que encajaban los resueltos por las sentencias de este tribunal antes citadas.

Pero de la misma manera que si cuando se trata de legislación básica el marco de actuación de las comunidades autónomas se reduce, quedan fuera de él todas las normas autonómicas, que ya no se ajustan al mismo, cuando se trata de procedimiento común, si el marco ocupado en exclusiva por el Estado se ensancha, del mismo modo se reduce el ámbito de actuación disponible para las comunidades autónomas.

Y esto tiene una eficacia práctica incuestionable. Porque si ese nuevo marco de actuación que queda a disposición de las comunidades autónomas es más estricto que el anterior, y más restrictivo para la posición jurídica de los ciudadanos que el que derivaba de la legislación estatal anterior, puede ocurrir, como sucede frecuentemente, y como sucede en el presente supuesto, que si las normas autonómicas no se adaptan a esa nueva regulación, los operadores que se enfrentasen por primera vez a su aplicación, antes de la doctrina iniciada en la STC 102/2016, hubieran debido aplicar esa legislación autonómica, sin que nadie planteara ante el Tribunal Constitucional su incompatibilidad con la nueva legislación estatal, pues no hay que decir que el administrado no iba a recurrir, ni podría hacerlo, una decisión administrativa que le favorece.

Y esto es lo que habría ocurrido en el caso de que trae causa esa cuestión de inconstitucionalidad si el Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig hubiera cumplido con su obligación de responder expresamente la petición de otorgamiento de licencia ambiental.

La doctrina del Tribunal anterior a la STC 102/2016, que se cita en la sentencia, que se apoya en el monopolio del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, me parece que no sirve para resolver este tipo de conflictos de normas, porque el que se enfrenta por primera vez con él ha de elegir necesariamente entre aplicar o la ley estatal o la autonómica, de forma que una de las dos leyes resulta inaplicada. En definitiva se trata de conceder prevalencia a la ley estatal sobre la autonómica, o a la inversa.

Tras la STC 102/2016, en los casos en que se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad basadas en la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica, hemos declarado su inadmisión por defecto en el juicio de aplicabilidad y esta es la solución que, a mi juicio, debiera haberse dado respecto del art. 60 de la Ley 6/2014.

3. Ausencia de relevancia. En mi opinión, hubiera sido preferible inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad, porque la interpretación del artículo cuestionado, en relación con los arts. 14.1 y 5, y 57 de la Ley 6/2014 y, sobre todo, art. 10 LEA, lleva a la conclusión de que, aunque aplicable, el art. 60.2 no es relevante para la decisión del recurso planteado ante él, porque el juez proponente hubiera debido desestimar el recurso interpuesto no por lo que dicen esos preceptos sino por lo que dice el art. 10 LEA, no citado por la Ley de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, pero de aplicación indiscutible dentro del procedimiento de otorgamiento de licencia ambiental regulado en esa ley.

Con arreglo a la LEA, las actividades que figuran en el anexo II de la Ley 6/2014 deben someterse a licencia ambiental, como la solicitada por el recurrente en el recurso de que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, y dentro de ese procedimiento se integra el estudio de impacto ambiental que se tramita conjuntamente con el de la licencia ambiental, pues cuando se hayan recabado los informes pertinentes y haya concluido el trámite de información pública se remitirá el expediente al órgano ambiental competente para emitir el correspondiente pronunciamiento en materia de impacto ambiental, (arts. 55, 56 y 57 de la Ley 6/2014). Una vez emitido el dictamen ambiental continúa su tramitación ante el ayuntamiento que lo ha de resolver, aplicando el art. 60.2 de la Ley 6/2014. Todo ello se ajusta a la LEA, con las adaptaciones exigidas por la regulación sustantiva desarrollada. Como también se adaptan las prescripciones relativas a que el dictamen ambiental tendrá carácter vinculante cuando implique la denegación de la licencia ambiental (art. 58.6 de la Ley 6/2014) y que esa declaración deberá obtenerse con carácter previo a la concesión de la licencia ambiental (art. 14.1 y 5 de la Ley 6/2014).

Lo que no dice esta ley es qué ocurre cuando el órgano ambiental autonómico no ha resuelto expresamente en los plazos establecidos por ella. Pero esta omisión responde a que no es necesario hacer modulación ni adaptación alguna a lo que dispone el art. 10 LEA, que no precisa de ninguna norma autonómica que haga inteligible su taxativa regulación, «[l]a falta de emisión de la declaración [...] de impacto ambiental [...] en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable».

La derogación de la Ley 30/1992 por la LPACAP no tiene mayor importancia en este caso. Porque el art. 43.1 de aquella tiene su perfecto correlato en el art. 24.1 de esta, con una adición que en mi opinión no resulta significativa para resolver el recurso planteado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante. A los supuestos en que el art. 43.1, párrafo segundo, de la Ley 30/1992 exceptuaba de la regla general del silencio positivo, casi literalmente transcrito en el art. 60.2 de la Ley 6/2014, el 24.1 párrafo segundo LPACAP añadió, entre otros, el de aquellos casos en que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o terceros facultades que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. En mi opinión este inciso se refiere a aquellas actividades que puedan dañar el medio ambiente pero que no estén sometidas a las normas de la LEA, porque esta impone un régimen específico para su autorización que en modo alguno puede considerarse derogado por ese precepto de la LPACAP.

En definitiva, el art. 60.2 de la Ley 6/2014 no se opone al 24.1 LPACAP, como tampoco se oponía al art. 43.2 de la Ley 30/1992, porque antes de aplicar el contenido de su regulación el juez proponente debió verificar si existía una declaración de impacto ambiental y, en ausencia de una declaración expresa sobre ella, debió considerar que el resultado había sido desfavorable y denegar la licencia por esa razón, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad. Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a quince de junio de dos mil veintidós.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.