

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 219** *Pleno. Sentencia 202/2013, de 5 de diciembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 2790-2007. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto del acuerdo del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana que ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura», en el ámbito territorial del parque natural de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante). Competencias sobre obras públicas de interés general: nulidad de la resolución autonómica de paralización cautelar de una obra pública estatal consistente en la construcción de una planta desaladora ubicada en una cuenca hidrográfica intracomunitaria cuyos efectos trascienden el ámbito territorial autonómico (STC 227/1988).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 2790-2007 promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, respecto del acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura» en el ámbito territorial del parque natural de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante). Ha comparecido, en la representación que legalmente ostenta, la Abogada de la Generalitat Valenciana. Ha sido Ponente el Presidente, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 27 de marzo de 2007 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura» a cargo de la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. (ACUAMED), en el ámbito territorial del parque natural de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante). Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

2. Comienza el escrito del Abogado del Estado recordando los antecedentes del conflicto y subrayando que con fecha 2 de marzo de 2007 fueron notificados a la Sociedad

Estatad de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. (ACUAMED), sendos acuerdos de 27 de febrero de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana acordando la incoación de expediente sancionador por presunta comisión de infracción administrativa de la Ley 11/1995, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana y la paralización cautelar de las obras de la desaladora comenzada por ACUAMED.

Con fecha 21 de marzo de 2007, la indicada dirección territorial acuerda ratificar el orden de carácter cautelar impuesta a la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A., consistente en la paralización de las obras al considerar que «de la documentación aportada en las alegaciones de ACUAMED no se desprende la inexcusable ubicación de la planta desaladora en el ámbito donde se ejecuta la actuación objeto del expediente sancionador».

Señala el Abogado del Estado que, en su reunión de 23 de marzo de 2007, el Consejo de Ministros acordó plantear directamente conflicto positivo de competencia en relación con el mencionado acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana con expresa invocación del art. 161.2 CE. En síntesis, el Gobierno considera que dicho acuerdo ha sido aprobado careciendo la Comunidad Autónoma de competencia y vulnerando la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.24 CE.

a) Expone el Abogado del Estado las características técnicas de la planta desaladora de Torreveja y recordando que se trata de un proyecto que cuenta con declaración de interés general y que se ubica en una parcela calificada como área de predominio agrícola A, dentro de la zona periférica del parque natural de las Lagunas de la Mata y Torreveja.

Establecido lo anterior entra el escrito del Abogado del Estado a analizar los títulos competenciales en conflicto, que serían, por un lado, la competencia exclusiva estatal sobre obras públicas de interés general, prevista en el art. 149.1.24 CE, y, por otro, la competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana sobre espacios naturales protegidos y las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de las normas básicas del Estado en materia de protección del medio ambiente –a las que se refiere el número 23 del art. 149.1 CE– que se encuentran previstas respectivamente en los arts. 49.1.10 y 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Para el Abogado del Estado, el acuerdo objeto del presente conflicto por el que se ratifica la medida cautelar de paralización de las obras del proyecto de la desaladora de Torreveja, carece de cobertura competencial y vulnera la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.24 CE, en la medida en que, como obra de interés general, es competencia exclusiva del Estado.

Tras reproducir la doctrina contenida en la STC 46/2007, de 1 de marzo, considera el Abogado del Estado que resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que se encuentra la relativa a las obras públicas de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos o la competencia ejecutiva sobre medio ambiente.

A continuación examina el escrito del Abogado del Estado la distribución de competencias en materia de «declaración de impacto ambiental», recordando que la controversia competencial sobre la determinación de quién es el órgano ambiental competente, estatal o autonómico, para adoptarla en aquellos casos en que la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto de obra o actuación reside en el Estado resultó zanjada por la STC 13/1998, de 22 de enero, cuya doctrina fue luego reproducida en la jurisprudencia posterior, como es en el caso de la STC 101/2006, de 30 de marzo, y que llevó al Tribunal Constitucional a afirmar que cuando la declaración de impacto ambiental se refiere a obras o actuaciones de competencia estatal, no pueden tenerse en cuenta exclusivamente los títulos correspondientes a medio ambiente, pues tal declaración se incardina en el ejercicio de competencias sustantivas que dan cobertura a

la acción administrativa sobre las obras o actuaciones en cuyo ámbito ha de producir efectos aquella declaración. Para el Abogado del Estado se puede afirmar, sin ningún género de dudas, que la competencia para emitir la declaración de impacto ambiental en los procedimientos referidos a obras o actuaciones de competencia estatal corresponde, cualquiera que sea el territorio en que se vayan a realizar, a la Administración del Estado. Establecido lo anterior recuerda el Abogado del Estado que el art. 149.1.24 CE constituye un título general de competencias que comprende todas las obras públicas salvo las especialmente singularizadas en la lista del art. 149.1 CE y además desde una perspectiva integral no limitada a su construcción.

b) Analiza, a continuación, el escrito del Abogado del Estado cómo se desarrolló el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto para la construcción de la «Planta desaladora para garantizar los regadíos del Trasvase Tajo-Segura», subrayando que la declaración de impacto ambiental sobre la evaluación de tal proyecto fue formulada por resolución de 13 de marzo de 2006 de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático. Se examina, asimismo, la tramitación seguida en la formulación de la declaración, las alternativas estudiadas o las condiciones de protección ambiental específicas del medio marino previstas en tal declaración. Para el Abogado del Estado resulta suficientemente justificada la inexcusabilidad de la ubicación de dicha planta en el ámbito donde se ejecutan las obras, lo que conduce a estimar faltos de fundamento los acuerdos objeto del presente conflicto.

Tras exponer resumidamente sus conclusiones, el Abogado del Estado solicita que se declare por el Tribunal Constitucional que el acuerdo impugnado no resulta ajustado a la Constitución, por vulnerar el orden de competencias por ella establecido. El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión del acuerdo impugnado.

3. Por providencia de 17 de abril de 2007, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencias así como dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno de la Generalitat Valenciana al objeto de que, en el plazo de veinte días, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo se tuvo por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), produce la suspensión de la vigencia y aplicación del acuerdo impugnado desde la fecha de interposición del conflicto, y se acordó comunicar la incoación del conflicto al Decano de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valencia y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por si ante los mismos estuviera impugnado o se impugnare el citado acuerdo, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

4. El día 22 de mayo de 2007 la Abogada de la Generalitat Valenciana, en la representación que ostenta, se personó en el proceso y formuló sus alegaciones. En ellas solicita al Tribunal su admisión a trámite y defiende la actuación de la Generalitat Valenciana, con fundamento en los siguientes argumentos:

a) Recuerda la Abogada de la Generalitat Valenciana que con fecha 5 de agosto de 2005, fue evacuado informe por la Dirección General de Planificación y Ordenación del Territorio de la Consellería de Territorio y Vivienda en relación con el proyecto de construcción de la desaladora referida. Dicho informe, concluía que la eventual autorización de la instalación de la planta en la ubicación propuesta debería responder a un estudio detallado de las alternativas técnica y ambientalmente viables, que no consta que se haya llevado a cabo. Sólo en el caso que se justificara la inexcusabilidad de la ubicación propuesta, podría analizarse en su caso las condiciones en que podría autorizarse la actuación.

Recuerda la Abogada de la Generalitat Valenciana que la ubicación propuesta por ACUAMED para la planta desaladora –cerca del límite suroeste del parque natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja– afecta territorialmente al ámbito de aplicación del Decreto del Consell 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de La Mata y Torrevieja, y El Fondó), situándose concretamente dentro de la categoría de ordenación de dicho Decreto denominada «áreas de predominio agrícola A».

El régimen de ordenación y gestión de estas áreas se establece en el artículo 13 del anexo normativo del citado Decreto, que considera como autorizables «aquellas infraestructuras y equipamientos de interés general cuyo trazado deba discurrir inexcusablemente por el ámbito comprendido por la presente categoría de zonificación».

El citado Decreto 60/2003 complementa, en lo relativo a la ordenación y gestión pormenorizadas de la zona periférica de protección del citado parque natural, el régimen de protección de este último, establecido por el Decreto del Consell 237/1996, de 10 de diciembre, de declaración del parque natural de las Lagunas de La Mata y Torrevieja. El régimen básico de las zonas o áreas periféricas de protección de los espacios naturales protegidos se establece, asimismo, en el artículo 29 de la Ley de las Cortes Valencianas 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos.

Para la Abogada de la Generalitat Valenciana de los informes y estudios realizados por ACUAMED no se desprende la inexcusable ubicación de la planta desaladora en el ámbito territorial propuesto.

b) En lo que respecta al futuro vertido de salmuera al mar, procedente de la planta desaladora, la Abogada de la Generalitat Valenciana subraya que el punto de vertido de la salmuera de acuerdo con el proyecto de la desaladora referido se ubica en el lugar de interés comunitario «Cabo Roig», efectuándose directamente sobre el espacio donde la propia declaración de impacto ambiental admite la existencia (hasta 8 metros de profundidad) de la especie *Posidonia oceanica* (hábitat protegido y prioritario).

La lista de lugares de interés comunitario de la Comunidad Valenciana fue aprobada, recuerda la Abogada de la Generalitat Valenciana, por acuerdo del Gobierno Valenciano de fecha 10 de julio de 2001. Esta Lista fue aprobada por la Comisión Europea, junto con el resto de lugares de interés comunitario mediterráneos, mediante la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea.

Señala la Abogada de la Generalitat Valenciana que en el caso de «Cabo Roig» existe el hábitat prioritario «Praderas de Posidonia» (código 11.34 del anexo I de la Directiva citada), que es susceptible de verse afectado negativamente por el vertido de salmuera. Por esta razón debe tenerse en cuenta especialmente el párrafo segundo del apartado 4 del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (traspuesta al ordenamiento jurídico estatal español por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre), que establece que «en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana o la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».

En definitiva, considera la Abogada de la Generalitat Valenciana, que no puede admitirse, con estos antecedentes, que se considere asumible un impacto sobre un hábitat protegido y prioritario que puede llegar a suponer su destrucción, máxime cuando el supuesto «protocolo de corrección» recogido en la declaración de impacto ambiental que se activaría en el caso de que se observara una «alteración significativa» de las fanerógamas marinas consiste en la repetición y calibración de las mediciones de salinidad y en el ensayo de las condiciones de vertido (esta vez también con mayor predilución), sin que en ningún momento se contemple la posibilidad, siquiera remota, de

suspender la actividad vulnerándose así el principio de precaución incorporado al Derecho de la Unión Europea e incumpléndose la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

c) Entra a continuación el escrito de la Abogada de la Generalitat a examinar el bloque normativo aplicable comenzando por recordar la doctrina del Tribunal Constitucional que establece la prevalencia de la competencia estatal en el caso de planes y proyectos de obras públicas estatales sobre los instrumentos de planificación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas. Subraya el escrito de la Abogada de la Generalitat Valenciana que aunque no se discuta la corrección del principio como tal, esa prevalencia de la competencia estatal no puede aceptarse apriorísticamente y con carácter general, pues como se ha precisado en la STC 40/98 la prevalencia estatal sólo puede admitirse cuando la competencia estatal «se ejerza de manera legítima: es decir cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.».

Para la Abogada de la Generalitat no en todo caso prevalece la competencia estatal, pudiendo, incluso, llegar a ser preferente el título competencial autonómico. Habrá que proceder, por tanto, a un análisis singularizado del conflicto, a fin de determinar la adecuación del ejercicio de la competencia estatal, pues sólo en tales supuestos se podrá imponer la decisión estatal.

d) Tras resumir los argumentos del Estado procede la Abogada de la Generalitat a rebatir los mismos. Señala en primer lugar que la ejecución de la desaladora proyectada conculca los principios básicos de la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE). Para la Abogada de la Generalitat Valenciana se puede considerar infringido el art. 1, puesto que la instalación genera un deterioro adicional «evitable» del ecosistema acuático que, lejos de reducir, aumenta los vertidos y emisiones al mar. Igualmente contradice el art. 4 donde se fijan los objetivos ambientales y los plazos para alcanzar el buen estado de las aguas, especialmente en las zonas protegidas, como es el caso del lugar de importancia comunitaria Marina de Torreveija, sin que sean de aplicación las excepciones expresadas en el apartado séptimo del mismo (esto es: consignación en el plan hidrológico de cuenca, intereses para el medio ambiente, beneficio para la salud, o inviabilidad técnica o económica de las alternativas).

Señala asimismo el escrito de la Abogada de la Generalitat Valenciana que la construcción de la desaladora proyectada en el municipio de Torreveija invade las competencias de la Comunidad Valenciana, al ubicarse en una cuenca hidrográfica intracomunitaria. Argumenta que conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004, en la que se cita la STC 227/1988, de 29 de noviembre, la Comunidad Valenciana, al igual que el resto de Comunidades Autónomas, tiene «atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento de las aguas que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, y para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas». Para la Abogada de la Generalitat el agua procedente de la desalación, al ubicarse en una cuenca intracomunitaria y proceder además de agua de mar obtenida también en el seno de dicha cuenca, cae de lleno bajo la competencia de la Comunidad Autónoma, encargada no sólo de llevar a cabo funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas en relación con el dominio público hidráulico.

Continúa el escrito de la Abogada de la Generalitat afirmando que se vulneraría por la actuación del Estado la competencia autonómica en materia de autorización, pues, de acuerdo con lo establecido en la Ley de costas, la realización de vertidos al mar requiere la obtención de la previa autorización de vertidos. Conforme a la STC 149/91, la competencia para otorgarla corresponde a las Comunidades Autónomas. Una vez expuesto el régimen jurídico aplicable en la materia, señala el escrito de la Abogada de la

Generalitat que por parte del Estado no se ha esperado a la obtención de la autorización de vertidos para iniciar unas obras que necesariamente van a generarlos, hipotecando gravemente cualquier decisión a adoptar por la Generalitat.

Afirma a continuación que no se cuestiona en ningún momento, en contra de lo que se quiere hacer creer por el Gobierno de la Nación, el ejercicio pleno de sus competencias por el Estado. La Generalitat sólo ha exigido que por parte de los organismos promotores de la actuación debía justificarse la inexcusabilidad de la ubicación propuesta, en aplicación de una norma de carácter general como es el Decreto del Consell de la Generalitat 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja, y el Fondó). El Estado no ha sido capaz de justificar esa inexcusabilidad en ningún momento y, por ello, está incumpliendo una norma de aplicación general que es insoslayable.

En efecto, la inexcusabilidad referida sólo sería posible sostenerla a través del análisis de alternativas a la ubicación de la propia planta desaladora. La Abogada de la Generalitat señala que no se tuvo conocimiento de ese análisis de alternativas hasta pasados casi dos años, cuando por la empresa ACUAMED, junto a su escrito de alegaciones de fecha 7 de marzo de 2007 presentó un documento titulado «Anejo al escrito de alegaciones presentado por la Sociedad estatal ACUAMED ante la Consellería de Territorio y Vivienda en relación con la planta desaladora de Torrevieja».

Prosigue el escrito de la Abogada de la Generalitat señalando que el acuerdo de paralización de las obras fue dictado por el órgano administrativo que tenía encomendado por el ordenamiento jurídico una actuación positiva de salvaguardia de los intereses públicos medioambientales. Con fundamento en el dictamen del Consejo de Estado de 12 de abril de 2007, recuerda que tanto la legislación valenciana como la legislación básica estatal de medio ambiente, así como la legislación europea sobre la red Natura 2000 y la legislación internacional permiten a la autoridad competente en materia de protección ambiental adoptar medidas cautelares para evitar la destrucción de hábitats o espacios de especial valor. Y es que la ejecución de una obra pública de interés general del Estado no puede ser interpretada de forma tal que las afecciones medioambientales deban ceder necesariamente ante la prevalencia de dicho interés general.

Añade que la Generalitat no se opone a la construcción de una infraestructura que el Estado ha declarado de interés general. A lo que se opone es a que dicha infraestructura vulnere una norma de carácter medioambiental poniendo en grave riesgo la preservación de un espacio natural de gran valor ecológico. En definitiva, se trataría de poner freno a una actuación estatal que, por la vía de los hechos consumados, ha tratado de obviar totalmente la aplicación de una norma de protección medioambiental, aprobada en desarrollo de dos preceptos legales –uno estatal y otro autonómico– dictados precisamente para «evitar impactos ecológicos» que hagan inviable la protección de un espacio natural de altísimo valor medioambiental.

e) A continuación se centra el escrito de la Abogada de la Generalitat en el estudio de la normativa europea en materia medio ambiental y en el análisis de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el denominado principio de precaución. Según la Abogada de la Generalitat, el Estado se ha limitado a constatar en la resolución aprobatoria de la declaración de impacto ambiental la existencia de riesgos graves para el medio ambiente, pero no ha adoptado medidas correctoras que permitan garantizar que tales daños no se van a producir. Medidas correctoras exigidas por la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que es examinada en el escrito de la Abogada de la Generalitat.

De acuerdo con la representación jurídica de la Generalitat, ésta adoptó la medida cautelar de paralización de las obras en ejercicio de sus competencias exclusivas sobre planificación y gestión de espacios naturales. Medida cautelar que es de obligada adopción, conforme a la normativa europea, estatal y valenciana vigente en la materia.

A continuación procede el escrito de la Abogada de la Generalitat a examinar la declaración de impacto ambiental que alude expresamente a la existencia en la zona de

especies de fauna amenazada calificadas como «vulnerables» por el Decreto del Consell de la Generalitat 32/2004, de 27 de febrero, tales como el sapo de espuelas, el aguilucho cenizo, la gaviota picofina o el charrancito. Como también expone que cerca de «una decena» de aves nidificantes en la zona figuran en el anexo I de la Directiva 79/409/CE.

Sin embargo, denuncia la Abogada de la Generalitat que a pesar de la afección reconocida en la propia declaración de impacto ambiental a un «hábitat natural y/o especies prioritarios» y a especies faunísticas amenazadas «que requieren protección estricta», no se alegan por el Estado las consideraciones que el art. 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (y también el art. 6.4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, dictado por el mismo Estado que promueve la obra pública) exige que concurren para considerar autorizable el proyecto, esto es, «consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden», ni tampoco las exigidas por la Directiva de aves silvestres o por el art. 28 de la Ley 4/1989, 23 de marzo, de conservación de espacios naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres.

Para la Abogada de la Generalitat no se trata de dejar abiertas futuras actuaciones ante hipotéticos daños que puedan ocasionar las obras, sino que se trata de evitarlos, esto es, de garantizar que la decisión de autorización, sólo puede efectuarse si las autoridades competentes están seguras, a la vista de la evaluación de las repercusiones, que no va a causarse perjuicio a la integridad de la zona.

De acuerdo con el escrito de la Abogada de la Generalitat, dado que la concurrencia de competencias en el espacio físico no determina, en principio, la exclusión de ninguna de ellas, resulta obligado para los titulares de las mismas tratar de integrarlas y armonizarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación, basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo. En este caso, y a lo largo de la tramitación de la aprobación del proyecto estatal, la Administración autonómica ya expuso los condicionantes medioambientales, además derivados del ordenamiento comunitario, que impedían la actuación emprendida.

Alega la representación jurídica de la Generalitat que no es posible negar la necesidad de una actividad de policía administrativa por parte de los órganos de gestión de los espacios naturales, cuando se trate de desarrollar una actividad dentro de su ámbito de protección. Este principio de tutela de los recursos naturales y de la ordenación y racionalización de su aprovechamiento parte del principio de conservación y preservación, en desarrollo, por otra parte, de lo previsto en el artículo 45 de nuestro texto constitucional.

Finaliza su escrito la Abogada de la Generalitat afirmando que no se discute la conclusión esgrimida por el Estado de prevalencia de la normativa sectorial (impulso de grandes infraestructuras por parte del Estado) sobre la propia de protección de los espacios naturales, en caso de conflicto, pero siempre sobre la base de que aquella actuación o proyecto estatal, respecto del que la norma medioambiental debe ceder, no implique, de ninguna manera, una ausencia de protección del aspecto medioambiental.

5. Estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 65.2 LOTC desde que se produjo la suspensión del acuerdo impugnado, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 5 de junio de 2007, acordó oír a las partes personadas en el proceso para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

6. Por ATC 355/2007, de 24 de julio, el Tribunal acordó mantener la suspensión del acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura».

7. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 28 de julio de 2008, el Abogado del Estado formuló, al amparo de lo previsto en los arts. 4 y 92 LOTC, incidente de ejecución del ATC 355/2007, de 24 de julio, solicitando que se dictara Auto declarando la nulidad de dos decretos del Ayuntamiento de Torrevieja de fechas 28 de diciembre de 2007 y 11 de febrero de 2008, en los que se ordena a ACUAMED la suspensión inmediata de un vertido de aguas, procedentes de las obras de construcción de la planta desaladora, a determinados terrenos, ordenando igualmente a la policía local que procediese a la paralización y precinto del bombeo que provoca dicho vertido, así como la retirada de la maquinaria y elementos materiales preparados para ser utilizados en el citado bombeo. Una vez oídas las partes, este Tribunal acordó en el ATC 107/2009, de 24 de marzo, no haber lugar a la solicitud formulada por el Abogado del Estado en relación con los decretos del Ayuntamiento de Torrevieja de fechas 28 de diciembre de 2007 y 11 de febrero de 2008.

8. Por providencia de 3 de diciembre de 2013 se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 5 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura», obras que se están realizando por la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. (ACUAMED), en el ámbito territorial del parque natural de Las Lagunas de la Mata y Torrevieja (Alicante).

Para el Abogado del Estado, la paralización de las obras del proyecto de la desaladora de Torrevieja decretada por la Comunidad Autónoma carece de cobertura competencial y vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre obras públicas de interés general recogida en el art. 149.1.24 CE.

Para la Abogada de la Generalitat Valenciana, el Estado no es competente para construir la desaladora proyectada, al ubicarse ésta en una cuenca hidrográfica intracomunitaria. En todo caso, aun asumiéndose que el Estado pudiera ser competente para su construcción, ello no puede implicar la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma ejerza sus competencias de protección del medio ambiente.

2. Abordaremos, en primer lugar, la cuestión relativa a si el Estado puede fundamentar la construcción de la desaladora en su competencia exclusiva sobre obras públicas de interés general recogida en el art. 149.1.24 CE.

En la STC 227/1988, de 29 de noviembre, este Tribunal ya tuvo ocasión de rechazar que el Estado no pudiese ser competente, en virtud del título competencial sobre obras de interés general, por el hecho de que una obra se ubicase en una cuenca hidrográfica intracomunitaria.

En aquella ocasión el Gobierno Vasco impugnó el art. 44 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas «porque se refiere a las obras hidráulicas de interés general con independencia de que afecten a aguas que caen bajo la competencia autonómica, pues, a su juicio, en éstas últimas, las obras hidráulicas que se realicen no pueden ser de interés general». Este Tribunal Constitucional desestimó entonces la impugnación realizada, pues considero que «el art. 44 de la Ley se limita a reiterar, por relación al supuesto específico de las obras hidráulicas, lo dispuesto con carácter general en el art. 149.1.24 de la Constitución. Este precepto, al reservar al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general no utiliza un criterio territorial de distribución de competencias semejante al que se establece en la regla 22 del mismo art. 149.1, por lo que no puede excluirse *a priori*, como el Gobierno Vasco pretende, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco» [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 f)].

No es necesario para resolver el presente proceso determinar si, en el caso concreto de la planta desaladora objeto de conflicto, nos encontramos realmente ante una obra que afecte sólo a aguas intracomunitarias, pues, en aplicación de la doctrina reproducida, no puede excluirse, en todo caso *a priori*, como la Generalitat pretende en el presente proceso, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma.

Establecido lo anterior, debemos constatar que nos encontramos en el presente conflicto ante una de las obras a las que se refiere el art. 149.1.24 CE. En efecto, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por «obra de interés general», los órganos estatales –y muy singularmente el legislador– disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una obra como de interés general. Este Tribunal tiene sólo la capacidad de realizar un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han trasgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad.

En concreto, en el caso del «Proyecto de desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura», no es posible considerar que se hayan trasgredido los márgenes dentro de los cuales el Estado puede actuar, pues los beneficios potenciales de la obra se proyectan territorialmente, en este caso, en un ámbito supraautonómico, ya que la misma tiene por objeto, según se establece el apartado 1 de la resolución de 13 de marzo de 2006, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático –por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre la evaluación del proyecto– «generar los recursos necesarios para completar las demandas de las zonas que actualmente reciben riegos del Trasvase Tajo-Segura». El proyecto cuenta, asimismo, con la declaración de interés general, y como tal se incluye en el anexo III de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en aplicación de lo dispuesto en el art. 46.2 («Obras hidráulicas de interés general») del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Debemos, por tanto, afirmar que la competencia sobre la construcción de la obra controvertida corresponde al Estado en virtud de la competencia sobre obras de interés general a la que se refiere el art. 149.1.24 CE.

3. Una vez que hemos afirmado la competencia del Estado para llevar a cabo la construcción de la obra controvertida en ejercicio del título competencial reconocido en el art. 149.1.24 CE, abordaremos, en segundo lugar, la cuestión relativa a si las competencias autonómicas sobre tutela de los recursos naturales y protección del medio ambiente, habilitan a la Comunidad Autónoma para adoptar la decisión de suspender cautelarmente las obras.

Antes de entrar en el enjuiciamiento de la cuestión referida, hemos de delimitar con precisión el conflicto. El objeto de este proceso constitucional no es interpretar si la evaluación de impacto ambiental realizada por la Administración del Estado es o no conforme con la normativa medioambiental, que en lo que aquí interesa es una cuestión de legalidad ordinaria que, en su caso corresponde verificar en exclusiva a los Tribunales ordinarios, a los que ya ha acudido, a tal fin, la Generalitat. El objeto de este proceso es determinar si las competencias autonómicas sobre tutela de los recursos naturales y protección del medio ambiente habilitan a la Comunidad Autónoma para adoptar la decisión de suspender cautelarmente una obra de interés general cuya evaluación de impacto ambiental se considera que contraviene la normativa medioambiental.

En relación con los mecanismos de protección del medio ambiente, este Tribunal ha afirmado reiteradamente que «es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confíe la evaluación de impacto ambiental a la propia Administración estatal que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia pues, en tales casos, “la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto ambiental”

(STC 13/1998, FJ 8). Así lo pone de manifiesto el “que la declaración de impacto ambiental determine “la conveniencia o no de realizar el proyecto” y que, en caso afirmativo, fije las condiciones en que se debe realizar, estando el contenido de la declaración “llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto” (STC 13/1998, FJ 7). En definitiva, el Tribunal ha considerado que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona la actuación estatal “que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas” y que no puede caracterizarse como “ejecución o gestión en materia de medio ambiente” porque su finalidad es que todas las Administraciones públicas “valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia”; obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están “sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento” (STC 13/1998, FJ 8).» (STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 3).

Por consiguiente, la Administración estatal cuando ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra proyectada, debe considerar su impacto medioambiental y debe además garantizar, en todo caso, la participación –por la vía, por ejemplo, del informe preceptivo– a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión, pues hemos afirmado que «la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que “resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías”, como ha señalado este Tribunal» (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 9).

Por tanto la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente. Participación que se habría producido en el presente supuesto, pues en la fase de consultas y definición del alcance de la evaluación, los organismos autonómicos competentes realizaron las observaciones que estimaron oportunas, tal y como reconoce la Abogada de la Generalitat en su escrito de alegaciones cuando afirma que, a lo largo de la tramitación de la aprobación del proyecto estatal, la Administración autonómica ya expuso los condicionantes medioambientales que impedían la actuación emprendida.

La Generalitat Valenciana considera, no obstante, que, a pesar de que pueda ser acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación de impacto ambiental en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella, ello no excluye que la Comunidad Autónoma pueda adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente cuando considere que la actuación o proyecto estatal implica una ausencia de protección del aspecto medioambiental.

Sin embargo, la anterior interpretación no puede ser aceptada, pues supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente sobre la competencia en materia de obras de interés general, desconociendo la doctrina de éste Tribunal que considera que es la Administración estatal la que ejerce sus propias competencias sustantivas sobre las obras, instalaciones o actividades proyectadas, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. Obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés.

No es, por tanto, conforme con el orden de distribución de competencias que una Comunidad Autónoma decida la paralización de una obra de interés general cuando

considere que la misma se fundamenta en una evaluación de impacto ambiental que vulnera las normas medioambientales. Ciertamente, ello no supone que la Administración estatal, cuando ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, no deba ser respetuosa con la normativa de protección ambiental. Pero si la Comunidad Autónoma no estuviera de acuerdo con la evaluación de impacto ambiental realizada por la Administración estatal, como ocurre en el presente supuesto, podrá interponer, en su caso, recurso contencioso-administrativo contra la resolución por la que se aprueba el proyecto, como así, efectivamente, ha hecho la Generalitat Valenciana frente a la resolución de 31 de enero de 2007 de la Ministra de Medio Ambiente por la que se aprueba el proyecto constructivo de la planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura. Todas las Administraciones públicas, incluida la del Estado, deben valorar el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia, pero si no hacen correctamente tal valoración, ello no supone que puedan ver perturbada el ejercicio de su competencia sustantiva reconocida en el art. 149.1.24 CE por el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia ejecutiva sobre protección del medio ambiente.

4. Los razonamientos anteriores conducen a estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, a declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida, así como a declarar la nulidad del acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura».

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 el conflicto positivo de competencia y, en consecuencia:

- 1.º Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.
- 2.º Declarar la nulidad del acuerdo de 21 de marzo de 2007 del director territorial de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura».

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

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.