

XVIII. Jurisprudencia constitucional: el litio extremeño y la ordenación de los puertos de interés general

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. *El litio extremeño (STC 127/2023)*. 1.1 Introducción. 1.2 El litio en la justicia ordinaria. 1.3 El Decreto-ley 5/2022, su convalidación y el motivo de su impugnación. 1.4 La Sentencia y el Voto particular concurrente: el art. 73 de la Ley de Minas y la Ley de garantía de la unidad de mercado. 1.5 Valoración: la desconstitucionalización de la unidad de mercado y falta de referencia al Derecho comunitario. 1.6 El futuro de las explotaciones.–2. *La ordenación de los puertos de interés general (STC 63/2023)*. 2.1 El problema subyacente: depósitos de combustible en el puerto de Alicante. 2.2 El precepto cuestionado de la Ley valenciana 7/2021. 2.3 El recurso, la defensa y el incidente cautelar. 2.4 La sentencia: concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico y prevalencia de la competencia estatal. 2.5 Valoración. 2.5.1 Sobre la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) como punto de colisión. 2.5.2 Sobre las categorías de usos portuarios. 2.5.3 Sobre el precepto impugnado como ley singular. 2.6 Reflexiones finales. 2.6.1 ¿Conflictos interadministrativos o entre ramos de la Administración? 2.6.2 El futuro de los depósitos de combustible.–3. *De nuevo el Mar Menor (STC 126/2023)*. 3.1 Introducción: el Decreto-ley murciano 5/2021 y los expedientes de restitución de cultivos. 3.2 El presupuesto habilitante. 3.3 La cuestión de fondo: un ejemplo más de la mala sintonía entre Administraciones.

RESUMEN

El presente ejercicio arroja sólo tres Sentencias de temática ambiental, pero las tres interesantes. La STC 127/2023 declara inconstitucional el Decreto-ley extremeño 5/2022, que condicionaba las concesiones de explotación de litio a la transformación del mineral en territorio autonómico, por vulneración del art. 73 de la Ley de Minas y de la Ley de garantía de la unidad de mercado. La STC 63/2023 declara también inconstitucional el precepto de la Ley valenciana 7/2021 que establecía un régimen de distancias mínimas para los depósitos de combustible en recintos portuarios (con el trasfondo de los proyectados en el puerto de Alicante) por invasión de las competencias del Estado sobre puertos de interés general. Y la STC 126/2023 declara, en cambio, ajustado a la Constitución, tanto formal como materialmente, el Decreto-ley murciano 5/2021 que modificaba la regulación de los expedientes de restitución de cultivos contenida en la Ley de recuperación y protección del Mar Menor.

ABSTRACT

This exercise yields only three judgments on environmental issues, but all three are interesting. STC 127/2023 declares Extremaduran Decree-Law 5/2022 unconstitutional, which conditioned lithium exploitation concessions on the transformation of the mineral in autonomous territory, due to violation of art. 73 of the Mining Law and the Law of Guarantee of Market Unity. STC 63/2023 also declares unconstitutional the provision of Valencian Law 7/2021 that established a regime of minimum distances for fuel tanks in port areas (with the background of those projected in the port of Alicante) due to invasion of powers of the State on ports of general interest. And STC 126/2023 declares, however, adjusted to the Constitution, both formally and materially, the Murcian Decree-Law 5/2021 that modified the regulation of crop restitution files contained in the Law for the Recovery and Protection of the Minor Sea.

PALABRAS CLAVE

Litio, puertos de interés general, expedientes de restitución de cultivos en la cuenca del Mar Menor.

KEYWORDS

Lithium, ports of general interest, crop restitution files in the Minor Sea basin.

1. EL LITIO EXTREMEÑO (STC 127/2023)

1.1 INTRODUCCIÓN

El litio es un metal alcalino con importantes propiedades, entre ellas, su alta conductividad eléctrica, y múltiples aplicaciones en forma de carbonato o hidróxido de litio, entre las que destacan en estos momentos las vinculadas con la transición digital y renovable, por su uso en la fabricación de baterías de iones-litio para aparatos electrónicos, coches eléctricos y sistemas de almacenamiento energético. Es, en particular, el deseado auge de la movilidad eléctrica, con su elevada demanda de este mineral en cada batería, lo que ha convertido hoy al litio en un asunto de interés mundial.

Prueba de ello es que en 2020 la Unión Europea, dispuesta a potenciar una industria propia de fabricación de baterías (hasta ahora prácticamente monopolizada por China) y consciente de la alta dependencia de suministro de ese mineral desde terceros países, incluyera el litio por primera vez en la lista de «materias primas fundamentales» que elabora la Comisión Europea desde el año 2011, y

actualiza cada tres años, y que recoge las materias primas (distintas de las agrícolas y energéticas) que presentan un riesgo elevado de escasez de abastecimiento y gran importancia económica¹.

En efecto, aunque se trata de un mineral relativamente abundante y repartido por todo el mundo, la extracción y transformación del litio se concentra hoy en los salares (o salinas) de algunos países de América del Sur (Chile, Argentina y Bolivia), que contienen además las mayores reservas probadas, y en los yacimientos de pegmatitas (litio de roca) de Australia, que es la mayor productora actual.

No es de extrañar por ello que la política comunitaria sobre materias primas fundamentales, en trance hoy de consolidación normativa², aspire no sólo a la diversificación y aseguramiento de los suministros procedentes de terceros países y al incremento de las fuentes alternativas (reciclado de baterías), sino también al aprovechamiento de los recursos geológicos propios, aun consciente de las dificultades que, por competencia de usos y elevado grado de protección ambiental, entraña el desarrollo de actividades mineras en los países de la Unión Europea³.

1.2 EL LITIO EN LA JUSTICIA ORDINARIA

Dentro de nuestro país, los mayores yacimientos de rocas de las que cabe extraer litio en condiciones técnica y económicamente viables se encuentran al parecer en Extremadura.

La Administración extremeña, competente como el resto de Administraciones autonómicas para el otorgamiento de todos los títulos relativos a la exploración y extracción de este mineral, perteneciente a la sección C de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, viene otorgando desde hace unos años (y a veces denegando) un buen número de permisos de investigación (todavía ninguna concesión de explotación), generalmente en terrenos que albergaron en el pasado explotaciones mineras hoy abandonadas.

¹ Comunicación de la Comisión «Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad», COM(2020) 474 final, de 3.9.2020 (p. 3)

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, que, partiendo de la propuesta de la Comisión [COM(2023) 160 final, de 16.3.2023], ha completado ya su tramitación, con la aprobación por el Consejo el 18 de marzo de 2024 y la firma por los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo el 11 de abril de 2024, a la espera solo (al cierre de este trabajo) de su publicación en Diario Oficial de la Unión Europea.

³ A lo que siempre ha hecho referencia la política comunitaria en la materia. Así ya la Comunicación de la comisión «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», COM(2008) 699 final, de 4.11.2008 (p. 2)

Como era de esperar, el otorgamiento de estos permisos ha despertado una fuerte contestación por parte de asociaciones ciudadanas y organizaciones ecologistas, que se ha traducido en no pocos litigios, motivados también por su ocasional denegación⁴.

Particularmente conflictivos vienen siendo los permisos de investigación tramitados (con distinto resultado) o en tramitación en el término municipal de Cáceres, en la llamada Sierra de la Mosca, un lugar donde en el pasado hubo una mina de estaño, turquesa y también litio, la mina de Valdeflores (o Valdeflórez), cerrada en los años ochenta, que es el parecer el enclave con mayor potencial, pero que se encuentra demasiado cerca de esa hermosa y turística ciudad, a apenas 2 Km., lo que, unido a las características del entorno, comprensiblemente ha desatado una vigorosa oposición vecinal, canalizada a través de distintos movimientos⁵.

Sin entrar ahora en más detalles, los permisos de investigación denominados «Ampliación de Valdeflórez» y «Valdeflórez», de los que era (o aspiraba a ser) titular la empresa «Tecnología Extremeña del Litio, SLU», filial de una compañía australiana del sector, han quedado por el momento desactivados en virtud de sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 29 de mayo de 2023, que, siguiendo la línea de otra anterior de 4 de marzo de 2021 (relativa al uranio), consideraron necesario el sometimiento de tales permisos a evaluación de impacto ambiental, así como la toma en consideración en su otorgamiento de las determinaciones del planeamiento municipal⁶.

Pero la procedencia o no de estos permisos sigue sin estar todavía zanjada. Así, la Sentencia relativa al permiso (en su día concedido) «Ampliación de Valdeflórez» fue recurrida en casación por la Junta de Extremadura, y el Tribunal Supremo, por Auto de 12 de febrero de 2024, ha considerado de interés casacional determinar si el otorgamiento de permisos de investigación para los recursos de la Sección C) de la Ley de Minas debe venir precedido o no de evaluación de impacto ambiental⁷.

⁴ Más detalles sobre todas estas cuestiones, en las aportaciones al *Observatorio de Políticas Ambientales* sobre Extremadura de Flor ARIAS APARICIO, en particular, las siguientes: «Extremadura: la estrategia como plan de acción sobre el medio ambiente», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 1063 y ss.; «Extremadura: una apuesta por la transición energética en la lucha contra el cambio climático», *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, pp. 1132 y ss.; y «Extremadura: la racionalización y simplificación de las medidas de intervención en materia medioambiental», *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, p. 874 y 880-881.

⁵ La plataforma «Salvemos la Montaña de Cáceres» o la asociación «Ama Cáceres», ambas muy activas y de las que es fácil encontrar abundante información.

⁶ Recursos núm. 36/2023 (Ampliación de Valdeflórez) y 26/2023 (Valdeflórez)

⁷ Recurso núm. 5426/2023.

1.3 EL DECRETO-LEY 5/2022, SU CONVALIDACIÓN Y EL MOTIVO DE SU IMPUGNACIÓN

En medio de estas polémicas y procesos judiciales, la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobó por Decreto-ley (Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura) una medida claramente dirigida a facilitar la aceptación social de los proyectos de explotación de litio en su territorio.

Se trataba en esencia de la adaptación al ámbito autonómico de una medida de intervención que ya venía recogida en la Ley de Minas de 1973 (art. 73), consistente en la posibilidad de condicionar el otorgamiento de concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación a que el titular lleve a cabo la transformación del mineral extraído en territorio nacional [«Por causas de interés nacional, el Estado *podrá* obligar a los concesionarios (...) a realizar el aprovechamiento en la forma y medida que considere conveniente a dicho interés, *pudiendo imponer incluso que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales se realice en España...*» (las cursivas son nuestras)]⁸.

Mediante una lectura del precepto «a la luz del texto constitucional», como se decía en la Exposición de Motivos del Decreto-ley⁹, es decir, actualizada a la realidad del Estado autonómico, en el que las Comunidades Autónomas cuentan con competencias no sólo de ejecución, sino también de desarrollo legislativo en materia de régimen minero, se sustituían las referencias al Estado, al interés nacional y a España por las correlativas extremeñas.

Así, el precepto central de la disposición (el art. 2.1 del Decreto-ley 5/2002), que cambiaba además los términos potestativos de la Ley de Minas por otros imperativos, decía lo siguiente: «La declaración de interés general realizada en el artículo anterior [esto es, la relativa al aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma] comporta que el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura *estará* vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen *necesariamente* en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura» (las cursivas son nuestras). Aña-

⁸ Previsión desarrollada por el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto (arts. 95 y 96)

⁹ Apartado III.

diendo a continuación que «el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales de litio comprende el conjunto de actividades necesarias para obtener hidróxido de litio, o un compuesto útil de litio similar, siendo una de sus principales aplicaciones, entre otras, la fabricación de baterías»¹⁰.

En la Exposición de Motivos se justificaba la adopción de estas medidas por Decreto-ley, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las mismas, apelando fundamentalmente a la volatilidad del precio del litio (del hidróxido de litio), que había experimentado un alza espectacular a raíz de la invasión rusa de Ucrania¹¹.

En el debate del Pleno de la Asamblea de Extremadura sobre la convalidación del Decreto-ley, lograda por una amplia mayoría, algunos de los grupos que votaron a favor o se abstuvieron, además de expresar, no obstante no haber votado en contra, sus dudas acerca de la constitucionalidad competencial de la medida, destacaron su inutilidad, puesto que todos los proyectos presentados hasta entonces contemplaban la transformación del mineral en la proximidad de las minas (lo que, por cierto, me permito añadir, constituía un motivo adicional de preocupación para las asociaciones ciudadanas en el caso de Valdeflores) dado el elevado coste del transporte de las rocas a otros lugares¹².

Enlazando con aquellas dudas, el presidente del Gobierno interpuso, en efecto, recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado Decreto-ley (contra la mayor parte de su contenido¹³) en junio de 2023, una vez fracasado el intento de evitación del conflicto¹⁴. No se cuestionó en el recurso, a diferencia de lo ocurrido como veremos del caso del Mar Menor¹⁵, la concurrencia del presupuesto habilitante (a mi juicio, dudosa, a la vista de la justificación aportada), sino que, yendo directamente al fondo del asunto, se sostuvo su inconstitucionalidad desde el punto de vista competencial y por un solo motivo: la vulneración mediata o indirecta de la competencia estatal sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE) por contradicción efectiva e insalvable con el art. 73 de la Ley de Minas, precepto que, aunque preconstitucional, merecería el carácter de básico por contener una regulación unifor-

¹⁰ Los restantes apartados del art. 2 y los arts. 3 y 4, detallaban el procedimiento a seguir y las consecuencias de la no aceptación o del incumplimiento de esta condición, también de conformidad con el modelo estatal.

¹¹ Apartado V.

¹² Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura, X Legislatura, núm. 82-P, de 29 de septiembre de 2022, pp. 32 y ss.

¹³ Los arts. 2, 3 y 4.

¹⁴ Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 30 de noviembre de 2022, de iniciación de negociaciones (BOE núm. 313, de 30 de diciembre)

¹⁵ Vid., *infra*, apartado 3.

me destinada a asegurar que esta clase de medidas («indisociables e inescindibles de la titularidad estatal del dominio público minero») se adopte atendiendo única y exclusivamente al interés nacional.

En sus escritos de contestación, la Junta y la Asamblea de Extremadura pusieron en cuestión el carácter básico del indicado precepto, defendiendo también alternativamente, como hacía la Exposición de Motivos del Decreto-ley, una lectura actualizada del mismo a la luz del Estado autonómico.

Hubo invocación en el recurso del art. 161.2 CE, pero su resolución temprana (antes del vencimiento del plazo de cinco meses) por STC 127/2023, de 27 de septiembre, hizo innecesaria la apertura del incidente cautelar.

1.4 LA SENTENCIA Y EL VOTO PARTICULAR CONCURRENTE: EL ART. 73 DE LA LEY DE MINAS Y LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La Sentencia va a estimar el recurso por el motivo aducido por la abogacía del Estado, pero añadiendo, en virtud de la facultad concedida por el art. 39.2 LOTC, un motivo adicional: la infracción del art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y consiguiente vulneración mediata de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE.

Por lo que respecta a la lesión indirecta de la competencia estatal sobre bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE), su apreciación pasaba obviamente, como cuestión central, por afirmar primero el carácter materialmente básico del precepto de contraste, es decir, del art. 73 de la Ley de Minas, lo que, por formar parte de una ley preconstitucional, y de acuerdo con doctrina reiterada del Tribunal, que se recuerda, había de hacerse con cautela.

Sin embargo, la cuestión no parece ofrecer muchas dudas a la Sentencia (FJ 3), que, recogiendo la posición mayoritaria del Tribunal y en línea con los argumentos de la abogacía del Estado, pone en conexión el precepto con la titularidad estatal del demanio minero (art. 132.2 CE y 2.1 de la Ley de Minas) y con la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), para acabar concluyendo que el art. 73 de la Ley de Minas es materialmente básico porque por establecer una regulación «uniforme y mínima» cuya finalidad es «permitir el aseguramiento de la unidad fundamental en el tratamiento de los recursos mineros vinculada al interés nacional y a la defensa y utilización racional de la «riqueza

del país», que se encuentra subordinada al interés general y que tiene un marcado carácter supraterritorial y estratégico», añadiendo que, en relación con el litio, dada la «importancia fundamental de dicho recurso», esa «exigencia de tratamiento unitario (...) aparece justificada con especial intensidad».

Una vez dado ese paso, y al juzgar la contradicción efectiva e insalvable que exige toda apreciación de inconstitucionalidad mediata, la Sentencia (FJ 4) añade algunas puntualizaciones que ayudan a entender la atribución de carácter básico al art. 73 de la Ley de Minas, porque, en efecto, con su imperatividad, el Decreto-ley extremeño «imposibilita (...) que el Estado adopte la decisión (...) de no condicionar la explotación de los recursos de litio a que el tratamiento y beneficio de los mismos se realice en España», limitando igualmente la facultad del Estado para «determinar, en atención al interés nacional que resulta de la explotación del litio, el lugar donde debe realizarse dicho tratamiento y beneficio, en el caso de que se imponga su localización en España», esto es, «impide que el Estado valore la imposición o no de dicha condición y en su caso, determine el lugar en el que la misma deberá ser cumplida».

Sobre la infracción del art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, cuyo carácter básico ya había sido afirmado por la STC 79/2017, de 22 de junio, sobre la referida ley [FJ 7 a)], y consiguiente vulneración mediata del art. 149.1.13 CE, la Sentencia (FJ 5), de forma bien simple, se limita a constatar que el Decreto-ley extremeño, que ciertamente establecía «límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio» o exigía «el cumplimiento de requisitos para [su] desarrollo» (presupuesto de hecho de dicho art. 5), no venía amparado en «razones imperiosas de interés general», siempre de carácter no económico y únicas que pueden justificar esos límites o requisitos, sino en «consideraciones de carácter socioeconómico» (relativas a la retención en el ámbito regional del aprovechamiento de los recursos minerales de litio), lo que hacía innecesario examinar su necesidad y proporcionalidad.

La Sentencia tiene un Voto particular concurrente¹⁶, en el que los dos Magistrados firmantes consideran que el recurso debiera haber sido estimado sólo por este segundo motivo, dado el carácter «abiertamente proteccionista» del Decreto-ley extremeño, descalificando, en cambio, la atribución de carácter materialmente básico al art. 73 de la Ley de Minas y/o la interpretación del mismo efectuada por la Sentencia, por la «implícita identificación [que se hace en ella] del vetusto <interés nacional> exclusivamente con el inte-

¹⁶ Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel, y al que se adhiere la magistrada doña Laura Díez Bueso.

rés general del Estado» y por entender «ontológicamente imposible» interpretarlo como un precepto de reparto competencial. En línea con las defensas, el Voto concluye que, aun admitiendo que fuera materialmente básico, «su sentido y alcance solamente puede ser el de recoger una habilitación legal a la administración competente (sea esta cual sea) para imponer ciertos requisitos al otorgamiento y disfrute de concesiones por parte de sujetos privados» y que se trata de «una regla dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público».

1.5 VALORACIÓN: LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE MERCADO Y LA FALTA DE REFERENCIA AL DERECHO COMUNITARIO

De cualquier manera, por uno solo de los motivos o por ambos, parecía inevitable que el Decreto-ley extremeño (su parte central) fuera expulsado del ordenamiento jurídico, por lo que tal vez no tenga mucho interés detenerse a valorar cuál de los dos, la Sentencia o el Voto particular, llevaba más razón en su interpretación del art. 73 de la Ley de Minas¹⁷. A cambio, permítaseme hacer dos breves observaciones que me parecen pertinentes:

En primer lugar, la presente decisión se une al nutrido grupo de Sentencias recientes del Tribunal Constitucional que vienen a suponer una práctica desconstitucionalización de la unidad de mercado (y aun de la libertad de empresa), cuya operatividad queda virtualmente remitida a lo dispuesto por la legalidad ordinaria, hoy por hoy, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹⁸. Ni siquiera el Voto particular, que no duda en calificar el Decreto-ley como «abiertamente proteccionista», considera oportuno mencionar un solo precepto constitucional sustantivo en su contra.

Y, en segundo lugar, resulta en mi opinión paradójico que la Sentencia atribuya con tanta firmeza carácter materialmente básico

¹⁷ No obstante, la posición de la Sentencia sobre el art. 73 de la Ley de Minas puede ponerse en relación con la que, a propósito del art. 7 (zonas de reserva a favor del Estado), sostuvo la STS de 17 de mayo de 2011 (recurso núm. 104/2010, FJ 5), citada por Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ, *Las minas y los yacimientos de hidrocarburos (los títulos demaniales de aprovechamiento y su tutela ambiental)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2021, p. 177.

¹⁸ Doctrina que parte de la STC 79/2017, de 22 de junio, de la que son exponentes también las SSTC 89/2017, de 4 de julio, 111/2017, de 5 de octubre, 100/2020, de 22 de julio y 112/2021, de 13 de mayo, y que he lamentado en ediciones anteriores del Observatorio: 2021 (pp. 472 y ss.) y 2022 (402 y ss.)

(y que el Voto no diga tampoco nada a este respecto) a un precepto, el art. 73 de la Ley de Minas, que, examinado a la luz de las exigencias de la unidad de mercado a escala comunitaria europea, de las que las recogidas en la Ley 20/2013 son un simple trasunto, probablemente fuera incapaz de superarlas¹⁹. Bien es verdad que el Derecho comunitario europeo no constituye un parámetro de constitucionalidad, pero en esa lectura «actualizada» del art. 73 de la Ley de Minas que todos, también la Sentencia, venían obligados a hacer (como si se tratara de un precepto de la futura y todavía pendiente Ley de Minas), no hubiera estado de más hacer al menos una referencia a esta cuestión.

1.6 EL FUTURO DE LAS EXPLOTACIONES

De todas formas, nada cambiaba realmente con el Decreto-ley 5/2022 ni cambia ahora con su declaración de inconstitucionalidad, pues el principal problema no era la transformación industrial del litio en un emplazamiento cercano a las minas, aconsejable al parecer en términos económicos y que las empresas promotoras de las explotaciones estaban dispuestas a aceptar, sino la propia viabilidad de los proyectos.

Se viene diciendo que la transición digital y renovable podría suponer un renacer de la minería en España²⁰, al albergar nuestro territorio, en cantidades susceptibles de aprovechamiento, algunas de las materias primas fundamentales demandadas por aquella (no sólo litio, sino también tierras raras, etc.), pero la oposición entre nosotros a este tipo de actividad es demasiado fuerte y difícilmente vencible. De hecho, ninguno de los proyectos emprendidos en los últimos años para la explotación de estos minerales se encuentra a día de hoy en marcha, por unas u otras razones²¹.

¹⁹ La obligación de que «el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales se realice en España» podría suponer una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación (art. 35 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). También muestra sus dudas sobre la conformidad con el Derecho comunitario, pero en relación con el Decreto-ley extremeño, Flor ARIAS APARICIO, «Extremadura: la racionalización y simplificación de las medidas de intervención en materia medioambiental», *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, p. 881.

²⁰ Distinta de la destinada a la extracción de materiales para la construcción y, por supuesto, de la relativa a los hidrocarburos y a los minerales radiactivos, prohibidas estas últimas, como es sabido, por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (arts. 9 y 10)

²¹ Vid., por ejemplo, «Las minas españolas resucitan», *El País* de 22 de agosto de 2021, «En el subsuelo español hay ingredientes para el futuro tecnológico», *ABC* de 1 de febrero de 2023, y «Protestas en media España por las nuevas minas proyectadas para fabricar baterías», *Diario Información* de Alicante de 23 de febrero de 2024.

Como de costumbre, lo aconsejable sería discernir entre unos proyectos y otros. La nueva «Ley europea de materias primas fundamentales», recientemente aprobada, aunque todavía no publicada, va a imponer a los Estados miembros importantes obligaciones de exploración, extracción, procesamiento y reciclado de estos materiales, en cuyo detalle no vamos a entrar ahora²². Es de esperar que de ello no se beneficien proyectos aparentemente tan poco sensatos como los de Valdeflores en Cáceres.

2. LA ORDENACIÓN DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL (STC 63/2023)

2.1 EL PROBLEMA SUBYACENTE: DEPÓSITOS DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DE ALICANTE

Entre 2005 y 2007 se llevó a cabo una importante ampliación del puerto de Alicante consistente en la creación de una nueva dársena (oeste o sur), con sus muelles y explanadas correspondientes, para derivar hacia ellas algunos usos comerciales (tráfico de mercancías y pasajeros) hasta entonces desarrollados en peores condiciones en otras y posibilitar otros nuevos, a través de un contrato de concesión de obras del que resultó adjudicataria la empresa Terminales Marítimas del Sureste, S.A.

Sin embargo, la explotación de la concesión por la empresa adjudicataria y el aprovechamiento de estos nuevos espacios por la Autoridad Portuaria viene resultando desde el primer momento muy problemática debido a las características del puerto de Alicante, un puerto que, aunque de interés general, es de tamaño mediano y se encuentra muy próximo a la ciudad, y por supuesto también a la naturaleza de algunos de los usos hasta la fecha propuestos.

Así ocurrió ya, en primer lugar, con una planta destinada a la producción de biodiesel, la primera que iba a ocupar uno de los nuevos muelles, que había obtenido en 2006 la necesaria autorización ambiental integrada, antes incluso de la terminación de las obras de ampliación del puerto, pero cuya realización quedó finalmente frustrada tras la denegación por el Ayuntamiento de las licencias de obra y apertura, en medio de una fuerte contestación ciudadana por los posibles riesgos de la actividad, y la posterior anulación en sede judicial de la concesión de ocupación del domi-

²² El ya mencionado Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.

nio público portuario (*rectius*, de la modificación sustancial de la concesión para la construcción y explotación de la ampliación del puerto), penúltima de una intrincada serie de resoluciones judiciales que examiné con detalle en otro lugar²³.

También problemáticos fueron después, esta vez por motivos fundamentalmente paisajísticos, los silos verticales de cemento, modernas instalaciones herméticas planteadas en sustitución de los silos horizontales que operaban en la parte antigua del puerto, de los que la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento llegaron a autorizar entre 2008 y 2009 hasta nueve unidades y de los que sólo llegaron a construirse tres.

Y conflictivo lleva siendo, finalmente, también, desde hace no poco tiempo, y de nuevo por razones del peligro inherente a la actividad, el proyecto de instalación de todo un conjunto de (macro) depósitos de combustible, que está en el origen del pleito constitucional del que luego nos ocuparemos.

El proyecto se remonta al parecer al año 2013, pero fue reformulado en 2018, obteniendo en 2019 de la Autoridad Portuaria el pertinente título concesional (de nuevo, autorización de la modificación sustancial de la concesión para construcción y explotación de la ampliación del puerto²⁴) para su primera fase, consistente en la instalación de seis depósitos de combustible con un volumen total de 111.699 m³, confirmado luego en reposición²⁵.

Solicitadas también por esas fechas las pertinentes autorizaciones ambientales y urbanísticas, a saber, la licencia ambiental (de competencia municipal de acuerdo con la legislación valenciana²⁶) y la de obras, el Ayuntamiento de Alicante, declaradamente en contra del proyecto (todos los grupos municipales), volvió a responder, como al parecer había ocurrido ya en momentos anteriores, con el silencio, negativo en ambos casos, lo que motivó la interposición de un recurso contencioso-administrativo por la empresa promotora, desestimado en primera instancia por los Juzgados de Alicante, pero pendiente todavía a día de hoy de respuesta, en apelación, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana²⁷.

²³ En el libro *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

²⁴ Que permitiera la posterior cesión del uso de la parcela a la empresa promotora de la instalación.

²⁵ Acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Alicante de 1 de octubre de 2019, por el que se resuelven los recursos de reposición frente al Acuerdo (inicial) de 25 de julio de 2019 (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante núm. 188, de 2 de octubre)

²⁶ Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (arts. 18 y 51 y ss.)

²⁷ Vid., entre otras noticias, «La promotora de los macrodepósitos exigirá 5 millones de indemnización si consigue la licencia en los juzgados», y «Un informe no vinculante de

El incierto desenlace (entonces y aun hoy) del asunto, y el eco favorable que alcanzó la oposición municipal al proyecto en la esfera autonómica, motivaron precisamente la adopción de la medida que vamos ahora a mencionar.

2.2 EL PRECEPTO CUESTIONADO DE LA LEY VALENCIANA 7/2021

Aprovechando la tramitación en las Cortes Valencianas de la que sería la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, se incluyó en el texto de la ley, a través de una enmienda votada favorablemente por una amplia mayoría²⁸, un precepto (el art. 173) que, aunque redactado en términos generales, guardaba una evidente relación con los proyectados depósitos de combustible en el puerto de Alicante, impidiendo su viabilidad a través de un oportuno y suficiente régimen de distancias mínimas a suelos residenciales (1.000 metros).

En efecto, el art. 173 de la Ley 7/2021 añadía un nuevo apartado 6 al art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del siguiente tenor²⁹:

«A todos los efectos, y para los nuevos desarrollos urbanísticos de sectores o unidades de ejecución e implantación de las actividades económicas que impliquen riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas y cuya autorización corresponda a la administración de la Generalitat Valenciana o a las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el caso de *tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5.000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios (...)* deben situarse al menos a 1.000 metros de distancia, contados desde el perímetro exterior de la instalación, hasta la zona más próxima de *suelos calificados como residenciales*, dotacionales educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial...» (las cursivas son nuestras)

la Abogacía de la Generalitat veía viables los macrodepósitos en 2021», ambas en el Diario Información de Alicante de 8 de enero de 2021 y 23 de enero de 2024, respectivamente. El motivo principal de disputa reside, al parecer, en la exigencia o no de evaluación de impacto ambiental del proyecto.

²⁸ Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas, X Legislatura, núm. 95, de 22 de diciembre de 2021 (p. 5128)

²⁹ El art. 7 lleva por título «Criterios generales de crecimiento territorial y urbano» y se enmarca dentro del capítulo III del título I del libro I del Texto Refundido (Criterios de la ocupación racional del suelo)

Es más, teniendo siempre presente el asunto que lo motivaba, el precepto se ocupaba incluso de las consecuencias indemnizatorias de la medida:

«En virtud de lo establecido en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunitat Valenciana, a todos los efectos, *lo establecido en este artículo es de aplicación a los proyectos de ejecución de las instalaciones referidas en el párrafo anterior que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor del presente, no ejecutadas*. A tal efecto, *el ayuntamiento donde se realice la tramitación del expediente abonará al promotor los costes de redacción de los proyectos y licencias en que este haya incurrido, como medida compensatoria...*» (las cursivas son nuestras)³⁰

2.3 EL RECURSO, LA DEFENSA Y EL INCIDENTE CAUTELAR

Fracasados los intentos de arreglo amistoso³¹, el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el precepto indicado por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE).

El planteamiento del recurso era relativamente sencillo. A juicio de la Abogacía del Estado, el precepto, de aplicación también a los puertos de interés general por su falta de diferenciación, suponía una «interferencia» en el ejercicio de la competencia estatal sobre dichos puertos, concretamente, en los posibles contenidos de la «Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios», cuya aprobación para cada uno de ellos compete al Ministerio³², por lo que, contando esta figura con el aval de la STC 40/1998, de 19 de febrero³³, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la

³⁰ La extraña referencia en el encabezamiento de este párrafo a la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades, se debe a que la misma Ley 7/2021 (art. 161) introdujo un precepto de idéntico tenor en dicha ley, su nueva Disposición adicional décima (Nuevo régimen para determinadas actividades relacionadas con nuevos almacenamientos proyectados o en tramitación de productos petrolíferos), sobre el que incomprensiblemente no se pidió la apertura de negociaciones a que nos referimos en la nota siguiente, y en consecuencia no recurrido por el presidente del Gobierno.

³¹ Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, de 23 de marzo de 2022, de iniciación de negociaciones en relación con varios preceptos de la Ley 7/2021, entre ellos el art. 173 (BOE núm. 100, de 27 de abril), y Acuerdo de solución de discrepancias de 28 de septiembre de 2022, que no incluye ningún arreglo sobre dicho artículo (BOE núm. 257, de 26 de octubre)

³² Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (art. 69)

³³ En relación con el instrumento equivalente de los «Planes de utilización de los espacios portuarios» de la anterior Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 15)

conurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico (aquí, con la autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo), debía otorgarse prevalencia a la competencia estatal.

En defensa del precepto impugnado intervinieron en el proceso tanto las Cortes como el Gobierno valenciano, pero con planteamientos bastante diferentes. La letrada de las Cortes valencianas centraba su argumentación en la inexistencia, a su juicio, de una interferencia «ilegítima» del precepto (que también entendía dictado al amparo de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo) debido a la falta de identificación en el recurso de una «incidencia (...) real, concreta y actual [del mismo] sobre las normas estatales en materia de puertos de interés general, ni sobre otras materias».

La letrada de la Generalitat Valenciana prefería, en cambio, enmarcar la medida en el ámbito de la seguridad industrial, calificándola como un «requisito adicional» de los que la ley (estatal) de industria prevé que puedan introducir las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en la materia, como es el caso de la Comunidad Valencia, para instalaciones radicadas en su territorio³⁴. Con este encuadramiento se desvanecerían, a su juicio, las dudas que pudiera suscitar la concurrencia con las competencias estatales sobre puertos de interés general, porque esa habilitación (de la ley de industria) en favor de las Comunidades Autónomas haría innecesaria la articulación de técnicas de colaboración y porque la prevalencia correspondería, en todo caso, a la norma autonómica, que es la que protege aquí el interés general (la salud y seguridad de las personas). Ponía en duda, además, que la actividad regulada formara parte de los usos portuarios principales o necesarios (comerciales, pesqueros y náutico-deportivos), encajando más bien en los complementarios o auxiliares de aquellos, que sólo resultarían admisibles, según su criterio, cuando no pudieran tener otra ubicación, lo que quedaría desmentido en el presente caso por el traslado que se hizo en los años noventa de los antiguos depósitos de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) en el puerto de Alicante³⁵.

Interpuesto el recurso con invocación del art. 161.2 CE, lo que determinó la suspensión automática de la vigencia del precepto impugnado, se abrió el correspondiente incidente cautelar relativo

³⁴ Art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

³⁵ En efecto, en 1995 se firmó un Convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana, el Ministerio de Industria y Energía, el Ayuntamiento de Alicante y la Compañía Logística de Hidrocarburos para el traslado de su planta de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos situada en el puerto de Alicante, que se terminó de ejecutar en el año 2000.

al mantenimiento o levantamiento de la suspensión, que fue resuelto por ATC 35/2023, de 7 de febrero. El Tribunal, sin prejuzgar, como corresponde, el fondo del asunto, se inclinó por levantar la suspensión, al entender insuficientes las razones alegadas por la Abogacía del Estado en defensa de su mantenimiento, ligadas aquí sí (a diferencia del planteamiento general del recurso) al concreto supuesto motivador de la disposición. No bastaban, por supuesto, los posibles perjuicios de naturaleza económica que la suspensión pudiera acarrear a la empresa promotora de la instalación y a la Autoridad portuaria de Alicante. Pero tampoco consideró el Tribunal procedente aplicar en este caso, como se pedía, la doctrina relativa a los supuestos de «bloqueo» de las competencias estatales (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, en el caso del Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca), por no darse ninguna de las condiciones requeridas: ni el alcance de la competencia estatal era indiscutido, ni en la ley valenciana había una confesión abierta de tal intencionalidad, por el tenor «general y abstracto» del precepto y la falta de referencia al mismo en su preámbulo.

Escasos meses después, la STC 63/2023, de 24 de mayo, estimaría, sin embargo, el recurso, como vamos a ver a continuación, examinando el precepto cuestionado, como había quedado anticipado en la resolución del incidente cautelar, desde un prisma «general y abstracto», sin plantearse su posible consideración como ley singular con destinatario o de caso único (tampoco sugerida por las partes en el proceso)³⁶

2.4 LA SENTENCIA: CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO Y PREVALENCIA DE LA COMPETENCIA ESTATAL

La STC 63/2023 va a aceptar íntegramente el planteamiento de la Abogacía del Estado, pero procurando dar respuesta también a todos los argumentos de las defensas.

De entrada, la Sentencia (FJ 2) plantea el asunto, como ciertamente habían hecho todas las partes en el proceso, como un supuesto de concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico, recordando la reiterada doctrina constitucional sobre la necesidad de habilitar fórmulas de colaboración que permitan llegar a acuer-

³⁶ Sobre la tipología de leyes singulares en la doctrina constitucional, vid., en último término, la STC 148/2020, de 22 de octubre, sobre la ley de caza de Castilla y León, que también rechazó en este caso la calificación de los preceptos impugnados como una ley singular de esta clase, por tratarse de «una norma que nace con vocación de permanencia, que se proyecta hacia el futuro y que es susceptible de una pluralidad de aplicaciones» (FJ 5)

dos y sobre la decisión final del conflicto, si no ha podido evitarse, en favor de la competencia «prevalente», manteniendo de momento un cierto suspense sobre cuál fuera ésta en el presente supuesto.

El siguiente paso consistía en precisar entre qué competencias se daba la concurrencia. Sobre la estatal no había duda, pues todas las partes estaban de acuerdo en señalar la competencia sobre puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Pero la autonómica era objeto, como vimos, de discrepancia entre las defensas de la ley. En este punto, la Sentencia (FJ 2) se decanta por la competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio, no sólo por la ubicación del precepto impugnado en la ley (valenciana) reguladora de estas materias, sino también y sobre todo por la especificidad de su objeto (tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles en recintos portuarios), que haría, a su juicio, problemática su inserción en el campo de la seguridad industrial, a diferencia del apartado anterior del mismo artículo de la ley, «no cuestionado» (no cuestionable en este recurso, debería decir), que establecía también un régimen de distancias mínimas para un conjunto más amplio de actividades peligrosas y con independencia de su emplazamiento en unos lugares u otros³⁷.

Quedaba por concretar la existencia de un auténtico conflicto entre competencias concurrentes, es decir, en qué medida y de qué modo la cuestionada regulación valenciana venía a «interferir» en las competencias estatales sobre puertos de interés general, lo que también, como vimos, había sido puesto en duda por las defensas de la ley, en particular, por las Cortes Valencianas.

Pues bien, en este punto, la Sentencia (FJ 4), siguiendo también a este respecto el parecer de la Abogacía del Estado, sitúa esa interferencia en los «planes» de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (en adelante, DEUP), instrumentos de «planificación sectorial» (no urbanística) mediante los que se define la zona de servicio de los puertos de interés general (dominio público portuario) y se fijan los usos previstos para cada una de sus diferentes áreas, cuya aprobación compete al Ministerio, y cuya constitucionalidad, como ya se dijo, había sido avalada por la STC 40/1998, en la medida en que el establecimiento de un régimen de distancias mínimas para ciertos usos portuarios (depósitos de combustible) vendría a condicionar su posible contenido³⁸.

³⁷ Apartado 5 del art. 7 del Texto Refundido, presente desde su redacción original.

³⁸ El entrecorillado de la palabra «planes» obedece a que la ley (el art. 69 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) no emplea ahora esa expresión, quizás para evitar cualquier confusión con los planes especiales de los puertos, al haber señalado la STC 40/1998 (FJ 35), en relación con los anteriores «planes de utilización de los espacios portuarios», que no eran planes urbanísticos en sentido estricto. Por

«El examen de la regulación de la DEUP en el texto refundido de la Ley de puertos del Estado permite concluir que *compete exclusivamente al Estado*, a través de este instrumento de planificación sectorial, *determinar el cómo y el dónde de los usos y actividades portuarias que se van a desarrollar en la zona de servicio de los puertos de interés general (...)* [FJ 4 b)]

El conflicto competencial aquí suscitado no deriva de las discrepancias entre las partes sobre el concreto contenido de alguno de los instrumentos de ordenación de los puertos, ya sea el sectorial —DEUP—, ya sea el urbanístico —plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente—. El conflicto surge al establecer el legislador autonómico, al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, una previsión normativa que fija un criterio territorial sobre localización de actividades económicas. *Esta intervención autonómica interfiere en la competencia estatal para elaborar y aprobar la DEUP*; en concreto, en la implantación efectiva de los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divide la zona de servicio de un puerto de interés general» [FJ 4 c)] (las cursivas son nuestras)

A este respecto, la Sentencia [FJ 4 a)] sale también al paso de la caracterización que hacía la abogada de la Generalitat de los «usos complementarios o auxiliares» de los comerciales, pesqueros y náutico-deportivos (dentro de los que coincide, no obstante, en situar los tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles, en tanto que usos «de almacenaje») como usos excepcionales, señalando (correctamente) que la legislación de puertos de interés general no establece ninguna jerarquía y que la competencia estatal ordenadora de los usos portuarios a través de las DEUP se extiende por igual a todos ellos³⁹.

Una vez identificadas las competencias concurrentes y el punto de colisión entre ellas, sólo restaba aplicar la doctrina constitucional en la materia, ya recordada por la Sentencia con anterioridad. El primer elemento resultaba en este caso obviamente incumplido [FJ 4 b)], pues la normativa valenciana venía a imponer su criterio sin la previsión de mecanismos de acercamiento de posiciones, que sí se contienen en cambio en la regulación del procedimiento de aprobación tanto de las DEUP como de los Planes Especiales de los puertos de interés general⁴⁰. Y en cuanto a la regla última de

ello, la STC 63/2023, además de recordar esa doctrina, se refiere a las DEUP como instrumentos de «planificación sectorial».

³⁹ Art. 72.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁴⁰ «Siendo esto así, es evidente que, en este caso, el precepto impugnado prevé una intervención autonómica singularmente intensa que interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, y lo hace de tal modo que las técnicas de cooperación y coordinación previstas por el legislador estatal, a los efectos de conciliar los contradictorios intereses en juego, *no es que resulten insatisfactorias*, en el concreto supuesto de hecho que el precepto

decisión del conflicto, y pese al suspense mantenido hasta este momento, la Sentencia [FJ 4 c)] se decanta lógicamente, como resulta de la referida doctrina constitucional, por la competencia estatal⁴¹. No obstante, y para dar respuesta a la alegación de la abogada de la Generalitat de que la defensa del «interés general» (seguridad y salud de los ciudadanos) estaría en este caso de parte la Comunidad Autónoma, la Sentencia (FJ 3) se entretiene previamente, a mi juicio de manera innecesaria, en desarrollar las supuestas particularidades de la competencia estatal sobre puertos, que recae justamente sobre los de ese nombre.

En conclusión, la Sentencia (FJ 5) estima el recurso, pero sin declarar la nulidad del precepto impugnado, que podría mantener vigencia en relación con los puertos de competencia autonómica (algo, en mi opinión, poco probable dadas las características de estos puertos, y alejado, por supuesto, como sabemos, de su intencionalidad).

2.5 VALORACIÓN

Creo que la Sentencia acierta en la decisión, pero no estoy del todo convencido de la bondad de sus argumentos. Más que un conflicto competencial o, al menos, junto con él, lo que planteaba realmente el precepto impugnado era, en mi opinión, el problema de una regulación singular, no sólo por su evidente conexión con el caso del puerto de Alicante, sino también (aun pasando por alto esta circunstancia y atendiendo a su formulación general) por su exclusiva referencia a los peligros de una sola actividad (los depósitos de combustible) en un solo emplazamiento (los recintos portuarios), ayuna probablemente, en lo relativo a todas estas singularidades, de la suficiente justificación⁴².

impugnado regula, *sino que devienen en irrelevantes* por la propia naturaleza de la intervención autonómica» [FJ 4 b)] (la cursiva es nuestra)

⁴¹ «El interés general que subyace tanto en la atribución competencial estatal, como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general» [FJ 4 c)].

⁴² La Sentencia deja una impresión de absoluta intangibilidad de las competencias estatales en materia de infraestructuras de interés general, que tal vez no se corresponda del todo con la doctrina constitucional en la materia (entre otras, SSTC 5/2013, de 17 de enero, sobre la ley catalana de protección contra la contaminación acústica, 202/2013; de 5 de diciembre, sobre la desaladora de Torre Vieja; 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley catalana del cambio climático; y 113/2019, de 3 de octubre, sobre la ley balear de evaluación ambiental)

Sin pretender un planteamiento alternativo completo, permítan-se unas breves observaciones en este sentido al hilo argumental de la Sentencia.

2.5.1 Sobre la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) como punto de colisión

En primer lugar, no tengo claro que, como afirmaba la Abogacía del Estado y comparte la Sentencia, el punto de colisión de la normativa valenciana con las competencias estatales sobre puertos de interés general fuera el contenido actual o «posible» de las Delimitaciones de Espacios y Usos Portuarios (DEUP), a la vista de la generalidad con que estos instrumentos definen los usos de cada una de las áreas en que dividen la zona de servicio de los puertos, limitándose a señalar si se trata de usos comerciales, pesqueros, náutico-deportivos, complementarios o auxiliares, vinculados a la interacción puerto-ciudad o mixtos⁴³.

En realidad, en el caso del puerto de Alicante no había colisión alguna del precepto impugnado con la DEUP ni tan siquiera con su Plan Especial⁴⁴, que tampoco añade muchas más precisiones sobre los usos asignados a los muelles en cuestión⁴⁵, sino única y exclusivamente con la decisión de la Autoridad portuaria de Alicante de autorizar la instalación de esos tanques en dichos muelles.

Quiere decirse con ello que la limitación de la normativa valenciana para un tipo muy determinado de uso portuario no suponía una clara «interferencia» en el contenido actual ni tan siquiera «posible» (dada su generalidad) de las DEUP de los puertos (valen-

⁴³ Así ocurre, por ejemplo, con la DEUP del Puerto de Alicante, actualizada por Orden FOM/911/2019, de 7 de agosto (BOE núm. 211, de 3 de septiembre), y cuyo proyecto de octubre de 2017, elaborado por la Autoridad Portuaria de Alicante, se encuentra disponible en su página web INFORMACIÓN PÚBLICA TRAMITACIÓN DEUP - Noticias - Puerto de Alicante (puertoalicante.com) (último acceso: 29/04/2024). A ello se refería también la propia STC 40/1998, para rechazar la alegada invasión por los planes de delimitación de espacios portuarios de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo: «El plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios (...); no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto» (FJ 34); (la cursiva es nuestra)

⁴⁴ Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda de 22 de febrero de 2006, por la que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual número 3 del Plan Especial del Puerto de Alicante (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante núm. 93, de 24 de abril de 2006)

⁴⁵ A esto se refería probablemente la abogada de las Cortes valencianas al negar la existencia de una «incidencia ilegítima real, concreta y actual sobre las normas estatales en materia de puertos de interés general». Y lo reconoce la propia Sentencia: «El conflicto competencial aquí suscitado no deriva de las discrepancias entre las partes sobre el concreto contenido de alguno de los instrumentos de ordenación de los puertos, ya sea el sectorial -DEUP-, ya sea el urbanístico -plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente» [FJ 4 c)].

cianos) de interés general, a menos que se entienda que las genéricas previsiones de las DEUP conllevan sin más la habilitación de todos los pertenecientes a cada una de las categorías barajadas, lo que no parece plausible porque pueden estar sujetos a variadas normativas y requerimientos⁴⁶.

2.5.2 Sobre las categorías de usos portuarios

De menor importancia, aunque a mi juicio incorrecta, es la calificación que hace la Sentencia, siguiendo el parecer de la abogada de la Generalitat, de los «tanques de almacenamiento de productos petrolíferos combustibles» como un «uso complementario o auxiliar» (de «almacenaje»), siquiera sea, como vimos, para rebatir la consideración como excepcionales de esta categoría de usos, cuando probablemente se trata de un «uso comercial», que legalmente comprende «los relacionados con el intercambio entre modos de transporte» (marítimo y terrestre), que es la finalidad, entre otros, de los depósitos de combustible⁴⁷.

Si se tratara de un uso complementario o auxiliar, difícilmente se podrían haber autorizado esos tanques en los muelles resultantes de la ampliación del puerto de Alicante, para los que la DEUP prevé un uso exclusivamente comercial⁴⁸.

2.5.3 Sobre el precepto impugnado como ley singular

En realidad, el clave del asunto se encuentra, a mi juicio, en el apartado de la Sentencia en el que se decide el título autonómico concurrente, descartándose el propuesto por la abogada de la Generalitat Valenciana (seguridad industrial) y escogiendo el urbanismo y la ordenación territorial [FJ 2 b)].

Es entonces cuando la Sentencia alude a la singularidad del precepto impugnado (previsión de «carácter singular», la llama) y lanza un velado reproche sobre su falta de justificación (más allá de la solución del problema planteado en el puerto de Alicante, sobre lo que se guarda silencio), que es lo que, en mi opinión, justifica su

⁴⁶ También lo reconoce la Sentencia: «(...) sin perjuicio, claro está, del incuestionable cumplimiento de las normas vigentes en materia de seguridad industrial y de la obtención de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que sean exigidos por otras disposiciones legales» [FJ 4 a)]

⁴⁷ Art. 72.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁴⁸ Plano 5.3 del proyecto de DEUP de octubre de 2017, que califica como usos comerciales, entre otros, los graneles sólidos y «líquidos» (pp. 8 y ss.).

declaración de inconstitucionalidad, y no sólo su «interferencia» en las competencias estatales sobre puertos de interés general.

En efecto, la Sentencia compara este precepto (el nuevo apartado 6 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje) con el anterior y «no cuestionado» (el apartado 5, presente en su redacción original⁴⁹), que contenía ya un régimen de distancias mínimas en relación con los suelos residenciales (500 metros) para toda clase de (nuevas) actividades peligrosas y en cualquier emplazamiento, «incluidos [dice intencionadamente la Sentencia] los recintos portuarios», pero insuficiente (me permito añadir) para resolver el problema de los depósitos de combustible del puerto de Alicante, cuya distancia respecto de dichos suelos (según el proyecto) era superior a 500 metros, aunque inferior a 1.000⁵⁰.

Este y no otro era el motivo de la elección de esa distancia en el nuevo apartado 6, respecto del cual la Sentencia, más fríamente, pero para rechazar que responda a verdaderos motivos de seguridad industrial, se limita a observar que «deja fuera de su ámbito de aplicación otras actividades que implican el uso y manejo de sustancias -como puede ser el almacenamiento de productos químicos- que por su naturaleza pueden tener igual o superior afección a la salud y seguridad de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades del recinto portuario».

Es, en suma, esta singularidad (no debidamente justificada) lo que hacía problemático el precepto impugnado, y así debiera haberlo resaltado, a mi juicio, la Sentencia, y no sólo su «interferencia» sobre las competencias estatales en materia de puertos de interés general, que obviamente se daba también en el otro precepto «no cuestionado» del Texto Refundido, que también (probablemente) se introdujo en su momento de forma unilateral por el legislador valenciano.

2.6 REFLEXIONES FINALES

Más allá de la Sentencia, el caso invita a hacer otras reflexiones: la primera, de alcance general, en relación con la verdadera naturaleza de los conflictos competenciales en materia de puertos

⁴⁹ Que provenía de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (ahora sustituida, junto a otras, por el Texto Refundido), como nueva Disposición adicional duodécima de esta última.

⁵⁰ Según la recreación de distancias que aparece en algunas noticias relativas al asunto del Diario Información de Alicante, por ejemplo, la de fecha 25 de enero de 2024.

de interés general, y la segunda, sobre el desenlace final que pueda tener el problema alicantino desencadenante del mismo.

2.6.1 **¿Conflictos interadministrativos o entre ramos de la Administración?**

Creo que nuestro sistema de gestión de los puertos de interés general, introducido ya en lo fundamental por la Ley 62/1997⁵¹, puede suscitar dudas sobre la verdadera naturaleza de los conflictos competenciales en la materia, es decir, si se trata de auténticos conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas o, más bien, entre distintos ramos de la Administración.

En efecto, las Autoridades Portuarias, organismos públicos de la órbita estatal, pero cuyos Presidentes son designados por las Comunidades Autónomas, que ostentan asimismo una representación mayoritaria (en términos relativos, no absolutos) dentro de los Consejos de Administración de dichas entidades⁵², son las encargadas, entre otras cosas, de preparar las propuestas de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP) de los puertos de interés general, que finalmente se aprobarán por Orden Ministerial, y de formular los Planes Especiales o instrumentos equivalentes de ordenación de dichos puertos, cuya aprobación corresponde a las Administraciones autonómicas, y por supuesto son ellas también quienes otorgan, en el marco de esa planificación en la que han participado de forma decisiva, las concesiones y autorizaciones de usos en el dominio público portuario⁵³.

Aunque sea una obviedad, cabe recordar que fue la Autoridad Portuaria de Alicante, con la indicada presencia de la Generalitat Valenciana, la que autorizó la instalación en el puerto de los depósitos de combustible, que dio lugar dos años después (pero dentro de la misma legislatura, sin cambios en el gobierno de la Generalitat) a la reacción del legislador valenciano.

¿Qué motivó la presentación del recurso?: ¿la salvaguardia de las competencias del Estado o la reivindicación de la Administración portuaria (estatal y autonómica), interesada como es lógico en la buena marcha de los puertos de interés general y en este caso

⁵¹ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Vid., al respecto, con detalle, Fernando DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, *El régimen de los puertos del Estado*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 26 y ss.

⁵² Arts. 30 y 31 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁵³ Art. 69.3, 56 y 26 del Texto Refundido, respectivamente.

también en la viabilidad de la concesión de obras que posibilitó la ampliación del puerto de Alicante?

Un motivo adicional para la presentación del recurso, esta vez sí de interés propiamente estatal, lo expuso muy bien la Abogacía del Estado en el incidente cautelar, y era el trato diferente que, en relación con ese uso portuario (tanques para el depósito de combustibles), creaba la normativa valenciana para los puertos de interés general radicados en la Comunidad Valenciana frente a los restantes, al no existir una normativa (estatal) al respecto de común aplicación. El Tribunal no concedió relevancia a este motivo a efectos cautelares, pero con un argumento del que luego se desentendió (tal vez lamentablemente) en la resolución del recurso, a saber, que la variedad de regímenes (también a propósito de los usos de los puertos de interés general) es algo «consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado» [ATC 35/2023, FJ 4 b)].

2.6.2 El futuro de los depósitos de combustible

La STC 63/2023 ha removido el obstáculo que la ley valenciana suponía para la construcción y puesta en funcionamiento de los depósitos de combustible autorizados por la Autoridad portuaria en el puerto de Alicante⁵⁴.

Pero, como ya indicamos, sigue pendiente de respuesta el recurso de apelación interpuesto por la empresa promotora ante el TSJ de la Comunidad Valenciana frente a la denegación de las también necesarias licencias municipales ambiental y de obras, que había sido confirmada en primera instancia por los Juzgados de lo contencioso-administrativo.

Desconozco el tenor del recurso y de la sentencia de instancia, y no puedo hacerme idea por tanto de sus posibilidades de éxito. Tampoco cabe pronosticar, en estas circunstancias, la posible incidencia que la Sentencia del Tribunal Constitucional pueda tener en el desenlace de la apelación.

Pero una cosa sí se puede adelantar, y es que, si finalmente el TSJ da la razón a la empresa y reconoce su derecho a obtener las licencias municipales, la única manera ortodoxa de impedir la instalación de los depósitos pasa por que la Autoridad portuaria (que ahora no parece estar a favor de la actividad⁵⁵) promueva una revi-

⁵⁴ Sigue, no obstante, formalmente vigente el precepto del mismo tenor y no recurrido de la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades (Disposición adicional décima), al que ya se hizo referencia.

⁵⁵ «El Puerto de Alicante reitera a los vecinos que los macrodepósitos no entran en su hoja de ruta», Diario Información de Alicante de 5 de febrero de 2024.

sión, no tanto de la DEUP, que por su generalidad poco puede aportar al respecto, como del Plan Especial del puerto de Alicante, incorporando al mismo las determinaciones que permitan proceder a la revocación de la autorización, asumiendo, eso sí, las pertinentes consecuencias indemnizatorias⁵⁶.

3. DE NUEVO EL MAR MENOR (STC 126/2023)

3.1 INTRODUCCIÓN: EL DECRETO-LEY MURCIANO 5/2021 Y LOS EXPEDIENTES DE RESTITUCIÓN DE CULTIVOS

La Ley de la Región de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso, frente a un buen número de preceptos y por motivos tanto competenciales como sustantivos, que fue íntegramente desestimado por la STC 112/2021, de 13 de mayo, a la que dedicamos un amplio comentario en la edición correspondiente del Observatorio⁵⁷.

Con posterioridad, esta ley ha sufrido algunas modificaciones parciales, entre ellas, la llevada a cabo, tras el grave episodio de hipoxia de la laguna de los días 20 y 21 de agosto de 2021, por Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto⁵⁸, que incluía tres grupos de medidas encaminadas a mitigar la entrada de nutrientes de origen agrícola: un endurecimiento de las limitaciones de uso de fertilizantes en la zona 1 del Campo de Cartagena (la más próxima al Mar Menor), una reducción (junto a otras mejoras técnicas) del plazo para resolver los procedimientos de restitución de cultivos de regadío a secano o uso forestal en caso de pérdida de los derechos de aprovechamiento de aguas y un acortamiento también de los plazos de los procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad⁵⁹.

⁵⁶ Al cierre del trabajo, tengo noticia de que el TSJ ha emitido finalmente Sentencia estimatoria (parcial) del recurso de apelación: «El TSJ da la razón a la promotora de los macrodépósitos en el puerto de Alicante», Diario Información de Alicante de 24 de abril de 2024.

⁵⁷ *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, pp. 389 y ss.

⁵⁸ Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

⁵⁹ Un tratamiento más detallado de estas medidas, en: Santiago Manuel ÁLVAREZ CARREÑO, Blanca SORO MATEO, Elisa PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ y Pablo SERRA-PALAO, «Regresiones, retrasos y falta de efectividad del Derecho ambiental en la Región de Murcia: crónica de la política y legislación ambiental de 2021», en: G. GARCÍA ÁLVARA

Pues bien, frente al segundo grupo de medidas, las relativas a los expedientes de restitución de cultivos (modificación de los arts. 33.1 y 4 y 34.1 y 2 de la Ley 3/2020), el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad por supuesta falta del presupuesto habilitante para la adopción de Decretos-ley (arts. 86.1 CE y 30.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia⁶⁰), así como por posible vulneración de las competencias del Estado en materia de aguas (cuencas intercomunitarias) y procedimiento administrativo común (arts. 149.1.22 y 18 CE, respectivamente)⁶¹

Se trataba, sin duda, de un recurso extraño, en el que, como habremos de ver después, el Gobierno no cuestionaba realmente las novedades que la reforma introducía en el procedimiento de restitución de cultivos, sino lo que su regulación decía desde el principio, aprovechando la nueva redacción dada a los preceptos en cuestión, cosa, por lo demás, perfectamente legítima y que justificó que la Sentencia rechazara la pretensión de inadmisión por extemporaneidad formulada por la abogada de la Región de Murcia⁶². Era, además, un recurso precedido de un dictamen del Consejo de Estado desfavorable a su interposición, aunque los motivos finalmente esgrimidos variaran en parte respecto de los sometidos a la consideración de este órgano⁶³.

En fin, el recurso fue desestimado con relativa facilidad, pero con una sólida argumentación, por la STC 126/2023, de 27 de septiembre. Una Sentencia, a mi juicio, espléndida, de la que cabe destacar el acierto de haber solicitado al Gobierno de la Región de Murcia, poco antes de su dictado, la remisión del expediente de elaboración del Decreto-ley 5/2021, a través del cual el Tribunal adquirirá la firme convicción (que luce en su redacción) de la falta de fundamento de todas las quejas⁶⁴.

REZ, J. JORDANO FRAGA, B. LOZANO CUTANDA y A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, Ciemat, Madrid, 2022, pp. 1254 y ss.

⁶⁰ Introducido por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

⁶¹ Tras el fracaso de los intentos de solución amistosa [Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de inicio de negociaciones (BOE núm. 304, de 21 de diciembre de 2021)]

⁶² STC 126/2023, de 27 de septiembre (FJ 2)

⁶³ Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente) de 12 de mayo de 2022 (núm. de expediente: 651/2022). Ante el Consejo de Estado se alegaba la vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, por contener supuestamente los preceptos impugnados una regulación de menor exigencia ambiental que la resultante de la legislación básica, en lugar de la infracción de los arts. 149.1.18 y 22 CE.

⁶⁴ Antecedente 7 de la STC 126/2023.

3.2 EL PRESUPUESTO HABILITANTE

El abogado del Estado cuestionó la concurrencia del presupuesto habilitante para la adopción del Decreto-ley, en relación con la modificación del procedimiento de restitución de cultivos, con el argumento de que en realidad la regulación seguía siendo en esencia la misma. Si apenas nada cambiaba, no habría urgencia alguna en acometer el cambio⁶⁵. Curiosa alegación ésta, pues de haber prosperado el motivo, se hubiera corrido el riesgo de que la cuestión de fondo, la verdaderamente importante, quedara imprejuizada⁶⁶.

Pero la Sentencia (FFJJ 3 y 4) contradice abiertamente esa supuesta falta de novedad. Con ayuda del expediente reclamado, concretamente, de la Memoria de análisis de impacto normativo de la disposición (cuya existencia, por cierto, induce a pensar que el propósito inicial era la aprobación de una ley o de un reglamento⁶⁷), la Sentencia [FJ 4 b)] identifica los dos principales cambios en la regulación y, sobre todo, la razón de ser de su introducción. En primer lugar, la precisión de que la apertura del procedimiento se produciría una vez firme «en vía administrativa» la resolución del Organismo de Cuenca (Confederación Hidrográfica del Segura) sobre el cese o prohibición de los regadíos⁶⁸, porque la anterior referencia a la firmeza sin más de aquélla había generado dudas en el órgano competente para la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos. Y, en segundo lugar, la previsión de que la comunicación del Organismo de Cuenca identificara expresamente el «polígono, parcela y recinto afectado» por el referido cese o prohibición⁶⁹, porque la falta de identificación del recinto en esas comunicaciones dificultaba la tramitación de dichos expedientes.

Una vez precisadas las novedades que presentaban los preceptos recurridos, la Sentencia [FJ 4 d)] no encuentra dificultad alguna en apreciar su necesaria «conexión de sentido» (de acuerdo con la jurisprudencia en la materia) con la situación de extraordinaria y urgente necesidad determinante de la adopción del Decreto-ley (explicitada ya de modo suficiente, según la Sentencia, en el preámbulo de la disposición: el referido episodio de hipoxia de La Lagu-

⁶⁵ Antecedente 1 b) de la Sentencia.

⁶⁶ Dicho sea de paso, según la Sentencia [FJ 1 b)] éste era el motivo «principal» del recurso, y es desde luego al que presta mayor atención (FFJJ 3 y 4), pero en realidad no era así, como demuestra la mucho más elaborada y extensa argumentación que el abogado del Estado dedica en el recurso a los motivos competenciales [antecedente 1 c) y d) de la Sentencia]

⁶⁷ Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (arts. 46 y 53)

⁶⁸ Arts. 33.1 y 34.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción.

⁶⁹ Art. 34.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción.

na) y con el resto de cambios no recurridos (acortamiento de plazos) en la regulación de los procedimientos de restitución («existe una evidente conexión de sentido entre las medidas objeto de impugnación, de aplicación inmediata y *dirigidas a aclarar determinados extremos de carácter técnico-procedimental de la regulación preexistente*, y el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, configurados como una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario» -la cursiva es nuestra), desestimando en consecuencia este motivo del recurso.

3.3 LA CUESTIÓN DE FONDO: UN EJEMPLO MÁS DE LA MALA SINTONÍA ENTRE ADMINISTRACIONES

No eran tanto estas novedades como lo que, por activa y por pasiva, decía ya la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, en sus arts. 33 y 34, antes de la reforma, el verdadero motivo del recurso, a saber, la configuración de las resoluciones del Organismo de Cuenca sobre cese de los derechos de aprovechamiento de aguas como presupuesto para el inicio de los procedimientos de restitución de los regadíos a cultivos de secano o uso forestal, es decir, para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias (agrícolas y/o ambientales) en la materia⁷⁰.

Con un gran esfuerzo argumental, digno tal vez de mejor causa⁷¹, el abogado del Estado intentaba demostrar que este tratamiento de las resoluciones del Organismo de Cuenca (la Confederación Hidrográfica del Segura) como una suerte de dictamen preceptivo y vinculante en los procedimientos de restitución de cultivos suponía una invasión de las competencias del Estado en materia de aguas (cuencas intercomunitarias, art. 149.1.22 CE) al convertir a la Confederación en «coautora» de unas medidas de exclusiva competencia autonómica, a la par que una vulneración mediata de la competencia sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) al excluir otras formas de iniciación de esta clase de procedimientos previstas en la Ley 39/2015.

De forma breve, pero contundente, la Sentencia (FJ 5) rechaza las alegadas infracciones competenciales, poniendo de relieve que

⁷⁰ Aquí había otra novedad no cuestionada, como era la posibilidad de que la restitución pudiera ser también a cultivo de secano y no sólo a uso forestal (art. 33.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción)

⁷¹ Antecedente 1 c) y d) de la Sentencia.

en esos preceptos la Ley 3/2010 no hace sino regular la competencia autonómica sobre restitución de cultivos, no la estatal en materia concesión y extinción de aprovechamientos de aguas, pero de manera respetuosa con ella, y «sin imponer tampoco al Estado [a la Confederación Hidrográfica] obligación alguna [la de comunicar sus resoluciones sobre prohibición o cese de dichos aprovechamientos] que no viniese ya comprendida en el *deber general de colaboración* –en particular, mediante el intercambio de información– que sobre este pesa al igual que sobre las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico» (la cursiva es nuestra).

Elegante manera de poner fin a un recurso que, más que por la sospecha de que la Región de Murcia utilizara la imprescindible colaboración de la Confederación Hidrográfica como «subterfugio» para retrasar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos⁷², parecía venir motivado por temor a la propia desidia en el dictado y comunicación de las resoluciones de cese de aprovechamientos de aguas o por cuestiones de imagen (la «coautoría» de las obviamente impopulares órdenes de restitución).

⁷² Este era, no obstante, el planteamiento del recurso.

