

Suplemento**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3795 *Pleno. Sentencia 59/2013, de 13 de marzo de 2013. Conflicto positivo de competencia 1618-2003. Planteado por el Gobierno de Aragón respecto de la certificación sobre afección a la conservación de la diversidad en las zonas especiales de conservación y en las zonas de especial protección para las aves, expedida el 9 de noviembre de 2002 por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto denominado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II». Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: carácter instrumental de la certificación ambiental respecto de la obra hidráulica de competencia estatal sobre la que versa (SSTC 13/1998 y 149/2012).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1618-2003, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la certificación de 9 de noviembre de 2002 sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en las zonas especiales de conservación y en las zonas de especial protección para las aves, expedida por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto titulado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II». Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de marzo de 2003 el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra la certificación de 9 de noviembre de 2002 sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en las zonas especiales de conservación y en las zonas de especial protección para las aves, expedida por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto titulado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II», por invadir la competencia exclusiva autonómica en materia

de espacios protegidos (art. 31.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).

El Letrado autonómico resalta que la conjunción del art. 149.1.23 CE y de los arts. 37.3 («Corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en las siguientes materias: Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje») y 31.1.15 («Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y espacios naturales protegidos») del Estatuto de Autonomía de Aragón exige diferenciar el medio ambiente como título competencial específico de títulos vinculados al medio ambiente pero distintos de éste, por su especificidad, como el relativo a los espacios naturales protegidos. Y añade que en el marco de esos títulos competenciales se aprobó por el Estado el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de la flora y la fauna silvestre, cuyo art. 6, bajo la rúbrica «medidas de conservación», dispone:

«1. Respecto de las zonas especiales de conservación las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares.

2. Por las Comunidades Autónomas correspondientes se adoptarán las medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos del presente Real Decreto.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo, las Comunidades Autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. En su caso, las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las medidas compensatorias que hayan adoptado y éste, a través del cauce correspondiente, informará a la Comisión Europea.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, otras razones imperiosas de interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá que consultar, previamente, a la Comisión Europea.

Desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.

También será de aplicación a las zonas de especial protección para las aves, declaradas, en su caso, por las Comunidades Autónomas correspondientes, al amparo del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE, lo establecido en los apartados 2, 3 y 4 de este mismo artículo.»

La Administración General del Estado, a juicio del representante del Gobierno de Aragón, se atribuye la función de control ex art. 6.3 de la norma transcrita y, en consecuencia, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente formuló el 9 de noviembre de 2002, en relación con el proyecto titulado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II», lo que denomina «Declaración de la autoridad responsable de supervisar los lugares de la Red Natura 2000», concluyendo en ella que el proyecto evaluado «no tendrá efectos negativos apreciables en lugares incluidos en la Red Natura 2000, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Las conducciones previstas no invadirán en ningún caso el ámbito territorial del LIC de “Aiguabarreig Segre – Noguera Ribagorzana” (ES5130020), limitándose a cruzar este espacio por los puntos previstos (ramal Albesa y ramal Corbins-Torrelameu) aprovechando la existencia de infraestructuras preexistentes sin que las obras incidan en el cauce del río o sus márgenes; b) Cualquier superficie de ocupación temporal para la ejecución de las obras (parques de maquinaria, instalaciones auxiliares, acopio o vertido de materiales, etc.) se ubicará fuera del límite de los espacios de la Red Natura 2000. Igualmente, no se realizará tránsito de maquinaria por el interior de los Lugares de la Red Natura 2000; c) No se procederá a la realización de cortes, desvíos u otro tipo de obras que varíen los caudales circulantes en el Noguera Ribagorzana. Las obras se realizarán aprovechando el período de menor caudal circulante (invierno); d) Se velará por el mantenimiento de la calidad de las aguas del Noguera Ribagorzana mediante aportes de agua del Canal de Enlace, aguas abajo de los cruces previstos sobre el cauce; d) Se extremarán todas las medidas preventivas de impacto ambiental durante la ejecución de las obras y, entre éstas, se prestará especial atención al jalonamiento temporal de la zona de obras en las inmediaciones de los Lugares de la Red Natura 2000, así como al mantenimiento en óptimas condiciones de dicho jalonamiento.»

Acto seguido, el escrito de promoción de este proceso constitucional recuerda que el Gobierno de Aragón requirió de incompetencia al Gobierno de la Nación respecto de esta certificación de 9 de noviembre de 2002, rechazando éste el requerimiento con el argumento de que la certificación cuestionada es una técnica asimilable al estudio de impacto ambiental, de modo que resulta aplicable la doctrina constitucional, originada con las SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 13/1998, de 22 de enero, según la cual evaluar la afectación medioambiental de planes y proyectos no supone propiamente ejercicio de competencias en materia de gestión medioambiental, sino ejercicio de la competencia que ampara la realización de la obra o proyecto que se pretenda ejecutar.

El Letrado autonómico, una vez delimitados así los hechos relevantes, argumenta que la vulneración competencial radica en que, al asimilar la certificación cuestionada con la evaluación de impacto ambiental, «el Gobierno de la Nación niega la existencia de una competencia autonómica en materia de espacios naturales protegidos que, aunque vinculada a la competencia medioambiental, constituya una competencia específica

diferenciada de esa genérica que se prevé en el art. 149.1.23 CE», destinando el resto de sus consideraciones a fundamentar la diferencia entre ambos títulos competenciales y entre ambas técnicas de protección ambiental.

Respecto de la distinción entre ambos títulos competenciales destaca que «aunque guarden una evidente conexión con el medio ambiente, los espacios naturales protegidos son objeto de un título competencial adicional, definido por la especialidad que implica la materia ante la necesidad de conservar los hábitats y las especies de flora y fauna mediante una ordenación específica de la totalidad de actividades que se van a desarrollar en un determinado territorio», aludiendo a la doctrina constitucional en que este criterio tiene reflejo: «Este Tribunal ha venido advirtiendo que, a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a estos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente, se ha dicho que la materia medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, respecto de la materia de espacios naturales protegidos, que se refiere únicamente a un elemento u objeto de aquéllas —el soporte topográfico del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995, de 26 de junio— y a una determinada forma de actuación» [STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3, que cita literalmente la STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 9 a)].

Advierte, además, el Letrado autonómico que el protagonismo de la Comunidad Autónoma de Aragón es más intenso en el ámbito de los espacios naturales protegidos, pues mientras en él su competencia es exclusiva, en la materia medioambiental solo le compete el desarrollo legislativo y la ejecución.

Partiendo de este marco competencial, el Letrado autonómico califica la actividad de expedición del certificado discutido de actividad de control en materia de espacios naturales protegidos, inscribiéndola en consecuencia en la función ejecutiva que en ese ámbito competencial tiene atribuida el Gobierno de Aragón. Admite a continuación que, a pesar de que la competencia sobre espacios naturales protegidos es exclusiva, cabría la intervención del Estado en virtud de sus facultades para fijar las bases de la protección ambiental, pero a continuación puntualiza que, tratándose de una función ejecutiva, la posibilidad de esa intervención estatal es excepcional, siendo necesaria una justificación que, por lo general, se manifestará por motivos supraautonómicos y que deberá expresar las razones por las que no se puede alcanzar el mismo objetivo mediante el establecimiento de fórmulas de coordinación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, circunstancias que, a su juicio, no concurren en el presente caso.

Las últimas consideraciones del Letrado autonómico se dedican al régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental y su diferencia respecto de otras técnicas de control medioambiental, en especial en relación con la evaluación de la afectación de planes y proyectos a las zonas especiales de conservación y zonas de especial protección para las aves insertas en la Red Natura 2000, de la que es expresión la certificación controvertida. La evaluación de impacto ambiental se formula no atendiendo estrictamente a la protección del hábitat natural, sino también a otros elementos que, en una comprensión amplia concepto material de «medio ambiente», superan la noción de medio natural. Junto a este mecanismo de carácter horizontal, el ordenamiento prevé evaluaciones ambientales de significado sectorial, como el art. 7 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el art. 98 de la Ley de aguas, el art. 42.2 de la Ley de costas y la autorización ambiental integrada regulada por la Ley 16/2002, de 1 de julio. Entre estas técnicas sectoriales se cuenta también la recogida en el art. 6.3 del referido Real Decreto 1997/1995, pues no busca medir la repercusión general del proyecto examinado en el medio ambiente, entendido en sentido omnicompreensivo, sino su afectación sobre la biodiversidad de un lugar concreto que se configura como un ecosistema natural que es objeto de especial tutela para garantizar su conservación, lo que implica la necesidad de efectuar una evaluación específica, diferenciada de la evaluación de impacto ambiental.

La conexión íntima con un espacio natural concreto que presenta este tipo de control, en contraste con la repercusión general en el medio ambiente que connota la evaluación de impacto ambiental, justifica el distinto encuadre competencial, con lo que no es aplicable la doctrina originada con las citadas SSTC 102/1995 y 13/1998 y, a su vez, que deba prevalecer, en virtud de su carácter más específico, la competencia autonómica respecto de los espacios naturales protegidos sobre la competencia sustantiva ligada al proyecto evaluado que pudiera hacer valer el Estado, según el Letrado autonómico.

En fin, en el caso en que el plan o proyecto que deba ser sometido al control regulado en el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995 estuviese también sujeto por sus características al trámite previo de evaluación de impacto ambiental, el Letrado autonómico sostiene que uno de esos controles no absorbe al otro, no alterándose en ningún caso el reparto competencial según el cual el primero de esos controles corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por último, mediante otrosí, el Letrado autonómico agrega que «interesa a la Comunidad Autónoma de Aragón solicitar la suspensión de las disposiciones normativas objeto del conflicto, toda vez que se está produciendo un perjuicio de imposible o difícil reparación, al exigir la Administración del Estado la aplicación de su normativa contradictoriamente con el planteamiento de un conflicto por razón de una extralimitación competencial, por lo que suplica que se acuerde la suspensión cautelar solicitada de dicho acto administrativo».

2. La Sección Primera de este Tribunal, por providencia de 8 de abril de 2003, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de Aragón y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en plazo de veinte días alegue lo que estime oportuno; asimismo acordó comunicar la incoación del conflicto al Decano de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, por si ante los mismos estuviera impugnada o se impugnase la certificación objeto del conflicto, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del mismo, y conceder al Abogado del Estado un plazo de veinte días para que exponga lo que a su interés convenga acerca de la suspensión de la certificación impugnada que se pide en otrosí en la demanda; finalmente se acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

3. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el día 22 de abril de 2003, se opone a la demanda y solicita que se dicte Sentencia declarando ajustada a la Constitución la certificación impugnada.

Alude el Abogado del Estado en primer lugar al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas para la protección del medio ambiente. Afirma en tal sentido que la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3 establece, entre otros criterios, que los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han atribuido diversas competencias y, que dado que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad. Y concluye Abogado del Estado que en el presente caso el título competencial predominante, tanto por la finalidad inmediata (obtención de financiación), como por la finalidad mediata (realización de una obra), es la competencia sustantiva en cuyo ejercicio consiste la realización del proyecto u obra a realizar, de forma que la emisión de una certificación de evaluación ambiental de la misma, no supone ejercicio de competencias en materia de gestión del medio ambiente, sino de la competencia que justifica el proyecto u obra a realizar.

Añade el Abogado del Estado otra alegación en la que analiza el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995 y afirma que en su virtud la Dirección General de Conservación de la

Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente expidió la certificación objeto del conflicto, que contiene una declaración que se realizó en el ámbito de un procedimiento de solicitud de fondos de cohesión europeos cuya finalidad inmediata es la obtención de la financiación del proyecto y la mediata es la realización de la obra. No cabe duda –sigue razonando el Abogado del Estado– de que entre la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de repercusión sobre las zonas protegidas integrantes de la Red Natura 2000, prevista en el 6.3 Real Decreto 1997/1995, se da una analogía que permite considerar, como tuvo oportunidad de señalar la citada STC 13/1998, que su finalidad es la de facilitar a las autoridades competentes información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente. Y a partir de esa consideración, y en aplicación de la doctrina constitucional de la STC 13/1998, que cita, deduce el Abogado del Estado que tal declaración no supone ejercicio de competencias ni en materia de medio ambiente ni de espacios naturales protegidos, sino de una competencia a la que están anudados el proyecto u obra pública concretos que se pretende ejecutar por la Administración que la tiene atribuida, competencia que no resulta discutida en la demanda de conflicto.

Concluye el Abogado del Estado manifestando su oposición a la suspensión de la certificación objeto del presente conflicto, por entender que no se justifica la existencia de perjuicio alguno de imposible o difícil reparación, sino que antes al contrario se produciría, en su opinión, un perjuicio al interés general si se acordase la suspensión, al impedirse con ello la financiación y posterior ejecución del proyecto.

4. Por ATC 190/2003, de 3 de junio, se acordó no acceder a la suspensión de la eficacia de la certificación de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente, de 9 de noviembre de 2002, sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en zonas de especial conservación y en zonas de especial protección de las aves.

5. Por providencia de 12 de marzo de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Aragón contra la certificación de 9 de noviembre de 2002 sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en las zonas especiales de conservación y en las zonas de especial protección para las aves, expedida por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto titulado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II», por invadir la competencia exclusiva autonómica en materia de espacios naturales protegidos (art. 31.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), según las razones que han quedado reflejadas en los antecedentes de la presente Sentencia.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la actuación impugnada, por los motivos que también se resumen en los antecedentes de esta Sentencia, rechazando que se vulnere competencia alguna de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Antes de adentrarnos en el problema competencial planteado en el presente conflicto hemos de considerar la incidencia de las modificaciones normativas acaecidas durante su pendencia.

a) Conforme con nuestra doctrina constitucional sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, la verificación de si un acto o una norma incurren en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con las reglas que operan

como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia [por todas, STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 b)]. Procede, por ello, señalar que este pronunciamiento se hará a la luz de la delimitación de competencias que resulte de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

b) También es doctrina constitucional que en los procesos de contenido competencial la pervivencia del objeto depende que haya «cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

El suplico del escrito rector de este proceso constitucional deja claro que el Gobierno autonómico recurrente impugna la certificación de 9 de noviembre de 2002 emitida por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en la medida que dicha certificación es manifestación de la discrepancia existente sobre a quien compete «expedir las certificaciones sobre afección de los proyectos públicos y privados a las ZEC [zonas especiales de conservación] y ZEPAS [zonas especiales de protección para las aves] que se encuentran en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón y que están incluidas en la Red Natura 2000». Por este motivo, hay que tener en cuenta las modificaciones normativas acaecidas durante la pendencia de este proceso en la regulación estatal de esta materia, pues, aun no imputándose a dicha normativa el exceso competencial, si hubieran introducido cambios sustanciales que evidenciaran que dichas certificaciones serán expedidas por el órgano autonómico competente la controversia competencial habría desaparecido, por lo que el proceso habría perdido su objeto.

La certificación a la que la parte recurrente reprocha la extralimitación competencial es aplicación del art. 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, que establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, precepto transcrito en su integridad en los antecedentes. Pues bien, el Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, modifica el apartado 4 y añade los apartados 5 y 6, todos del art. 6 del Real Decreto 1997/1995, que quedan redactados como sigue:

«4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable.

En el caso de planes, programas y proyectos autorizados por la Administración General del Estado y sometidos a su vez a evaluación de impacto ambiental, las medidas compensatorias serán fijadas por el Ministerio de Medio Ambiente. Para la definición de dichas medidas, se consultará específicamente al órgano de la Comunidad Autónoma competente para la gestión del espacio de la Red Natura 2000 afectado por el plan, programa o proyecto. El plazo para la emisión de dicho informe será de treinta días. En el supuesto de discrepancias sobre las medidas compensatorias, el Ministerio de Medio Ambiente constituirá un grupo de trabajo con representantes de dicho departamento y de la comunidad autónoma afectada para definir, de común acuerdo y en el plazo máximo de treinta días, las medidas compensatorias que deberán incorporarse al plan, programa o proyecto. En caso de persistir el desacuerdo, el Ministerio de Medio Ambiente determinará las medidas compensatorias tomando en consideración el parecer de la Comunidad Autónoma.

En los restantes supuestos, corresponderá a las Comunidades Autónomas la evaluación de las repercusiones en el espacio de la Red ecológica europea Natura 2000.

5. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, otras razones imperiosas de interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá que consultar previamente a la Comisión Europea.

Desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.

También será de aplicación a las zonas de especial protección para las aves, declaradas, en su caso, por las Comunidades Autónomas correspondientes, al amparo del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE lo establecido en los apartados 2, 3 y 4 de este mismo artículo.

6. Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, comunicarán al Ministerio de Medio Ambiente las medidas compensatorias que hayan adoptado y éste, a través del cauce correspondiente, informará a la Comisión Europea.»

También tiene incidencia en esta materia la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, que establece:

«1. La evaluación de los proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate de la Red Natura 2000 o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley.

2. En el supuesto de proyectos autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, a la vista de las conclusiones de la evaluación de impacto ambiental sobre las zonas de la Red Natura 2000, y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, el Ministerio de Medio Ambiente fijará las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000. Para su definición, se consultará preceptivamente al órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se localice el proyecto, cuyo parecer podrá ser incorporado a la declaración de impacto ambiental que emita el órgano ambiental estatal. El plazo para la evacuación de dicho informe será de 30 días. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere emitido el informe, el órgano ambiental estatal podrá proseguir las actuaciones.

3. La remisión, en su caso, de la información a la Comisión Europea sobre las medidas compensatorias que se hayan adoptado se llevará a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»

En la STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b), nos pronunciamos sobre esta cuestión, precisamente al considerar si con carácter sobrevenido había perdido su objeto un proceso competencial en el que la controversia competencial era similar, si bien que en aquel caso la parte recurrente –Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía– imputaba la eventual invasión a la disposición adicional cuarta introducida por el art. 127.3 de la Ley 62/2003 en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, disposición que ha sido sustituida por el último precepto transcrito. Y dijimos que «[c]omo se advierte con facilidad, la nueva regulación no introduce modificaciones sustanciales respecto a la anterior. La vigente disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008 sigue atribuyendo a la Administración del Estado la competencia para la realización de la evaluación de los proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de la Red Natura, así como la determinación de las medidas compensatorias que puedan ser necesarias, en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la propia Administración del Estado, aspecto éste que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía considera contrario al orden constitucional de competencias por invadir las competencias que le corresponden en materia de espacios naturales protegidos y de gestión de la protección medioambiental».

La anterior conclusión, que no dejó de tener en cuenta la citada modificación introducida por el Real Decreto 1421/2006 en el art. 6.4 del Real Decreto 1997/1995, pues a este precepto se refiere expresamente la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008 en los términos ya indicados, es plenamente aplicable a este caso, donde la controversia competencial versa sobre si la expedición de este tipo de certificaciones invade la competencia autonómica sobre la gestión de espacios naturales protegidos, competencia que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene atribuida con idéntico alcance que la Comunidad Autónoma de Andalucía, todo lo cual nos lleva a constatar que la controversia competencial no ha desaparecido, requiriendo de este Tribunal un pronunciamiento sobre el fondo.

3. Lo que en este proceso constitucional tenemos que decidir, por tanto, es si la expedición de las certificaciones sobre afección de los proyectos públicos y privados a las zonas especiales de conservación y a las zonas de especial protección para las aves que se encuentren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón es una materia inscrita en la competencia sustantiva que se materializa con la obra o actividad cuya incidencia se evalúa o si, por el contrario, se encuadra en la competencia sobre espacios naturales protegidos atribuida con el carácter de exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón por el art. 71.21 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007. No es un problema, pues, de que sobre la materia controvertida concurren dos competencias completamente válidas, la competencia sustantiva del Estado y la autonómica sobre espacios naturales protegidos, sino de en cuál de ellas queda comprendida, dado su contenido material y finalidad, la materia disputada, que es concretamente la emisión de los certificados sobre afección de proyectos a la Red Natura 2000.

La determinación del criterio que habremos de usar para resolver esa controversia ha de tener en cuenta la doctrina constitucional establecida en la citada STC 149/2012, de 5 de julio, que resuelve un conflicto que, si bien distinto, tiene elementos muy relevantes en común con el presente y en el que hicimos pronunciamientos que son de utilidad en lo que aquí interesa. En aquella ocasión también se trataba del encuadramiento competencial de las certificaciones sobre afectación a las zonas especiales de conservación y zonas de especial protección para las aves, sólo que entonces la parte recurrente oponía frente a la competencia sustantiva del Estado su competencia sobre la gestión de la protección ambiental, sosteniendo que la materia controvertida encontraba en esta última su mejor acomodo. En el presente conflicto, por el contrario, el Gobierno de Aragón centra su esfuerzo argumental en que dichas certificaciones, dado que tienen por objeto facilitar la información ambiental específica en tanto que circunscrita a las repercusiones de un proyecto sobre un determinado espacio, no constituyen tanto una técnica transversal (como lo es la evaluación de impacto ambiental) como un mecanismo de control de índole sectorial y se incardina, en consecuencia, en su competencia

exclusiva sobre espacios naturales protegidos (no en su competencia sobre gestión de la protección ambiental) y no, por tanto, en la competencia sustantiva del Estado que ampara la obra o actividad cuya eventual afectación se valora.

Dijimos en la citada STC 149/2012 que «de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, establecida en la STC 13/1998, de 22 de enero, y reiterada en otras posteriores (SSTC 101/2006, de 30 de marzo; 1/2012, de 13 de enero; y 34/2012, de 15 de marzo), 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 atraen a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento” (STC 13/1998, FJ 8).» (STC 149/2012, FJ 3).

Más adelante, a la luz del contexto normativo de las certificaciones que nos ocupan, reconocimos que «[l]a evaluación ambiental de las zonas de especial conservación que prevén tanto la Directiva como la Ley 42/2007, 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad, y el Real Decreto 1997/1995 es, por tanto, una técnica de evaluación diferenciada de la evaluación de impacto ambiental que tiene su propia metodología –aunque, en ocasiones, pueda inspirarse en la de esta última–, así como un objeto y una finalidad más específicos que consiste en el análisis de las repercusiones de planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las zonas de especial conservación para preservar su integridad y objetivos de conservación, así como, en general, para garantizar la coherencia de la Red Natura 2000». Pero que, a pesar de esa diferencia, «la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues al igual que ésta tiene por finalidad que las Administraciones públicas valoren la afección al medio ambiente –aunque en este caso, la valoración se limite a la afección a un elemento específico del medio ambiente– cuando hayan de decidir acerca de la autorización o aprobación de un plan o proyecto que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura 2000. Es decir, se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios. Obras y actividades que –como hemos dicho en relación con la evaluación de impacto ambiental–, están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales. Títulos competenciales que atraen al medioambiental (STC 13/1998, FJ 8) y, por tanto, también a la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a espacios de la Red Natura. Es, por tanto, acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente

evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación –como técnica específica de evaluación– en la más general de la evaluación de impacto ambiental, garantizándose, en todo caso, la consulta –por la vía del informe preceptivo– a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión.» (STC 149/2012, FJ 3).

Esta *ratio*, según la cual el elemento determinante del encuadre competencial de este tipo de certificación es su vínculo finalista con la decisión de realizar o no la obra o actividad cuyas consecuencias se evalúan («se trata de un informe sectorial que determina la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios»), es igualmente decisiva cuando el conflicto se traba entre la competencia sustantiva estatal que da cobertura a la obra o actividad y la competencia autonómica exclusiva sobre espacios naturales protegidos, procediendo, por tanto, que declaremos que esta clase específica de evaluación ambiental es una materia que se incardina en el primer título y no en el segundo.

Es cierto, como señalamos en la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 18, que la gestión de los espacios naturales protegidos «corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. No sólo la Constitución la encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiende la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente, comprendidos los espacios naturales, trátase de las normas básicas como de las adicionales y de las que se dictan para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no, sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora». Coherentemente con esta doctrina constitucional, el Real Decreto 1997/1995 prevé que «[r]especto de las zonas especiales de conservación las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias» (art. 6.1) y «adoptarán las medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies» (art. 6.2). Correlativamente, les corresponde también a las Comunidades Autónomas como una submateria que forma parte de la gestión de los espacios naturales protegidos la inspección de su cumplimiento y el consiguiente ejercicio de la potestad sancionadora cuando sean incumplidas.

Sin embargo, queda fuera de esa función ejecutiva en materia de espacios naturales protegidos la evaluación de la repercusión que para un lugar concreto conlleva una obra o actividad cuando está orientada a facilitar al órgano competente sobre ella la información ambiental específica para decidir si se realiza o no y, en su caso, en qué condiciones se hace, pues una evaluación así configurada tiene una finalidad estrechamente vinculada con la obra o actividad de que se trate, cual es que todos los entes públicos valoren el medio ambiente, en este caso un elemento específico del medio ambiente, cuando ejercen sus atribuciones sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia, valoración ambiental que, como no podía ser de otra manera, debe tener en cuenta los objetivos de conservación del lugar de que se trate, como expresamente constata tanto el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995 como el apartado 1 de la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/2008.

4. La certificación de 9 de noviembre de 2002 fue expedida por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en aplicación del citado art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, que, como consta en los antecedentes de la presente Sentencia, es transcripción literal del art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE. Tiene por objeto valorar las repercusiones sobre los lugares de la Red Natura 2000 del proyecto titulado «Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II» y declara que «no tendrá efectos negativos apreciables en lugares incluidos en la Red Natura 2000, siempre que se cumplan las siguientes condiciones», de las cuales también se ha dejado constancia en los antecedentes. Dicha declaración se inscribe en el ámbito de un procedimiento de solicitud

de fondos de cohesión de la Unión Europea cuya finalidad inmediata es la obtención de la financiación del proyecto y la mediata es la realización de la obra.

De esta descripción de la certificación objeto de este conflicto se desprende que el proyecto cuyas repercusiones se examina no tiene como objeto inmediato actuar en la gestión de los lugares de la Red Natura 2000, sino asegurar que una obra de infraestructura orientada a favorecer el abastecimiento de agua a municipios de gran población usando para ello aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, que es a todas luces una competencia del Estado (arts. 149.1.22 y 149.1.24 CE), incorpore en su realización la consideración de sus efectos respecto de ese tipo de espacios naturales protegidos.

De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, y dada la función instrumental que desempeña en relación a una obra de evidente competencia estatal, hemos de concluir que la certificación objeto del conflicto resulta amparada por la competencia sustantiva estatal de la que es ejercicio el proyecto examinado y que, en consecuencia, no supone una invasión de la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los espacios naturales protegidos que se encuentran en su territorio, procediendo por todo ello desestimar este conflicto positivo de competencia.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

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

En Madrid, a trece de marzo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.