

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11023 *Pleno. Sentencia 154/2014, de 25 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 6984-2011. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona. Competencias sobre medio ambiente, defensa y Fuerzas Armadas, aguas y obras públicas de interés general: nulidad del precepto legal autonómico que prohíbe la realización de maniobras y ejercicios militares pese a que existe en el interior del parque natural una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional (STC 82/2012).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6984-2011 promovido por el Presidente del Gobierno contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5, del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, por posible vulneración de las competencias estatales en materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (149.1.22 CE); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5 del Anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y sierra Madrona («Diario Oficial de Castilla-La Mancha» de 22 de marzo de 2011). El recurso concluye suplicando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos impugnados y se sustenta en los argumentos que se exponen seguidamente.

El objeto de la Ley autonómica impugnada es establecer el marco normativo para la conservación del espacio declarado parque natural, para lo que regula los usos, aprovechamientos y actividades compatibles, autorizables e incompatibles. Y aunque el art. 3.1 de la Ley 6/2011 parece salvar la competencia que la legislación atribuye a otros órganos administrativos, resulta que sus disposiciones son vinculantes para todas las

Administraciones públicas cuya actuación tenga incidencia sobre el parque regional, tal y como establece este mismo precepto *in fine*, dejando a un lado cualquier mecanismo de cooperación que permita el ejercicio por el Estado de sus competencias cuando inciden sobre ese mismo espacio físico.

El anejo 2 contiene la clasificación y regulación general de usos y, dentro de ellos, su apartado 2.5 enumera los usos, aprovechamientos y actividades incompatibles, de los cuales los contemplados en los incisos 1, 5, 6, y 21 impiden el ejercicio por el Estado de sus competencias. Aunque la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (art. 32.2 del Estatuto de Autonomía); protección del medio ambiente y ecosistemas (art. 32.7 del Estatuto de Autonomía), y ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art 31.8 del Estatuto de Autonomía), la regulación de estos usos incompatibles excede del ámbito de sus competencias ya que impide que el Estado ejercite las suyas.

a) Se analizan, en primer lugar, las vulneraciones competenciales en que incurren los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2. Alega la demanda que estas disposiciones invaden la competencia estatal del art. 149.1.22 CE. El principio de unidad de gestión e indivisibilidad de las cuencas hidrográficas impide la compartimentación de las competencias estatales de ordenación y gestión de las aguas en las cuencas supracomunitarias, que ha sido el criterio que ha tenido en cuenta el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas (LA) para la distribución competencial en materia de aguas continentales. El ejercicio de competencias autonómicas no puede suponer interferencias o condicionamientos de las decisiones que el Estado debe asumir en ejercicio de sus competencias en esta materia (STC 110/2011, FJ 3). Los recursos hidráulicos que existen en el parque natural forman parte de una cuenca supracomunitaria, por lo que corresponde al Estado y a los organismos de cuenca la ordenación y la regulación del régimen de uso y aprovechamiento y de las concesiones que se otorguen sobre estas aguas, competencia que no puede verse limitada por la prohibición de nuevas centrales hidroeléctricas, la construcción y recrecimiento de presas, las canalizaciones y dragados que contemplan los incisos impugnados, tanto más cuando la Ley de aguas ha arbitrado mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de planificación y en el otorgamiento de concesiones, mediante la emisión de propuestas e informes. En definitiva, la prohibición absoluta de los usos de los incisos 1, 5 y 6 constituye una intervención directa en el demanio hidráulico, con entero desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo y cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita cohonestar las facultades de intervención que corresponden a ambas administraciones.

También invaden la competencia estatal sobre obras públicas de interés general que comprende todo tipo de obras públicas excepto aquellas singularizadas en la lista del art. 149.1 CE, y por tanto, también sobre las obras públicas hidráulicas de interés general con independencia del carácter intra o intercomunitario de la cuenca en la que se lleven a efecto, por lo que la prohibición de la construcción y recrecimiento de presas impide el ejercicio por el Estado de sus competencias (art. 46 LA).

Por último la prohibición absoluta de estos usos es contraria a la legislación estatal básica en materia de medio ambiente, pues la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad tras destacar la prevalencia de la protección ambiental frente a todo tipo de actuaciones sectoriales en la medida en que los planes de ordenación se imponen a otros instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y a cualesquiera otras actuaciones, permite que se lleven a cabo cuando existan razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 18 de la Ley 42/2007), lo que afecta tanto a los supuestos de interés general competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas. Posibilidad que se impone, incluso, con garantías reforzadas, en los ámbitos incluidos en Red Natura 2000 (art. 5 de la Ley 42/2007). Por ello la conversión del carácter determinante del plan de ordenación de los recursos naturales

que establece la Ley 42/2007 en determinante y absoluto, sin posibilidad de excepción supone la vulneración que el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado. En otras palabras, la legislación autonómica no puede impedir que el Estado o las Comunidades Autónomas aprueben infraestructuras actividades o aprovechamientos que aunque se aparten de lo establecido en el plan de ordenación de los recursos naturales reúnan los requisitos establecidos en la Ley básica estatal.

En relación a los incisos 1, 5 y 6 termina el Abogado del Estado recuerda la Sentencia 383/2009, de 29 de junio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 183/2005, de 8 de noviembre, de la Junta, por el que se declara la reserva natural del macizo del Pico del Lobo-Cebollera, declarando ilegales, por inconstitucionales, los epígrafes 28, 29 y 30 de la letra d), del anejo 2, con argumentos similares a los que hasta ahora han sido expuestos.

b) En segundo lugar, el inciso 21 del apartado 2.5, del anejo 2, se reputa inconstitucional por el Abogado del Estado por vulneración de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.4 CE. Dentro del recinto del parque se ubica una propiedad de titularidad estatal afectada a la Defensa y ocupada por la estación de microondas de Chorreras y su carretera de acceso, y aunque el inciso 9 del apartado 2.1 del anejo 2 de la Ley 6/2011 relaciona entre las actividades compatibles el acceso de vehículos, mantenimiento y conservación de las construcciones e instalaciones del centro de comunicaciones militares, la prohibición indiscriminada de maniobras y ejercicios militares se hace recaer sobre las actividades típicas ligadas a la defensa nacional en tiempo de paz, ignorando el muy variado contenido que éstas pueden tener y no evaluando su real incidencia e intensidad sobre el medio ambiente. Cita, en amparo de esta alegación, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de enero de 2009, no firme en el momento de realizar las alegaciones, que en un supuesto en que se planteaba la misma cuestión concluyó la inconstitucionalidad del Decreto impugnado por invadir la competencia estatal en materia de defensa.

2. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 17 de enero de 2012, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado del mismo para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha, y tener por invocado el art. 161.2 CE a los efectos de suspensión de la vigencia de los incisos impugnados.

3. Por sendos escritos registrados en este Tribunal el 1 y 3 de febrero de 2012, respectivamente, el Senado y el Congreso de los Diputados, a través de sus Presidentes, se personaron en el proceso y ofrecieron su colaboración aunque no realizaron alegaciones. El 6 de febrero del mismo año tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el escrito del Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, actuando en representación de éstas, personándose en el procedimiento sin formular alegaciones. El Gobierno autonómico no se personó.

4. Próximo a vencer el plazo de los cinco meses del art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión, el Pleno acordó dar traslado para alegaciones a las partes personadas sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. El incidente fue resuelto por el Pleno mediante el ATC 85/2012, de 8 de mayo, que acuerda levantar la suspensión de los incisos impugnados.

5. Por providencia de 23 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los incisos 1, 5, 6 y 21 del apartado 2.5, del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del

parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona. Alega que la prohibición indiscriminada de los usos en ellos contemplados, con ignorancia de cualquier mecanismo que permita cohonestar el ejercicio por el Estado de las competencias que la Constitución le atribuye y que tienen incidencia sobre ese espacio territorial, vulnera las competencias estatales en materia de defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (149.1.22 CE); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE). Las Cortes de Castilla-La Mancha no hicieron alegaciones.

2. La Ley 6/2011, de declaración del parque natural en la que se inscribe el anejo 2, a cuyo apartado 2.5 pertenecen los incisos impugnados, trae causa del Decreto 214/2010 de 28 de septiembre, que aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales del Valle de Alcudia y Sierra Madrona e inicia el procedimiento de declaración de parque natural para el espacio ubicado en diversos términos municipales de la provincia de Ciudad Real, por reunir los requisitos establecidos en el art. 41 de la Ley de Castilla-La Mancha 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza, para la declaración de esta figura de protección de un espacio natural. Según reza el anejo 1 de la Ley 6/2011, los límites del parque coinciden con los de los anejos II y V.I. del plan de ordenación del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, e incluye bienes del dominio público hidráulico comprendidos en las cuencas hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana (apartado 2.3 del anejo 1 Decreto 214/2010), ambas de carácter supracomunitario (Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos).

Sirviendo al propósito referido en la exposición de motivos de asegurar la conservación de los valores naturales de la zona, procurando su restauración cuando se encuentren degradados, el art. 3 de la Ley citada prevé que los usos, aprovechamientos y actividades a realizar en el espacio comprendido en el parque se someterán a la regulación establecida por la ley y, en concreto, a la normativa de usos establecida en el anejo 2 que, a su vez, se limita a reproducir la contenida en el plan de ordenación

Esto es, el anejo 2 de la Ley impugnada contiene una de las determinaciones mínimas que, de acuerdo con el art. 19 d) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y la biodiversidad, deben contener los planes de ordenación de los recursos naturales («determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto a los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad»), con independencia del rango legal o reglamentario de la norma que los establezca. A tal fin, distingue entre usos compatibles, usos autorizables y usos incompatibles, estableciendo para estos últimos un listado cerrado que, a diferencia de lo previsto para los compatibles y autorizables, no corresponde desarrollar al plan rector de uso y gestión que aprueba la Consejería competente (art. 4 de la Ley 6/2011).

Pues bien, todos los incisos impugnados en este proceso constitucional se encuadran dentro de los denominados usos, aprovechamientos y actividades incompatibles. En concreto, las nuevas centrales para la producción de energía nuclear, térmica, geotérmica, hidroeléctrica, eólica, termosolar y fotovoltaica (inciso 1); la nueva construcción o recrecimiento de presas así como los nuevos trasvases de agua, salvo casos de necesidad de abastecimiento para consumo humano por episodios de sequía y la extracción o derivación de aguas directamente de los bonales (inciso 5); las canalizaciones, dragados y demás operaciones similares que supongan la destrucción del biotopo en ríos, arroyos o humedales (inciso 6) y, finalmente, las maniobras y ejercicios militares (inciso 21). Tal y como establece el art. 3 de la Ley impugnada, la regulación de usos contenida en la ley vincula a las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias cuando incidan en el espacio físico incluido dentro del parque, lo que comprende, inequívocamente, a la Administración autonómica, la local, y la estatal.

3. La controversia competencial suscitada en este proceso constitucional plantea dos tipos de problemas en torno a los cuales, para mayor claridad expositiva, se ordenará nuestro análisis aunque ello implique alterar el orden con que la demanda expone las vulneraciones constitucionales denunciadas. El primero, de inconstitucionalidad mediata, ya que se alega la contradicción con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, vigente cuando se aprobó la Ley impugnada y en el momento de dictarse esta Sentencia. El segundo versa sobre la concurrencia de títulos competenciales del Estado y la Comunidad Autónoma sobre un mismo espacio físico.

Antes de entrar en ellos, debemos determinar cuál es el título competencial más específico para el dictado de la Ley impugnada, a sabiendas de que en materias como el medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales, existen profundas interacciones. Para ello es necesario atender, tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 5).

Como este Tribunal recordó en la STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4, los espacios naturales son el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente. Debe recordarse que desde las SSTC 64/1982, 69/1982, 82/1982 y 102/1995, se 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 dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos, dotados de diferente distribución de funciones. Concretamente el Tribunal Constitucional ha dicho que la materia de 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 aquélla —«el soporte topográfico» del medio ambiente, en palabras de la STC 102/1995— y a una determinada forma de actuación —basada sobre todo— «en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones» (STC 195/1998, de 11 de octubre, FJ 3).

La Ley impugnada declara la existencia de un espacio protegido definiendo sus límites, regulando los usos y actividades, la administración y financiación del parque natural y su área de influencia socioeconómica, todo ello con la finalidad de conservar los valores naturales que han llevado a su protección, procurando su restauración cuando se encuentren degradados. Reúne, pues, los tres elementos que, tal y como señaló la STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, exige el art. 27.1 de la Ley 42/2007 para la declaración del espacio natural protegido, esto es, el elemento territorial, el formal o declaración y el teleológico cual es la preservación de sus cualidades ecológicas.

En todo caso, esta distinción entre las materias medio ambiente y espacios naturales carece en este supuesto de trascendencia práctica, no sólo porque las competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos deben respetar la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4), sino porque el art. 32.2 y 7 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha competencia sobre espacios naturales protegidos, pero sólo de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales.

4. Una vez determinado el título competencial que asiste a la Comunidad Autónoma para el dictado de la Ley parcialmente impugnada, estamos ya en condiciones de analizar el problema de inconstitucionalidad mediata, por vulneración de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad. La Abogacía del Estado alega que la Ley autonómica habría desplazado la regla básica de la prevalencia de actuaciones sectoriales excepcionales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, sustituyéndola por la contraria, esto es, por la absoluta prevalencia de la protección ambiental sobre cualesquiera otro tipo de actuaciones. Es decir, la vulneración se habría producido por la regulación de determinados usos, aprovechamientos y actividades incompatibles al omitir aludir a las excepciones contempladas en la legislación estatal.

La Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales

sobre cualesquiera otros intereses públicos, ampliando sustancialmente la previsión del art. 5 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, hoy derogada. Así, si de acuerdo con la anterior regulación básica, los planes de ordenación de los espacios naturales sólo se imponían a los instrumentos de ordenación territorial o física y tenían carácter meramente indicativo para cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, el art. 18.3 de la Ley 42/2007 prevé que los planes de ordenación de los recursos naturales, que comprenden, entre otras determinaciones, las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse (art. 19 de la Ley 42/2007), se imponen a cualesquiera actuaciones, planes y programas sectoriales. Así pues, son vinculantes para todas las Administraciones públicas. Y aunque la Ley 6/2011, de declaración del parque natural no es propiamente un plan de ordenación de los recursos naturales, ha incluido entre sus determinaciones la regulación de los usos que forma parte del contenido mínimo que debe comprender este tipo de planes de ordenación (art. 19 de la Ley 42/2007), y lo ha hecho en los mismos términos del Decreto 214/2010, de 28 de septiembre, que aprueba el plan de ordenación, por lo que resulta igualmente de aplicación la regla general de prevalencia de los intereses ambientales protegidos por esta herramienta jurídica.

A la vez, la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad establece sus excepciones, al mismo tiempo que impone esta regla general. Permite que los planes, programas y actuaciones sectoriales puedan oponerse a lo establecido en el plan de ordenación de los recursos naturales siempre que concurra una razón imperiosa de interés público y de primer orden, lo que habrá de realizarse, con decisión motivada y pública (art. 18.3 de la Ley 42/2007).

Estas previsiones son formalmente básicas, ya que así lo establece la disposición final segunda de la Ley 42/2007. También son materialmente básicas en la medida en que ordenan y priorizan otros intereses públicos concurrentes con el principio consagrado en el art. 45 CE, y establecen el criterio para resolver los conflictos que puedan surgir por el ejercicio de las competencias sectoriales, estatales o autonómicas, que inciden sobre un mismo espacio físico, sin que el establecimiento de una regla de prevalencia y sus excepciones llegue a agotar la regulación material en materia de espacios naturales protegidos; atribuya al Estado competencias de las que carece, ni le permita absorber competencias autonómicas. Como señaló la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 20, la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, no autoriza a unificarlas mediante la absorción de una por la otra.

La doctrina constitucional no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9 y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, *per se*, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable.

Pues bien, los incisos 1, 5 y 6, que se enmarcan en los denominados «usos, aprovechamientos y actividades incompatibles», lejos de establecer un tipo de prevalencia, se limitan a ordenar los usos en aplicación de lo establecido en el art. 19 de la Ley 42/2007, que obliga a imponer las correspondientes limitaciones a las actividades que se realicen en los espacios protegidos para la preservación de sus valores naturales. La inconstitucionalidad derivaría, en su caso, del art. 3 de la Ley impugnada, que es el que establece la prevalencia del interés ambiental protegido por la limitación de usos y no reproduce las excepciones de la ley estatal.

Pero nada hay en el tenor literal de este precepto, ni en la exposición de motivos de la Ley 6/2011, que permita afirmar que la reiteración de la regla general excluye las

excepciones contempladas por la norma básica, tanto más cuanto éstas deben establecerse una vez que la colisión entre intereses públicos se haya producido, lo que deberá hacerse caso a caso, de forma motivada, a la vista de las razones imperiosas de interés público concurrentes, sin que por el Abogado del Estado se haya invocado afectación cierta a actividades sectoriales autonómicas o estatales que, reuniendo las condiciones contempladas en la legislación básica ambiental, hayan quedado impedidas. Esta conclusión se ve reforzada, aún más, por el hecho de que el Abogado del Estado se haya limitado a impugnar por esta causa, los tres incisos que establecen usos incompatibles que afectan al demanio hidráulico, excluyendo los demás. Si, en efecto, la omisión del art. 3 de la Ley 6/2011 se interpretara como exclusión de las excepciones establecidas en la legislación básica, la inconstitucionalidad debería extenderse a todos los incisos que establecen usos incompatibles, afecten a competencias autonómicas o estatales, y a todos los que regulan usos autorizables, pues tampoco sería posible la actividad sectorial si tuviera que realizarse en condiciones distintas de las que pueden ser autorizadas.

En la medida en que la norma autonómica no impide, ni expresa ni implícitamente la aplicación de las excepciones previstas en la legislación básica, debemos rechazar que los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 vulneren la legislación básica en materia de medio ambiente.

5. Resuelto en los términos expuestos el problema de inconstitucionalidad mediata, debemos ahora abordar el problema de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de las competencias que el Estado debe actuar sobre ese mismo espacio físico, como consecuencia del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia sobre espacios naturales protegidos.

Es doctrina de este Tribunal que las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. Ahora bien, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3).

La concreción de los principios de la doctrina constitucional se ha llevado a cabo por el legislador básico estatal al regular el criterio conforme al que deberán ser resueltos los problemas de concurrencia competencial sobre un espacio natural protegido, estableciendo la primacía de la ordenación del espacio protegido mediante la imposición de las correspondientes limitaciones y prohibiciones de usos, sobre cualesquiera planes, programas y actuaciones concretas, salvo que concurren los requisitos excepcionales antes señalados, en cuyo caso la actividad sectorial en cuestión no quedará vinculada por la regulación de los usos. Solo entonces los planes y actuaciones que realice el Estado o permita realizar a terceros en ejercicio de sus competencias, al igual que las que son competencia de las Comunidades Autónomas, se impondrán, con desplazamiento, que no inconstitucionalidad, de la competencia autonómica legítimamente ejercida en materia de espacios naturales, pues la limitación general de usos seguirá siendo legítima y constitucional aunque no opere en el caso concreto en que concurren las condiciones excepcionales establecidas por la legislación básica.

Y no cabe afirmar, en contra de lo que alega la representación del Estado, que ésta previsión de la legislación básica excluye de raíz cualquier fórmula de colaboración en el ejercicio de las competencias concurrentes, y en especial en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su competencia en materia de espacios naturales, desde el punto y hora que, por exigencia de la ley básica, los planes de ordenación y, por tanto, las limitaciones de usos que estos deben comprender, con independencia del rango de la norma que los

adopte, se sujetan a información pública y audiencia de los interesados (art 21 de la Ley 42/2007), lo que implica la participación del organismo de cuenca cuando estén afectadas las aguas de cuencas supracomunitarias, o del órgano estatal competente para las actividades que puedan verse afectadas o impedidas por la ordenación medio ambiental.

Es importante señalar, aún, a los efectos de fijar el canon de constitucionalidad que resulta de aplicación para resolver la vulneración alegada, que las reglas básicas establecidas en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias, por lo que para el análisis de los incisos impugnados no bastará con estar a la aplicación de la regla de prevalencia establecida en la legislación básica medio ambiental, sino a lo establecido en la legislación estatal sectorial si de ella resultara una regulación diferente.

6. Esto expuesto, podemos ya comenzar con las concretas vulneraciones que alega la demanda basadas en que se ha impedido al Estado el ejercicio de sus competencias, las cuales habrían quedado desplazadas por el ejercicio de la Comunidad Autónoma de las suyas. En concreto se imputa a los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 la vulneración de la competencia que asiste al Estado ex art. 149.1.22 CE, esto es, sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. Los incisos impugnados son del siguiente tenor:

«1) Nuevas centrales para la producción de energía nuclear, térmica, geotérmica, hidroeléctrica, eólica, termosolar y fotovoltaica. Se exceptúan los dispositivos domésticos destinados al autoconsumo... 5) La nueva construcción o recrecimiento de presas. Los nuevos trasvases de agua, salvo casos de necesidad de abastecimiento para consumo humano por episodios de sequía. La extracción o derivación de aguas directamente de los bonales. 6) Canalizaciones, dragados y demás operaciones similares que supongan la destrucción del biotopo en ríos, arroyos o humedales.»

Invoca el Estado su competencia sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) por lo que, afectando el parque natural a cuencas supracomunitarias, la regulación de los usos incompatibles estaría incidiendo en el ejercicio de las competencias estatales tanto en materia de planificación hidrológica, como ordenación de aprovechamientos y de autorizaciones y concesiones que corresponde otorgar al organismo de cuenca.

No procede argumentar en este momento sobre la competencia que asiste al Estado sobre las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma, cuestión ya resuelta, por otra parte, en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 30/2011, de 16 de marzo, FJ 5; y 332/2011, de 17 de marzo, FJ 5, o incluso sobre las concretas facultades que a éste corresponden a partir de este título, sino de determinar si la regulación de los usos incompatibles de los incisos impugnados puede limitar su ejercicio sin incurrir en inconstitucionalidad.

Procede señalar, también, que es la primera vez que se plantea en sede constitucional la concurrencia de competencias estatales y autonómicas que inciden sobre las aguas supracomunitarias a resolver conforme al criterio de prevalencia establecido en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, sólo aplicable a la ordenación contenida en los planes de ordenación de los recursos naturales de espacios naturales protegidos. Así, en las sentencias en las que se ha dado respuesta a la concurrencia competencial que afecta a las aguas supracomunitarias en relación con la fijación de los caudales ecológicos, no estaba en juego la ordenación de los espacios naturales, tal y como ha sido configurada por la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos, sino la competencia en materia de pesca o de protección general del medio ambiente (por todas, SSTC 123/2003, de 19 de junio; 110/2011, de 22 de junio, FJ 7; y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5).

Respecto de la materia de espacios naturales protegidos, este Tribunal ha dicho «que se refiere a una determinada forma de actuación —basada sobre todo en la conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones» (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 5), regulación que junto con la delimitación física, declaración formal y finalidad, define el ejercicio de esta competencia. Del contenido de los incisos 1, 5 y 6 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley 6/2011, no es posible inferir que la ordenación contenida en los mismos exceda la imposición de límites o prohibiciones a la utilización del espacio físico especialmente protegido por el que discurren las aguas supracomunitarias, o que tenga un efecto extraterritorial que exceda los límites del parque natural, o que no sirvan a la finalidad de conservación que define esa competencia.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas, regula expresamente la incidencia de los planes de ordenación de espacios naturales protegidos en la planificación hidrológica. En concreto su art. 43.2 (antiguo art. 41.2 de la Ley de aguas), al regular las previsiones de los planes hidrológicos de cuenca prevé que «podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección».

El sentido de este precepto fue objeto de un extenso análisis por este Tribunal: «El art. 41.2 prevé un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la ordenación del territorio y en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el precepto deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes "recogerán" la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Lo que la Ley impugnada ordena en este punto es que, cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial, cuestión sobre la que no es preciso añadir nada ahora, dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, "recogerse" o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3)» [STC 227/1988 de 29 de noviembre, FJ 20 e)], y por los organismos de cuenca, cabe añadir ahora, en el ejercicio de sus competencias dado el carácter vinculante de los planes hidrológicos.

La legislación estatal sectorial no impone una regla distinta a la contemplada por la Ley del patrimonio natural y biodiversidad. Antes al contrario, el Estado, y en concreto la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias, que son las afectadas en este caso, está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada. En base a ello, debemos descartar la vulneración de la competencia que sobre aguas supracomunitarias atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE.

Por las mismas razones expuestas debemos rechazar la vulneración de la competencia estatal en materia de obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma del art. 149.1. 24 CE, entre las que deben incluirse las consistentes en la construcción y recrecimiento de presas. Y no sólo porque se trata de un conflicto preventivo en la medida en que el Estado no ha acreditado que la regulación de este uso incompatible haya impedido la realización de una obra pública de su competencia, sino porque incluso en el caso en que hubiera ocurrido así, la aplicación

de la regla de la prevalencia de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad exige que la obra en cuestión reúna los requisitos establecidos para que una actuación, plan o programa, del Estado o la Comunidad Autónoma pueda prevalecer sobre la ordenación de usos contemplados en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales en cuyo caso, por aplicación de la legislación básica, la ordenación de usos quedaría desplazada en lo relativo a esa concreta obra.

7. Se impugna finalmente el inciso 21 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley 6/2011, que incluye, entre los usos y actividades incompatibles, las maniobras y ejercicios militares. Alega el Abogado del Estado que esta prohibición vulnera la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.4 CE, pues dentro del parque se encuentra una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional y ocupada por la estación de comunicaciones de Chorreras y su carretera de acceso, y aunque el inciso 9 del apartado 2.1 del anejo 2 de la Ley 6/2011 relaciona entre las actividades compatibles el acceso de vehículos, mantenimiento y conservación de las construcciones e instalaciones del centro de comunicaciones militares, la prohibición se hace recaer sobre otras actividades típicas ligadas a la defensa nacional en tiempo de paz.

En materia de defensa nacional, este Tribunal ha afirmado que el ejercicio por el Estado de su competencia «impide de raíz toda posibilidad de una acción autonómica de signo contrario. Aquí, en efecto, el Gobierno, en el marco de la competencia exclusiva que sobre defensa reconoce al Estado el art. 149.1.4 CE y de las facultades que le otorga la Ley 8/1975, ha decidido destinar a polígono de entrenamiento de la Fuerza Aérea una zona del territorio castellano-manchego carente de tutela singular como espacio natural protegido, y es evidente que tal decisión no podría verse contradicha por la Comunidad Autónoma concernida a través de una declaración a posteriori de esa zona como Parque, pues semejante declaración, que equivaldría a la pretensión de sustraer a la zona en cuestión al destino que le fue señalado en el ejercicio legítimo de una competencia estatal, implicaría el desconocimiento de ésta y la vulneración consiguiente del citado precepto constitucional. Es cierto que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha posee, según antes dijimos, la competencia de declarar como Parque las áreas de su territorio que reúnan las características descritas en el art. 13 de la Ley 4/1989, pero también lo es que la referida competencia no puede ejercerse de modo que quede menoscabada o invadida la competencia del Estado para declarar una zona como de interés para la defensa nacional, ya que —reiterando doctrina consolidada de este Tribunal (cfr., v.g., STC 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 3)— el Estado no ha de verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia autonómica» (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 4).

Aunque el Abogado del Estado no ha invocado que los terrenos hayan sido declarados zona de interés para la defensa nacional, que era el supuesto analizado en la Sentencia citada, es indiferente a estos efectos el instrumento jurídico utilizado ya que lo determinante es que ya había ejercido efectivamente la competencia cuando la Ley impugnada declaró el parque natural y prohibió el uso relacionado con la competencia del art. 149.1.4 CE. En consecuencia, la prohibición de maniobras y ejercicios militares conlleva su vulneración. Sin perjuicio de lo expuesto, conviene recordar que este Tribunal ha afirmado, también en materia de defensa nacional (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3), que las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares que se vayan a realizar sobre el espacio protegido estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y, en especial, los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia sobre espacios naturales protegidos, y así podrán instarlo las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las acciones que les competen.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar inconstitucional y nulo el inciso 21 del apartado 2.5 del anejo 2 de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.