

# “LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y LA DEFENSA NACIONAL: POSIBILIDADES DE ARMONIZACIÓN DE LOS INTERESES CONCURRENTES”

“PROTECTED NATURAL AREAS AND NATIONAL DEFENSE: POSSIBILITIES OF HARMONIZATION OF CONFLUENT INTERESTS”

**Autor:** Miguel Ángel Franco García, Juez Togado Militar Territorial núm. 41 (A Coruña), Doctor en Derecho, [mfragar@fn.mde.es](mailto:mfragar@fn.mde.es)

## **Resumen:**

Sobre la cuestión de fondo relativa al ejercicio de competencias sobre un mismo espacio físico, por parte de distintas Administraciones públicas, se superpone la de la búsqueda del necesario y delicado equilibrio, entre el deber de conservación de los espacios naturales protegidos y los intereses de la Defensa Nacional. En el presente artículo, tratamos de desvelar cuáles pueden ser las vías de conciliación entre ambos.

**Palabras clave:** Espacios naturales protegidos; Defensa nacional; Concurrencia competencial; Administraciones públicas

## **Abstract:**

On the principal matter relating to the exercise of competencies over the same physical space, by different public Administrations, overlaps the search of the necessary and delicate balance between the duty of conservation of protected natural areas and the interests of the national Defense. In this paper, we try to uncover what may be the way to reconcile both.

**Keywords:** Protected natural areas; national Defense; Coincidence of competencies; Public Administrations

## **Sumario:**

### **I. La competencia «rigurosamente» exclusiva sobre Defensa nacional y los espacios naturales protegidos.**

**A. Las limitaciones de usos contenidas en los planes de ordenación de los recursos naturales: maniobras y ejercicios militares**

**B. El momento del ejercicio de las potestades protectoras y de la declaración de interés para la Defensa**

### **II. La problemática derivada de la inclusión de las zonas de interés para la Defensa nacional en la Red Natura 2000**

### **III. El ajuste entre los diferentes intereses concernidos**

### **IV. Conclusión**

### **Bibliografía**

## **I. LA COMPETENCIA «RIGUROSAMENTE» EXCLUSIVA SOBRE DEFENSA NACIONAL Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Las posturas maximalistas, que giran en torno a la incompatibilidad entre la realización de actividades militares y la adecuada conservación de los espacios naturales protegidos<sup>1</sup>, conducen en ocasiones a distraer la atención sobre la cuestión fundamental relativa a la búsqueda de fórmulas de entendimiento entre las distintas Administraciones públicas implicadas.

Quizá, la velada traslación de dichos postulados al terreno normativo, tanto por la Administración General del Estado, cuando procede a declarar el interés para la Defensa nacional de una porción del territorio; como por las Administraciones Autonómica o Local, al considerarlo como merecedor de una especial protección, ha contribuido a radicalizar los pronunciamientos jurisdiccionales. En los conflictos que han ido surgiendo, nuestros Tribunales, recalcan una y otra vez, que el ejercicio por el Estado de la competencia sobre la materia Defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4<sup>a</sup> CE), excluye cualquier intromisión directa o indirecta, por parte de aquéllas otras Administraciones.

En particular, llama poderosamente la atención, el modo taxativo en que por el Tribunal Constitucional se afirma la prevalencia de la específica competencia estatal en materia de Defensa, que presenta una nítida dimensión espacial, sobre la concurrente competencia autonómica, más genérica (STC de

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E., *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 319-320.

25 de septiembre de 2014<sup>2</sup>, FJ 3), en materia de «espacios naturales protegidos», la cual, no aparece mencionada expresamente en la Constitución con esa concreta denominación<sup>3</sup>. Así, en la STC de 6 de noviembre de 2014<sup>4</sup> (FJ 2.f), se señala que «en materia de Defensa nacional, el ejercicio por el Estado de su competencia, impide de raíz toda posibilidad autonómica de signo contrario».

Todas las Comunidades Autónomas, han dictado leyes propias reguladoras de los espacios naturales protegidos, y ostentan la competencia exclusiva para su declaración y gestión<sup>5</sup>. La terminología y regulación de aquéllos es sumamente variada, aunque las categorías vienen a ser similares, pudiendo distinguirse hasta cuatro de ellas muy consolidadas y extendidas: parques o parques nacionales<sup>6</sup>; parajes y monumentos naturales; reservas naturales; parques naturales; y áreas marinas protegidas<sup>7</sup>.

A los anteriores, hay que añadir los espacios protegidos de la Red Ecológica Europea Natura 2000, y las áreas protegidas por instrumentos internacionales (como por ejemplo, los humedales de Importancia Internacional).

Además, también los Municipios al gestionar la ordenación y protección del territorio, pueden determinar que ciertas áreas o enclaves queden sujetos a un régimen particular de protección, con el fin de salvaguardar su riqueza natural, utilizando por ejemplo, la técnica urbanística del Plan Especial. En otras ocasiones son las propias leyes autonómicas, las que reconocen a aquéllos la iniciativa y capacidad para crear espacios protegidos. También, mediante mecanismos de cooperación, por ejemplo entre Municipios y Diputaciones Provinciales, podrían llegar a definirse espacios protegidos de ámbito supramunicipal.

---

<sup>2</sup> STC de 25 de septiembre de 2014. Ponente: Encarnación Roca Trías. RTC 2014/154.

<sup>3</sup> En tales casos, el artículo 149.3 de la Constitución, establece que la materia puede ser asumida con carácter exclusivo por los Estatutos de Autonomía.

<sup>4</sup> STC de 6 de noviembre de 2014. Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré. RTC 2014/182.

<sup>5</sup> Con las excepciones siguientes: la declaración de los Parques Nacionales, que se realiza por Ley de las Cortes Generales; la gestión de los Parques Nacionales, aunque la STC de 10 de noviembre de 2004. Ponente: Eugeni Gay Montalvo. RTC 2004/194, declaró inconstitucional la cogestión de aquéllos, esta fórmula se mantiene, en tanto no sea sustituida por las Comunidades Autónomas, así como la gestión de espacios, hábitats o áreas críticas, situados en aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma; y finalmente, la gestión encomendada a España por instrumentos internacionales de espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar.

<sup>6</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, p. 93.

<sup>7</sup> ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 176-178.

Sea cual sea la figura jurídica protectora del espacio natural y con independencia de la Administración que haya efectuado la correspondiente declaración, por los Tribunales se insiste en la prevalencia de los intereses dimanantes de la Defensa nacional, como se aprecia entre muchas otras, en la STC de 13 de febrero de 2004 (FJ 5), y en la STS 3ª, de 23 de enero de 2002<sup>8</sup> (FJ 2).

Esta última resolución, en relación con la declaración como zona de interés para la Defensa del Parque Natural de las Bardenas Reales (Navarra), señala que «los intereses de la Defensa Nacional, cuya determinación es competencia exclusiva del Estado, han de prevalecer sobre la inclusión o exclusión como Parque Natural de la zona aludida. Al declararlo así no se produce desviación alguna de la misma línea que se ha venido siguiendo en multitud de ocasiones anteriores similares, al considerar como zonas de interés para la Defensa Nacional la relativa a Explosivos Alaveses, SA (RD 633/1979), a las Fábricas Militares cedidas para explotación a Empresa Nacional Santa Bárbara (RD 852/1979), a la Estación Espacial de Maspalomas (RD de 25 de septiembre de 1986) y, más recientemente, como zona de seguridad (OM de 27 de febrero de 2001) la de las instalaciones militares de Melilla» (en la misma línea, el Auto del TC de 18 de septiembre de 2001<sup>9</sup>, FJ 4).

Sobre la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.4ª CE, el Tribunal Constitucional, ha manifestado que cuando la Comunidad Autónoma ejerce competencias propias de proyección general, debe hacerlo con respeto a las que son exclusivas del Estado, no pudiendo ignorar, anular o perturbar éstas, estableciendo regulaciones incompatibles. Idéntico criterio mantiene el Tribunal Supremo, si bien éste yendo un paso más allá, califica sin ambages la competencia estatal sobre Defensa nacional como «rigurosamente exclusiva», en el sentido de que las Comunidades Autónomas no ostentan facultad alguna en aquél ámbito (SSTS 3ª de 19 de septiembre de 2014<sup>10</sup>, FJ 9; y de 23 de marzo de 2012<sup>11</sup>, FJ 4).

Llegados a este punto, puede afirmarse que no sería conforme a Derecho la prohibición de los usos militares, establecida en las normas protectoras de los

---

<sup>8</sup> STS de 23 de enero de 2002. Ponente: Rodolfo Soto Vázquez. RJ 2002/6785.

<sup>9</sup> ATC de 18 de septiembre de 2001. Ponente: desconocido. RTC 2001/252. En el Auto de 18 de septiembre de 2001, se planteó la suspensión de la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declaró parque natural las Bardenas Reales de Navarra, acordándose el levantamiento de la suspensión al considerar el Alto Tribunal que los perjuicios que pudieran hipotéticamente ocasionarse a la Defensa nacional como consecuencia del levantamiento de aquélla, no habían de generarse con carácter inmediato (FJ 4).

<sup>10</sup> STS 3ª de 19 de septiembre de 2014. Ponente: Pilar Teso Gamella. RJ 2014/4829.

<sup>11</sup> STS 3ª de 23 de marzo de 2012. Ponente: Mariano de Oro-Pulido López. RJ 2012/5518.

espacios naturales, dictadas por otras Administraciones distintas a la General del Estado, y así puede traerse a colación la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 16 de marzo de 2001<sup>12</sup> (FJ 2), en la que con carácter general, se precisa que «es claro que se ha incumplido el deber de cooperación entre administraciones (arts. 10.1º y 55 de la Ley de Bases de Régimen Local)...resultando que el texto definitivamente aprobado que es objeto de publicación por la resolución recurrida prohíbe los usos militares, lo que infringe las competencias que al Estado corresponden en materia de defensa nacional».

En los mismos términos, aunque de una manera más específica, se pronuncia el TC respecto a la inconstitucionalidad de la eliminación de los usos militares, contenida en las normas autonómicas, tuitivas de los espacios naturales (SSTC de 25 de septiembre de 2014, FJ 7; y de 6 de noviembre de 2014, FJ 2.f).

Planteada pues una situación de colisión o conflicto de intereses, podría sostenerse con fundamento en las resoluciones jurisdiccionales enunciadas, que el interés relativo a la Defensa nacional debe estar por encima de cualquier otro. No obstante, esta rotunda aseveración ha sido suavizada, por el Tribunal Constitucional.

En efecto, la STC de 18 de abril de 2012<sup>13</sup> (FJ 4), mediante la que se desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral modificativa de la que previamente había declarado parque natural a las Bardenas Reales (Navarra), ampliando de hecho la declaración inicial, al incluir formalmente en dicho parque el polígono de tiro, indicó que «la concurrente competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos

---

<sup>12</sup> Mediante la STSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 16 de marzo de 2001. Ponente: José Antonio Alberdi Larizgoitia. RJCA 2001/646, se estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Abogado del Estado contra el Acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Guipúzcoa, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Pasaia, en el cual, se prohibían los usos militares del monte Jaizkibel.

Respecto a la colisión entre normas municipales y los intereses de la Defensa nacional la STS 3ª de 15 de junio de 1993 (FJ 3). Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. RJ 1993/4426, declara que «en forma reiterada ha afirmado este Tribunal, en supuestos de conflicto de actos municipales con las competencias exclusivas del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE), que la intromisión en las competencias que al Estado atribuye la Constitución no puede encontrar amparo en el principio de autonomía municipal consagrado en el art. 137 CE, debiéndose anular por vicio legal de incompetencia los actos que incurren en tal invasión [SS. 30 abril, 13 junio, 21 julio y 3 noviembre 1986 (RJ 1986\2981, RJ 1986\4729, RJ 1986\5524 y RJ 1986\7732); 9 y 17 febrero 1987 (RJ 1987\2913 y RJ 1987\3199) y 3-2-1988 (RJ 1988\688)]. El mismo criterio se desprende de la STS 3ª de 25 de octubre de 2007 (FJ 3). Ponente: Rafael Fernández Valverde. RJ 2008/1418.

<sup>13</sup> STC de 18 de abril de 2012. Ponente: Luis Ignacio Ortega Álvarez. JUR 2012/165008.

también tenemos establecido que esa preferencia no ha de ser entendida en términos absolutos» (con anterioridad, se había pronunciado en el mismo sentido, la STC de 1 de marzo de 2007<sup>14</sup>, FJ 10).

El propio Tribunal nos da una pista, sobre el cauce que permitiría compatibilizar las competencias espaciales confluentes, que no es otro que simple y llanamente, el del respeto mutuo sin interferencias entre las Administraciones públicas en cuestión, lo cual, expresado de un modo técnico significa que dichas competencias han de recaer sobre un diferente objeto jurídico.

### **A. Las limitaciones de usos contenidas en los planes de ordenación de los recursos naturales: maniobras y ejercicios militares**

Los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), introducidos novedosamente en nuestro ordenamiento jurídico por la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestre<sup>15</sup>, son unos instrumentos protectores, a los cuáles, el legislador ha querido dotar de una absoluta prevalencia, aspecto este discutido por parte de la doctrina<sup>16</sup>, sobre todas las demás planificaciones y ordenaciones. Aquéllos, constituyen la pieza clave para articular las competencias exclusivas que asumen las Comunidades Autónomas sobre declaración y gestión de la gran mayoría de los espacios naturales protegidos existentes en nuestro país<sup>17</sup>.

Según la definición legal contenida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>18</sup>, que junto a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre<sup>19</sup>, de Parques Nacionales, constituyen la legislación estatal básica en materia de espacios naturales protegidos, los PORN son el instrumento

---

<sup>14</sup> STC de 1 de marzo de 2007. Ponente: Pablo Pérez Tremps. RTC 2007/46.

<sup>15</sup> BOE núm. 74, de 28 de marzo.

<sup>16</sup> Son críticos con la preeminencia de los PORN: MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, abril-septiembre, p.258; y GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos: cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1999, p.381. Sin embargo, LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental Administrativo*, La ley, Madrid, 2010, p. 578, se muestra favorable a la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de ordenación del territorio, puesto que según dicha autora, la legislación urbanística no garantiza una expansión urbana sostenible. En la misma línea se sitúan, MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 169-173.

<sup>17</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, p. 237.

<sup>18</sup> BOE núm. 299, de 14 de diciembre.

<sup>19</sup> BOE núm. 293, de 4 de diciembre.

específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial<sup>20</sup> (artículo 16.1).

En el contenido mínimo de los Planes, ha de figurar la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades, sin que aparezcan excluidos expresamente los militares, hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y de la biodiversidad (artículo 19.d).

La ponderación del ajuste a la legalidad de los PORN efectuada por nuestros Tribunales, cuando aquéllos se han referido a las maniobras y ejercicios militares sobre la zona objeto de protección, ha contribuido a flexibilizar las que parecen inapelables aseveraciones jurisprudenciales, acerca de la reforzada competencia exclusiva estatal en materia de Defensa y Fuerzas Armadas. De este modo, los citados instrumentos protectores, en algunos casos, pueden incluir ciertas previsiones relativas a los usos militares, sin que ello suponga ninguna invasión de la susodicha competencia estatal.

Así, de lo indicado en la STS 3ª de 23 de marzo de 2012 (FJ 5), parece deducirse que el mero deber de comunicación a la Administración autonómica, del momento en que van a tener lugar las maniobras o ejercicios militares, que pudiera establecerse en el PORN, no incidiría sustancialmente en la competencia exclusiva estatal sobre Defensa, pues tendría una mera finalidad neutra, de la que no podría predicarse la afectación a aquélla.

Es decir, que si la obligación de dar aviso a la Administración autonómica, por parte de la estatal, se limitara nada más que a una simple puesta en conocimiento sin otras consecuencias, ni trascendencia para la operatividad de la operación militar, no resultaría merecedora de ninguna tacha de ilegalidad.

Sin embargo, en el asunto litigioso objeto de análisis por la precitada Sentencia, la Junta de Andalucía, puntualizó que la existencia de enclaves militares en el interior del espacio al que se refería el PORN, donde se llevaban a cabo prácticas de tiro y maniobras militares, exigía que la Administración autonómica, competente para la gestión del espacio natural protegido, conociera cuándo las mismas se iban a realizar y si comprometían o no la seguridad colectiva o la defensa de España. Todo ello, con la finalidad,

---

<sup>20</sup> Hemos de puntualizar que, el capítulo III del Título I de la vigente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tiene una estructura y articulado equivalente al Título II de la precedente Ley 4/1989, si bien, al no regular los Planes Rectores de Uso y Gestión, parece que cuando en su artículo 21.2 recoge idéntico precepto al contenido en el artículo 6 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, se refiere a los PORN.

de que en su caso, bien se arbitrarán medidas preventivas o correctoras para la protección de la flora y la fauna, que pudieran verse afectadas por el desarrollo de las actividades militares; o bien, se articularán y activarán planes de prevención.

Aquí sí, se consideró por el Tribunal que la regulación autonómica controvertida, invadía la competencia exclusiva estatal, dado que, por encima de su aparentemente inofensiva literalidad, podía erigirse en un sistema de control e intervención sobre el desarrollo de la competencia del Estado en materia de Defensa nacional y Fuerzas Armadas, mediante una orden de comunicación que prescinde de cualquier mecanismo cooperativo y pretende imponerse unilateralmente por la Comunidad Autónoma al Estado (FJ 7).

Parece que la barrera infranqueable de los PORN, en relación con las actividades militares, se encuentra en la afectación a la operatividad de aquéllas, de manera que, *a sensu contrario*, podría predicarse la adecuación a la legalidad de las previsiones protectoras que, aún refiriéndose a las maniobras y ejercicios militares, no limitaran los aspectos operativos de las Fuerzas Armadas.

Sorprendentemente, en la STC de 18 de abril de 2012, se admitió indirectamente la legalidad de un futuro PORN, que aún no había sido redactado, en base a que la disposición final tercera de la norma impugnada cuya constitucionalidad se discutía (Ley Foral Navarra, 16/2000), condicionaba la efectividad de sus determinaciones y régimen jurídico al momento en que se produjera el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares incompatibles con los usos definidos por aquél, y a que se desactivaran los explosivos y se retiraran todos los elementos y restos de carácter militar existentes.

El TC concluyó, que con la aludida condición, la ley foral impugnada evitaba otorgar de forma contraria al orden constitucional, una preferencia absoluta a las competencias autonómicas, y por ello, no había existido ninguna actuación que hubiera afectado a la zona declarada de interés para la Defensa nacional (FJ 5).

Consideramos, que la conclusión a que llega el TC es sumamente criticable, pues conduce a la absurda consecuencia de que mediante la plasmación normativa de una voluntad futura, consistente en que se difiere la aplicación del PORN al momento en que desaparezcan los usos militares, se efectúa de una manera encubierta, una regulación sobre el uso de un espacio territorial, en el que se estaba ejerciendo de manera exclusiva por el Estado, la

competencia que le otorga el artículo 149.1.4ª CE sobre Defensa y Fuerzas Armadas<sup>21</sup>.

Este proceder, resulta contrario a la doctrina sentada por el propio TC, referente a que las competencias son indisponibles (STC de 26 de marzo de 2012<sup>22</sup>, FJ 8), de suerte que no puede renunciarse a ejercerlas cuando sea procedente, ni tampoco pueden ejercerse cuando no se posean en el tiempo y el espacio, en que se pretenda hacer uso de ellas.

Abundando en el argumento de que la Comunidad Foral se atribuye competencia normativa sobre un objeto respecto del que constitucionalmente carece de ella, en otro de los votos particulares se expresa con acierto que, pese a posponerse la aplicación de la norma enjuiciada hasta el desmantelamiento del polígono de tiro, «la voluntad del legislador navarro es clara: en el futuro no debe haber polígono de tiro. ¿Cómo puede afirmarse que no se invade, ni siquiera se perturba, la competencia exclusiva del Estado?»<sup>23</sup> (Consideración 2).

## **B. EL MOMENTO DEL EJERCICIO DE LAS POTESTADES PROTECTORAS Y DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS PARA LA DEFENSA**

Uno de los razonamientos que, en sede jurisdiccional, han sido esgrimidos con mayor frecuencia para justificar la prevalencia de la competencia exclusiva estatal sobre Defensa, es el de su ejercicio temporal anterior por parte de la Administración General del Estado, a las que pudieran ejercer sobre ese mismo lugar otras Administraciones, mediante la declaración previa de un determinado espacio, como zona de interés para la Defensa nacional (STS 3ª de 23 de marzo de 2012, FJ 7).

A este respecto, hemos de referirnos a uno de los primeros pronunciamientos, en el que se subraya la importancia del momento de ejercicio de la competencia estatal, contenido en el Auto del Tribunal Constitucional de 21 de julio de 1989<sup>24</sup>, a través del cual, se inadmitió el recurso de amparo interpuesto por la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular prevista en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativa a la declaración del Rincón de Anchuras (Ciudad Real), como parque natural, que no fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara autonómica, por entenderla referida a materias ajenas a la competencia regional.

---

<sup>21</sup> Tal y como se pone de relieve, en el voto particular emitido por el Magistrado Ramón Rodríguez Arribas, al que se adhirió el Magistrado Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.

<sup>22</sup> STC de 26 de marzo de 2012. Ponente: Elisa Pérez Vera. RTC 2012/38.

<sup>23</sup> Formulado por el Magistrado Manuel Aragón Reyes.

<sup>24</sup> ATC de 21 de julio de 1989. Ponente: desconocido. RTC 1989/428.

Dicho Auto, reconoció que corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y gestión de espacios naturales protegidos como los parques naturales, si bien, tuvo en cuenta que en tal caso, el Gobierno de la Nación, a través del RD 811/1988, de 20 de julio, había declarado previamente un espacio ubicado en el término de Anchuras como zona de interés para la Defensa nacional en razón de su destino a polígono de entrenamiento para el Ejército del Aire.

Teniendo en cuenta, el ejercicio efectivo anterior de la competencia sobre Defensa, por la Administración General del Estado, se expresó de forma tajante que «el Gobierno, en el marco de la competencia exclusiva que sobre Defensa reconoce al Estado el art. 149.1.4 de la 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» (FJ 4).

Más recientemente, en similares términos se ha pronunciado la STC de 6 de noviembre de 2014, respecto al perímetro comprendido en el parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara. Toda vez que, cuando se aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales en 2010, y posteriormente la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del aludido parque natural, el Estado ya había ejercido la competencia exclusiva sobre Defensa y Fuerzas Armadas, a través del RD 191/2002, de 15 de febrero, por el que se declaró zona de interés para la Defensa nacional el asentamiento de una estación de vigilancia aérea. En consecuencia, el TC declaró que en la superficie delimitada por el artículo 1 de dicho Real Decreto, la prohibición de maniobras y ejercicios militares, era inconstitucional.

Puede colegirse de lo hasta aquí expuesto, que con independencia del instrumento jurídico utilizado, lo determinante es que el Estado haya ejercido efectivamente su competencia, con carácter previo a la declaración como espacio natural protegido y la consiguiente afectación al uso relacionado con la Defensa (STC de 25 de septiembre de 2014, FJ 7).

Parece que el momento temporal de ejercicio de las respectivas competencias, por parte de las distintas Administraciones públicas, se muestra de crucial importancia para dilucidar si se produce o no una invasión inconstitucional de aquéllas.

Ahora bien, ¿qué sucedería si con carácter previo se han aplicado instrumentos de especial protección sobre un determinado espacio físico, y éste después se declara de interés para la Defensa nacional?

Esta es precisamente la situación de hecho que se planteó, en el asunto resuelto a través de la STS 3ª de 11 de febrero de 2014<sup>25</sup>. En efecto, sobre el Campo de tiro de La Pájara, en Fuerteventura, que venía siendo utilizado por las Fuerzas Armadas desde 1977, por Orden ARM/3521/2009, se declaró el paraje denominado *Cueva de Lobos*, el cual, está comprendido dentro del aludido Campo de Tiro, como «zona de especial conservación» dentro de la Red Natura 2000.

Además, mediante resolución del Secretario de Estado del Medio Rural y del Agua, de 30 de noviembre de 2009, también se declaró la isla de Fuerteventura como «reserva de la biosfera», con la finalidad de dar cumplimiento a ciertos compromisos internacionales asumidos por España en el marco de la UNESCO. Instruido el correspondiente expediente administrativo, se aprobó finalmente, el RD 600/2012, de 30 de marzo, por el que se declaró la referida zona de interés para la Defensa nacional.

El Cabildo de Fuerteventura, en el recurso que interpuso contra el RD 600/2012, entendió que el único fin perseguido por esta disposición era «blindar» el Campo de Tiro de La Pájara frente al ejercicio de sus potestades por otras Administraciones. El Tribunal, zanjó esta cuestión indicando que «buscar que una instalación militar particularmente importante quede al abrigo de la eventual incidencia de otras Administraciones no es algo ajeno al "interés para la Defensa Nacional" que, en virtud del art. 2 de la Ley 8/1975, permite someter prácticamente cualquier actuación pública o privada a previa autorización del Ministerio de Defensa».

Esta contundente afirmación, trae causa del propio tenor literal del artículo 2 de la Ley 8/1985, de Zonas e Instalaciones de interés para la Defensa Nacional<sup>26</sup>, en el que se expresa que «se denominan zonas de interés para la Defensa Nacional las extensiones de terreno mar o espacio aéreo que así se declaren en atención a que constituyan o puedan constituir una base permanente o un apoyo eficaz de las acciones ofensivas o defensivas necesarias para tal fin».

La Ley parece referirse a que son zonas de interés para la Defensa nacional, tanto las instalaciones o propiedades que el Ministerio de Defensa ya tenga o que ya existan, como las que dicho Departamento pretenda instalar en un futuro (STS 3ª de 2 de marzo de 1994<sup>27</sup>, FJ 7). Podría entenderse entonces, que pese a que con antelación haya recaído sobre el mismo espacio natural

---

<sup>25</sup> STS 3ª de 11 de febrero de 2014. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez. RJ 2014/1077.

<sup>26</sup> BOE núm. 63, de 14 de marzo.

<sup>27</sup> STS 3ª de 2 de marzo de 1994. Ponente: Antonio Martí García. 1994/1719.

algún tipo de protección, el Estado se hallaría facultado para hacer valer sin limitación alguna, la competencia estrictamente territorial sobre Defensa.

El citado juicio de valor resulta sumamente apresurado, dado que si la Administración General del Estado decidiese declarar como zona de interés para la Defensa nacional, un espacio que goza de una especial protección, pese a la riqueza natural de la zona y el impacto que sobre ella puede producir la actuación militar, deberá justificar su elección en el expediente administrativo. A este efecto, habrán de incorporarse a aquél los correspondientes informes detallados, en los que se demuestre que dicha Administración, no es ajena al patrimonio natural y variedad del lugar seleccionado, así como que, ha sopesado y apreciado, el hecho de causar el menor impacto ambiental posible.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que no sólo es la producción del menor impacto ambiental, el factor que pudiera determinar la elección de una zona u otra como de interés para la Defensa nacional, dado que la decisión final, podría venir marcada por otras variables como: la lejanía de los grandes núcleos urbanos, la orografía, la concentración de propietarios, o la mayor o menor densidad de población. Por tanto, la sola consideración del elemento ambiental, no tendría entidad por sí sola, para alterar la resolución que pudiera adoptarse, si existen además otros datos objetivos y evaluables, que avalen la decisión estatal (STS 3ª de 2 de marzo de 1994, FJ 14).

Cuestión diferente, cuyo alcance detallaremos en el siguiente epígrafe, es la de la ejecución de actividades militares que puedan afectar «de forma apreciable» a un espacio protegido, pues en este caso, el Ministerio de Defensa, tiene que demostrar que se han cumplido dos exigencias: que existen razones imperiosas y de primer orden para la realización de las aludidas actividades; así como que, una vez apreciadas las repercusiones, se revele que no existen otras posibles soluciones.

## **II. LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA INCLUSIÓN DE LAS ZONAS DE INTERÉS PARA LA DEFENSA NACIONAL EN LA RED NATURA 2000**

En el Derecho derivado europeo se ha configurado un tipo propio de espacio natural protegido, las «zonas de especial conservación», que conforman la Red Natura 2000. La implementación de dichas zonas ha dado lugar a la introducción de una serie de condiciones que deben cumplirse cuando se lleve a cabo cualquier actuación, como la declaración de interés para la Defensa nacional de un lugar o la realización de actividades militares, que pueda afectar de forma apreciable a un espacio incluido en la Red.

Se ha de tener presente que los artículos 41 y siguientes de la Ley 42/2007, recogidos en el Capítulo III de su Título II, son sustancialmente la transposición al derecho español de la Directiva 1992/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992<sup>28</sup>, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, popularmente conocida como «Directiva Hábitats». Es ésta la que establece la «Red Ecológica Europea Natura 2000», compuesta por los «Lugares de Importancia Comunitaria», las «Zonas Especiales de Conservación» y las «Zonas de Especial Protección de las Aves»<sup>29</sup>.

En esta situación, ha de definirse si por virtud de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en la elaboración del RD por el que se declare una zona de interés para la Defensa nacional, que esté incluida en la Red Natura 2000, ha de cumplirse el trámite de efectuar una «adecuada evaluación de sus repercusiones» exigible respecto de cualquier «plan, proyecto o programa», que pueda incidir sobre los espacios comprendidos dentro de la Red (artículo 45.4).

Como señala la STS 3ª de 11 de febrero de 2014 (FJ 5), para determinar si en un lugar que forma parte de la Red Natura 2000, el trámite de «adecuada evaluación de las repercusiones», es exigible en la elaboración de la disposición por la que se declara esa zona de interés para la Defensa nacional, ha de decidirse si dicha declaración encaja en los conceptos de «plan, proyecto o programa». La Ley 42/2007, no define qué debe entenderse por «plan, proyecto o programa», como tampoco lo hace el apartado tercero del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, que aquélla transpone al derecho español.

Para tratar de delimitar el significado de las aludidas expresiones, la Sentencia cita varias resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como la Sentencia Vereniging (C-127/02), de 7 de septiembre de 2004<sup>30</sup>, o la Sentencia Comisión v. Alemania (C-98/03), de 10 de enero de 2006<sup>31</sup>, para llegar a la conclusión de que, a la luz de la jurisprudencia de dicho Tribunal, puede considerarse que, aun cuando la expresión «plan, proyecto o programa» haya de ser interpretada en sentido amplio, debe en todo caso referirse a una

---

<sup>28</sup> DOCE L núm. 206, de 22 de julio.

<sup>29</sup> La Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril (DOCE L núm. 103, de 25 de abril), conocida como «Directiva Aves», ha sido derogada por la Directiva 2009/147/CE (DOE L núm. 20, de 26 de enero).

<sup>30</sup> Caso «*Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*», de 7 de septiembre de 2004. Ponente: Claus Christian Gulmann. TJCE 2004/226.

<sup>31</sup> Caso «Comisión de las Comunidades Europeas v. República Federal de Alemania», de 10 de enero de 2006. Ponente: Claus Christian Gulmann. TJCE 2006/1.

intervención material o física (construcción, obra, explotación del suelo, etc.), susceptible en cuanto tal de influir en el hábitat correspondiente.

Si el cambio producido por la declaración de interés para la Defensa, es puramente jurídico y no comporta, en sí mismo, ninguna actuación sobre la naturaleza, no sería un «plan, proyecto o programa», a los efectos del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, y del artículo 45 de la Ley 42/2007, debido a que no implicaría ninguna intervención material o física, y por consiguiente, no sería susceptible de ser evaluado.

Respecto a los requisitos que ha de cumplir el Estado, para que los intereses vinculados a la Defensa nacional puedan llegar a prevalecer sobre el deber de conservación de la Red Natura 2000, cuando las actividades militares afecten de modo considerable al enclave objeto de protección, la STS 3ª de 11 de febrero de 2014 (FJ 6), señala que la propia Ley permite aprobar un «plan proyecto o programa», «por razones imperiosas de interés público de primer orden»<sup>32</sup>, por ello, cualquier actuación militar «que pueda afectar de forma apreciable» al espacio protegido (artículo 45.5), tiene que ser sometida a una adecuada evaluación de repercusiones por parte del Ministerio de Defensa, debiéndose acreditar por este Departamento la existencia de las razones imperiosas y de primer orden, una vez que, sopesadas las repercusiones, se haya comprobado que no existen soluciones alternativas.

Estimamos razonable la solución a la que llega la Sentencia, en su FJ 6, pero el argumento utilizado, parece contradictorio con el seguido en el FJ anterior. En efecto, en el FJ 5, se llega a la conclusión de que como el RD por el que se declara una zona integrada en la Red, de interés para la Defensa nacional, no es un «plan, proyecto o programa», la citada disposición se halla excluida del trámite de «adecuada evaluación de repercusiones». Sin embargo, en el FJ siguiente, la Sentencia toma como referencia para el razonamiento, lo que antes ha negado que sea aplicable, al expresar que, si bien, la Ley permite aprobar un «plan, proyecto o programa», «por razones imperiosas de interés público de primer orden», ello no exime al Estado de justificar la concurrencia de aquéllas, cuando el interés público sea de naturaleza militar.

Por otra parte, si llegara a abrirse el camino a una posible cuestión prejudicial ante la Unión Europea, ¿Cómo se resolvería el problema que se crearía si el Tribunal de Justicia, adoptara una resolución que pudiera afectar al orden

---

<sup>32</sup> La concurrencia de las denominadas razones imperiosas de interés público de primer orden, sólo pueden ser declaradas para cada supuesto concreto, mediante una Ley o bien, mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas?

El TC ha omitido en sus pronunciamientos, la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, desde la cual, si el lugar declarado de interés para la Defensa nacional, también se halla sujeto a la Directiva hábitats, son de aplicación todas las obligaciones que la aplicación de aquélla conlleva, y que corresponde ejecutar a la Comunidad Autónoma.

Entre las aludidas obligaciones, se halla por ejemplo, la de que desde la designación del Lugar de Importancia Comunitaria como Zona Especial de Conservación por la Comunidad Autónoma debe existir una normativa para la gestión del lugar; resultando además obligatoria, la evitación de alteraciones y deterioro. Ahora bien, como ni la Directiva de aves silvestres ni la de hábitats impiden necesariamente toda actividad humana en lugares pertenecientes a la Red Natura 2000, la utilización militar no exime a la Administración del Estado de la sujeción a las obligaciones impuestas por aquéllas<sup>33</sup>.

El vínculo con el Derecho de la Unión Europea se aprecia de un modo sumamente claro en relación con las áreas marinas protegidas, respecto de las cuales, se establece en el apartado d) de la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que en el mar las funciones de la Administración General del Estado en materia de Defensa nacional, habrán de realizarse «sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica o en los Convenios internacionales que en su caso sean de aplicación».

En este caso pues, ante una eventual colisión entre la norma autonómica reguladora de la gestión de un espacio marino protegido y la Ley de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional ¿han de tomarse en consideración las normas sobre biodiversidad del Derecho derivado de la Unión Europea que obligan a las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, a la designación de determinados lugares que cumplan ciertas condiciones como objeto de protección, y a que aquéllos tengan normativa de gestión?

En puridad, la aludida disposición de la Ley 42/2007, es la que hace que se superen los límites del Derecho interno situándonos ante un *conflicto extraconstitucional* cuya competencia para resolver correspondería al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dándose la circunstancia de que el principio

---

<sup>33</sup> GARCÍA URETA, A., “Áreas destinadas a la defensa, protección de la biodiversidad e incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución: reflexiones a la luz de la STC 82/2012 (Parque Natural de las Bardenas Reales)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012, pp. 164-166.

relacional que serviría para la solución de dicho conflicto sería el de primacía del Derecho comunitario.

Ahora bien, la aplicación del Derecho de la Unión Europea en el supuesto que analizamos, presenta dos obstáculos fundamentales: en primer lugar, que el Tribunal Constitucional califica, aunque según nuestra opinión de modo inadecuado, los conflictos entre el Derecho de la Unión y el Derecho interno como *conflictos infraconstitucionales*, los cuales, habrían de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria<sup>34</sup>; además, de llegar a plantearse en sede constitucional la confrontación normativa, el Tribunal ha afirmado reiteradamente que el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad<sup>35</sup>.

En segundo lugar, la competencia relativa a Defensa y Fuerzas Armadas, no ha sido objeto de transferencia a la Unión (artículos 3 a 6 del TFUE), correspondiendo a los Estados miembros, y en el caso español, tal y como se desprende del artículo 149.1.4ª CE, al Estado con carácter exclusivo, de modo que si el TJUE entrara a conocer del conflicto, no sería admisible que la resolución que recayera pudiera incidir en el sistema constitucional de distribución de competencias, al expresarse por ejemplo, la adecuación al Derecho originario de la Unión del plan de gestión de un área protegida cuyas previsiones resultaran incompatibles con la declaración de ese mismo lugar como zona de interés para la Defensa nacional.

### **III. EL AJUSTE ENTRE LOS DIFERENTES INTERESES CONCERNIDOS**

Existe una consolidada doctrina constitucional, respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre el territorio, derivadas de títulos jurídicos distintos, en virtud de la cual, la situación ha de resolverse en primer lugar, acudiendo a «técnicas de colaboración y concertación» (SSTC de 1 de marzo de 2007<sup>36</sup>, FJ 5; de 14 de noviembre de 2012<sup>37</sup>, FJ 4, y de 25 de septiembre de 2014, FJ 5, entre muchas otras).

Sólo para el caso de que los cauces de cooperación resultaran insuficientes para resolver los conflictos que pudieran surgir, se acudiría al criterio de la

---

<sup>34</sup> STC de 14 de febrero de 1991 (FJ 5). Ponente: Jesús Leguina Villa. RTC 1991/28.

<sup>35</sup> Vid. STC de 23 de junio de 2005 (FJ 9). Ponente: María Emilia Casas Baamonde. RTC 2005/173; STC de 1 de julio de 1999 (FJ 9). Ponente: María Emilia Casas Baamonde. RTC 1999/128; y STC de 15 de febrero de 2001 (FJ 7). Ponente: Tomás Vives Antón. RTC 2001/45, entre muchas otras.

<sup>36</sup> STC de 1 de marzo de 2007. Ponente: Pablo Pérez Tremps. RTC 2007/46.

<sup>37</sup> STC de 14 de noviembre de 2012. Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré. JUR 2012/387321.

determinación de cuál es el título prevalente en función del interés general concernido (STC de 12 de febrero de 2004<sup>38</sup>, FJ 5). La cooperación, se conecta «con la idea de la voluntariedad»<sup>39</sup>, a diferencia de la coordinación que se vincula «con la de imposición» (SSTC de 18 de enero, de 2007<sup>40</sup>, FJ 7; y de 4 de noviembre de 2004<sup>41</sup>, FJ 9), y como principio consustancial a la estructura del Estado de las autonomías, no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos (SSTC de 22 de abril de 1993<sup>42</sup>, FJ 6.º; y de 4 de noviembre de 2004, FJ 9).

La propia Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, recoge fórmulas de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y entre ellas, se ubica la obligación de suministrarse mutuamente la información precisa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Además, la Ley crea la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad<sup>43</sup>, como órgano consultivo y de cooperación en materia de protección del patrimonio y la biodiversidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyos informes o propuestas son sometidos para aprobación o conocimiento, a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (artículo 7). Así como también, el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad<sup>44</sup>, como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, que informa las normas y planes de ámbito estatal relativas a aquellos bienes, y en el que se integran, con voz pero sin voto, las Comunidades Autónomas y una representación de las Entidades Locales (artículo 8).

Aunque la colaboración no se ha constitucionalizado como un principio de actuación de las Administraciones públicas, como sí se ha hecho en el artículo

---

<sup>38</sup> STC de 12 de febrero de 2004. Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas. RTC 2004/14.

<sup>39</sup> JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003, p. 43. Para este autor, p. 47, en la LRJ-PAC, existe sinonimia entre colaboración y cooperación.

<sup>40</sup> STC de 18 de enero de 2007. Ponente: Guillermo Jiménez Sánchez. RTC 2007/13.

<sup>41</sup> STC de 10 de noviembre de 2004. Ponente: Eugeni Gay Montalvo. RTC 2004/194.

<sup>42</sup> STC de 22 de abril de 1993. Ponente: Eugenio Díaz Eimil. RTC 1993/141.

<sup>43</sup> A través del RD 1424/2008, de 14 de agosto (BOE núm. 221, de 12 de septiembre), se estableció la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictaron las normas reguladoras de su funcionamiento, y se establecieron los siguientes comités especializados adscritos a aquélla: Comité de Espacios Naturales Protegidos; Comité de Humedales; Comité de Flora y Fauna Silvestres; Comité Forestal Español; Comité para la mejora de los recursos genéticos forestales; y Comité de Lucha contra los Incendios Forestales.

<sup>44</sup> Mediante RD 948/2009, de 5 de junio (BOE núm. 149, de 20 de junio), se determinó la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

103 CE con la eficacia, la jerarquía, la descentralización, la desconcentración y la coordinación<sup>45</sup>. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, amplía la mención constitucional de los principios de actuación de las Administraciones públicas, al incluir entre éstos, además de los citados, el principio de cooperación<sup>46</sup> y el de colaboración (referenciado, entre otras, en las SSTC de 4 de julio de 1991<sup>47</sup>, FJ 10; de 17 de octubre de 1996<sup>48</sup>, FJ 5; de 22 de enero de 1998<sup>49</sup>, FJ 3).

La colaboración aparece como un deber en la doctrina emanada del TC, entre otras, en las Sentencias de 4 de mayo de 1982<sup>50</sup> (FJ 14), que alude al «deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución»; y en las de 13 de diciembre de 1999<sup>51</sup> (FJ 7); y 11 de julio de 2001<sup>52</sup> (FJ 48).

Cierto es que la fórmula de cogestión de los parques nacionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a partir de la STC de 10 de noviembre de 2004, ha sido declarada inconstitucional, pero nada parece oponerse a que el Estado, a través del Ministerio de Defensa, proponga una forma definida de cooperación a las Comunidades Autónomas, mediante la técnica del consorcio, la cual, no supondría que las Administraciones Públicas que colaboraran en el mismo para la prestación de un servicio o realización de una actividad, se dotaran de competencias que no les corresponden<sup>53</sup>.

La colaboración, lleva implícita la asunción del deber de conservación (artículo 5.1 de la Ley 42/2007), por parte de las Administraciones públicas concernidas, y como no, la decidida voluntad de hacerlo efectivo. Buena muestra de esta loable intención, viene constituida por los tres convenios de

---

<sup>45</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230 y 231, 1992, abril-septiembre, p. 21. GARRIDO FALLA, F., BAENA DEL ALCÁZAR, M., y ENTRENA CUESTA, R., “La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa”, en *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 69.

<sup>46</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E., “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 230 y 231, 1992, abril-septiembre, pp. 49-51. MENÉNDEZ REXACH, A., op. cit., p. 19.

<sup>47</sup> STC de 4 de julio de 1991. Ponente: Francisco Rubio Llorente. RTC 1991/149.

<sup>48</sup> STC de 17 de octubre de 1996. Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo. RTC 1996/161.

<sup>49</sup> STC de 22 de enero de 1998. Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo. RTC 1998/15.

<sup>50</sup> STC de 4 de mayo de 1982. Ponente: Ángel Escudero del Corral. RTC 1982/18.

<sup>51</sup> STC de 13 de diciembre de 1999. Ponente: Pablo Manuel Cachón Villar. RTC 1999/233.

<sup>52</sup> STC de 11 de julio de 2001. Ponente: Fernando Garrido Falla: RTC 2001/164.

<sup>53</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., “Fórmulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, monografía asociada, p. 51.

colaboración suscritos entre el Ministerio de Defensa y la Consejería de Medio ambiente de la Junta de Andalucía, el 29 de marzo de 2010, dirigidos al desarrollo de programas de actuaciones para la conservación del camaleón en el Acuartelamiento de Camposoto y la Base Naval de Rota, del águila imperial, en el Centro Militar de Cría Caballar de Jerez de la Frontera, y del ibis eremita en el campo de adiestramiento de la sierra de «El Retín».

No es fácil encontrar soluciones eficaces cuando están presentes varias Administraciones públicas, aunque se alude con frecuencia a planes de conjunto, convenios y consorcios, si los distintos agentes intervinientes no interiorizan en sus competencias principales la dimensión ambiental<sup>54</sup>.

A diferencia de la colaboración y cooperación, la coordinación implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (SSTC de 28 de abril de 1983<sup>55</sup>, FJ 2; de 4 de julio de 1985<sup>56</sup>, FJ 2; y de 27 de febrero de 1987<sup>57</sup>, FJ 5), y supone la facultad de intervenir, con competencia propia en el ejercicio de competencias ajenas, pero respetándolas e implica un poder de dirección o de decisión que tiene el ente que coordina, en un supuesto determinado, sobre el resto de entes coordinados<sup>58</sup>. La STC de 21 de diciembre de 1989<sup>59</sup> (FJ 20.f), dice que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado (en similar sentido se pronuncian, entre otras, la STC de 27 de febrero de 1987<sup>60</sup>, FJ 2), y la STS 3ª de 4 de julio de 2003<sup>61</sup> (FJ 7).

Hemos de referirnos nuevamente a la STC de 10 de noviembre de 2004, que declaró inconstitucional la estructura gestora de los parques nacionales, en la que el Estado tenía una posición de prelación frente a las Comunidades Autónomas, recordándose en aquélla que la coordinación «no supone, sin embargo una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (FJ 8).

---

<sup>54</sup> MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, volumen III, Trivium, Madrid, 1997, p. 373.

<sup>55</sup> STC de 28 de abril de 1983. Ponente: Francisco Tomás y Valiente. RTC 1983/32.

<sup>56</sup> STC de 4 de julio de 1985. Ponente: Francisco Rubio Llorente. RTC 1985/80.

<sup>57</sup> STC de 27 de febrero de 1987. Ponente: Gloria Begué Cantón. RTC 1987/27.

<sup>58</sup> BARRACHINA JUAN, E., “Problemas en la ejecución del principio de coordinación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, mayo-agosto, p. 228.

<sup>59</sup> STC de 21 de diciembre de 1989. Ponente: José Luis de los Mozos y de los Mozos. RTC 1989/214.

<sup>60</sup> El TS, en algunas sentencias, ha trazado la distinción entre los conceptos de coordinación y de colaboración, así en las SSTS 3ª de 11 de julio de 2000 (FJ 3.b). Ponente: Juan José González Rivas. RJ 2000/7092; y de 18 de julio de 1997 (FJ 4).

<sup>61</sup> STS de 4 de julio de 2003. Ponente: Juan José González Rivas. Roj 2003/4716.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Las tesis radicales que de un modo genérico abogan por la incompatibilidad entre los usos militares y los dimanantes de la protección de los espacios naturales, han de ser desterradas, porque sólo llevan a la estéril confrontación de posiciones sin aportar ninguna solución a los problemas planteados.

Aunque los deberes de colaboración y cooperación, entre las tres Administraciones públicas de base territorial existentes en España, son inherentes a nuestra propia forma de Estado, y se plasman de manera específica en la legislación sectorial protectora del patrimonio natural y de la biodiversidad, las situaciones de conflicto, desafortunadamente, han terminado resolviéndose ante los Tribunales en numerosas ocasiones.

Este dato objetivo, constituye un índice de que han fallado los mecanismos previos de concertación, así como de que no se ha profundizado lo suficiente en el respeto, sin que se produzca la intromisión en la esfera competencial ajena, por parte de las Administraciones públicas concernidas. La evitación de las controversias sería posible, aunque poco probable, si por aquéllas se reconociera que la competencia específica sobre Defensa, así como la que recae sobre los espacios naturales protegidos, de naturaleza más general, han de proyectarse exclusivamente sobre los campos que les son propios.

Dada la interpretación de la competencia estatal sobre Defensa nacional, en relación con la protección de los espacios naturales, que han realizado nuestros Tribunales, y salvo la rara excepción de alguna resolución aislada, se alza sin fisura alguna el límite insalvable, para las Administraciones Autonómica y Local, de la competencia «rigurosamente» exclusiva del Estado sobre la materia Defensa y Fuerzas Armadas.

Sobre esa premisa, nos parece enormemente sugestiva y coherente, con el deber que atañe a todas las Administraciones públicas de velar por el patrimonio natural y la biodiversidad, la doctrina sentada en la STS 3ª de 11 de febrero de 2014, mediante la que se rompe con un cierto automatismo anterior, que llevaba a que cuando se constataba la existencia de intereses de la Defensa nacional, los órganos jurisdiccionales no se planteaban ningún condicionante respecto a la prevalencia de la competencia estatal sobre los intereses protectores afectados.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, E., “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 230 y 231, 1992, abril-septiembre.

BARRACHINA JUAN, E., “Problemas en la ejecución del principio de coordinación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, mayo-agosto.

DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., “Fórmulas alternativas de protección y gestión de los espacios naturales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, monografía asociada.

- *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, E., *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

GARCÍA URETA, A., “Áreas destinadas a la defensa, protección de la biodiversidad e incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución: reflexiones a la luz de la STC 82/2012 (Parque Natural de las Bardenas Reales)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155, 2012.

- *Espacios naturales protegidos: cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1999.

GARRIDO FALLA, F., BAENA DEL ALCÁZAR, M., y ENTRENA CUESTA, R., “La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa”, en *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

JIMÉNEZ DORANTES, M., *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.

LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental Administrativo*, La ley, Madrid, 2010.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho ambiental*, volumen III, Trivium, Madrid, 1997.

MENÉNDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, abril-septiembre.

- “La cooperación ¿un concepto jurídico?”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, octubre-diciembre.

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009.

SÁNCHEZ MORÓN, M., “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230 y 231, 1992, abril-septiembre.