

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6492 *Pleno. Sentencia 82/2012, de 18 de abril de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2001. Interpuesto por el Presidente del Gobierno con respecto a la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra. Competencias sobre medio ambiente y defensa nacional: validez de la declaración de espacio natural protegido sin elaboración previa del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona y cuyo efectos se difieren al cambio de uso del suelo ocupado por un polígono de tiro. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2001, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra 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 declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Navarra. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el día 9 de abril de 2001, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra 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 declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. En la demanda se hizo expresa invocación del art. 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la norma impugnada.

2. Las alegaciones del Abogado del Estado son, sustancialmente, las que se resumen a continuación:

Comienza señalando que el objeto de la ley ahora recurrida es, exclusivamente, extender la superficie del preexistente parque natural a fin de incluir en el mismo la zona de las Bardenas Reales, tradicionalmente ocupada por un polígono de tiro del Ministerio de Defensa desde 1951, decisión que pretende justificarse por los eventuales cambios que se producirían en el uso del espacio ocupado por el citado polígono de tiro, razón por la cual el legislador navarro ha decidido someter dicho uso al régimen propio del parque natural. Con ello se conculcaría la competencia estatal en materia de «defensa nacional» (art. 149.1.4 CE), toda vez que la Ley Foral 16/2000, al extender el parque natural, determina la incompatibilidad de uso de la zona ocupada por el polígono de tiro de las

Bardenas Reales, zona declarada de interés para la defensa nacional por el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre. Con ello se estaría desconociendo la reiterada doctrina constitucional sobre la necesaria armonización de las competencias que se han de ejercer en el mismo espacio físico. En este sentido, cita las SSTC 149/1998, de 29 de junio, y 166/2000, de 15 de junio y, por ser específicamente aplicable al caso al tratarse del mismo problema competencial, el ATC 428/1989, de 21 de julio, en el que se declara que la competencia de defensa nacional no puede quedar menoscabada por el ejercicio de otra autonómica. Destaca además que el problema constitucional que se somete a enjuiciamiento nada tiene que ver con los títulos que las Administraciones en conflicto puedan tener sobre la titularidad o el aprovechamiento del territorio afectado sino que versa sobre si el Estado, en uso de sus competencias constitucionales, ha decidido un uso para ese espacio incompatible con el ordenado por la Comunidad Autónoma por lo que estima que, desde el punto de vista competencial, ninguna trascendencia tiene un eventual cambio de las relaciones jurídicas en las que se basa el derecho de uso del Estado.

Así, resalta que el conflicto competencial se produce por la incompatibilidad de uso que, para el espacio físico ocupado por el polígono de tiro, establece la norma recurrida respecto a la declaración de zona de interés para la defensa nacional que se realizó, en relación a ese mismo espacio físico, por el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre. Esta declaración somete este espacio a una serie de límites y condiciones entre las que se encuentra la autorización del Ministerio de Defensa para cualquier obra de edificación o construcción o para la cesión por cualquier título de los aprovechamientos de los territorios afectados así como obtener esa misma autorización para la determinación de la compatibilidad con los fines de la defensa nacional de cualquier regulación, ordenación o actividad administrativa que pueda incidir en la utilización militar del campo de entrenamiento. Es evidente, a juicio del Abogado del Estado, que la ley foral recurrida no tiene en absoluto en cuenta esta disposición estatal pues prevé, directamente y sin ningún tipo de mecanismo de cooperación, la inclusión del espacio ocupado por el polígono de tiro en un parque natural previo el desmantelamiento de aquél. Por ello nos encontraríamos ante un caso paradigmático de ejercicio de competencias autonómicas de ordenación del territorio y medio ambiente que interfiere y perturba una competencia exclusiva estatal, conducta clara y expresamente prohibida por la doctrina constitucional pues la decisión autonómica hubiera debido respetar el régimen de límites y condiciones previsto por el Estado mediante el Real Decreto 1943/2000 y al no hacerlo así sino, por el contrario, haber establecido un uso manifiestamente incompatible con la declaración de zona de interés para la defensa nacional la Ley Foral ha de ser declarada inconstitucional.

Finalmente, el Abogado del Estado alega la infracción de la normativa básica estatal en materia de ordenación de espacios protegidos (art. 149.1.23 CE), en concreto, el art. 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, el cual exige que la declaración de parques y reservas venga precedida por la aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales, precepto cuyo carácter básico ha sido confirmado por las SSTC 102/1995, de 26 de junio y 163/1995, de 8 de noviembre. En este caso, ni se ha aprobado el plan previamente ni se dan las condiciones exigidas en el mismo precepto para su posposición, pues la propia norma foral condiciona la eficacia de las previsiones de ese plan al previo desmantelamiento de las instalaciones militares, de suerte que su existencia no supone impedimento alguno que haga imposible la aprobación del plan con anterioridad a la ampliación del parque. Con ello también se perjudica a la competencia estatal sobre la zona declarada de interés para la defensa nacional pues, tras su declaración como parque natural, se impide el sometimiento a los límites y condiciones propios derivados de tal declaración sin especificar los usos concretos de protección medioambiental.

3. Mediante providencia de 8 de mayo de 2001, la Sección Segunda del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran

personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce la suspensión de la vigencia de la ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, y ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

4. El día 21 de mayo de 2001 se registró en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 29 de mayo de 2001, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

6. El día 31 de mayo de 2001 el Letrado del Parlamento de Navarra se personó en el proceso y formuló las siguientes alegaciones:

Se refiere, en primer lugar, a la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en materia de espacios naturales protegidos, la cual, contemplada en el art. 50.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, debe ser ejercida de acuerdo con la legislación básica estatal, en este caso la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. En ese marco la Ley Foral 9/1996, de 17 de marzo, de espacios naturales de Navarra, ha regulado la figura de los parques naturales, caracterizados por establecer un régimen de protección adecuado a las circunstancias que concurren en cada caso y fijado por las correspondientes leyes de declaración y planes de ordenación de los recursos naturales. Estos planes han de elaborarse, como regla general, previamente a la declaración como parque natural si bien, excepcionalmente, cuando existan razones que lo justifiquen y que se hagan constar en la Ley Foral que los declare, es posible que el plan se tramite en el plazo de un año a partir de la declaración de espacio natural protegido. Siguiendo ese marco general fue aprobado por el Gobierno de Navarra, mediante Decreto foral 226/1998, el plan de ordenación de los recursos naturales de las Bardenas Reales de Navarra, a lo que siguió su declaración como parque natural mediante la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, declaración en la que se excluía de su ámbito territorial la parte de las Bardenas Reales destinada a polígono de tiro. En ese sentido, el Letrado del Parlamento Foral apunta que la integración del territorio actualmente ocupado por el polígono en el parque natural no es sino un paso más que pretende desarrollar previsiones ya recogidas en la ley foral declarativa inicial.

Señala a continuación que la ley foral impugnada no vulnera la competencia estatal en materia de defensa. Así, indica que la jurisprudencia constitucional ha sentado el principio general de que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico. En este punto señala que la Comunidad Foral no puede quedar desapoderada de sus competencias exclusivas en materia de espacios naturales protegidos en un supuesto en el que existe una continuidad, que los hace susceptibles de sujetarse a su mismo régimen de protección, entre las características y valores naturales de los terrenos del polígono de tiro con los del resto del territorio del parque natural. Estima que tampoco debe merecer reproche alguno, desde la perspectiva constitucional, la aspiración de que los terrenos dejen de estar vinculados lo antes posible a las necesidades de la defensa por cuanto las determinaciones de la ley foral únicamente serán efectivas una vez que se produzca el desmantelamiento de edificaciones e instalaciones incompatibles con los usos del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) lo que salvaguarda perfectamente los anteriores intereses, por cuanto el plan sólo podrá contemplar un uso distinto al actual en el caso de que los terrenos dejen de estar vinculados a fines de defensa. En el caso contrario, las determinaciones que se establezcan y que no sean compatibles con los usos militares

quedan diferidas en su eficacia al momento en que se produzca dicha situación de no vinculación, constituyendo meras previsiones de futuro derivadas del cambio de destino de los terrenos si éste llega a producirse. Además indica que el actual uso militar de los terrenos queda salvaguardado por cuanto la tramitación administrativa del plan exigiría el informe vinculante de la Administración del Estado, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, por lo que las posibles determinaciones a introducir en la modificación del vigente PORN deberían contar con un informe favorable del Ministerio de Defensa. Por todo lo expuesto, el Letrado del Parlamento Foral estima que lo que se impugna realmente es una mera hipótesis de futuro ya que resulta imposible concretar la vulneración competencial.

Indica a continuación que el recurso interpuesto descansa en la previa declaración administrativa, llevada a cabo por el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, de los terrenos como zona de interés para la defensa nacional, respecto a la cual considera que no son razones objetivas vinculadas a la política estratégica de la defensa las que han guiado la declaración analizada sino meros criterios de oportunidad desconectados de los fines que legalmente ha de perseguir un acto de esa naturaleza. Por lo demás, sostiene que la declaración efectuada, aun siendo injustificada y desproporcionada, en nada afecta a la constitucionalidad de la Ley Foral 16/2000 ya que su objeto no es cuestionar la competencia del Estado en materia de defensa sino ampliar un parque natural en el uso de una competencia legislativa que no puede verse anulada por un régimen de limitación administrativa más o menos intenso vinculado a una actividad de defensa nacional.

La representación procesal de la Cámara Foral rechaza también que la norma impugnada vulnere la normativa básica estatal en materia de medio ambiente. En tal sentido indica que la ley foral recurrida no ha procedido a ninguna declaración de parque natural por cuanto ese parque fue declarado por la Ley Foral 10/1999, previa la aprobación del correspondiente plan llevada a cabo por el Decreto Foral 266/1988, de 7 de septiembre. De esta manera la Ley Foral 16/2000 lo único que hace es modificar puntualmente la originaria declaración efectuada por la Ley Foral 10/1999, estableciendo el plazo de un año para que se lleve a cabo la necesaria modificación del plan de ordenación de los recursos naturales. En todo caso, la posposición que realiza la norma foral impugnada está plenamente justificada en la norma por referencia a la conclusión del convenio de cesión de uso de los terrenos a favor del Ministerio de Defensa y a la indefinición del régimen de usos provocada por la falta de datos objetivos sobre el mantenimiento o no del polígono de tiro, circunstancias que justificarían que el legislador navarro haya instado a la entidad competente el inicio del procedimiento al objeto de evitar dilaciones innecesarias en el establecimiento de un régimen de protección adecuado al territorio afectado. Finalmente indica que la posposición en el tiempo de la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales en nada perturba la competencia estatal sobre la zona declarada de interés para la defensa nacional ya que, cualquiera que sea el momento en que se apruebe dicha modificación, su eficacia queda condicionada al desmantelamiento de las instalaciones militares.

Por todo lo anterior, la representación procesal del Parlamento de Navarra solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad 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 declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra.

7. El Presidente del Gobierno de Navarra presentó el día 1 de junio de 2001 un escrito al que acompaña la certificación del acuerdo adoptado por dicho gobierno en el sentido de darse por notificado de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 6/2000 y remitir dicho acuerdo al Tribunal.

8. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 17 de julio de 2001, próximo a finalizar el plazo de cinco meses previsto en el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la ley impugnada en este recurso de inconstitucionalidad, acordó oír a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo

que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por el Abogado del Estado y por el Letrado del Parlamento de Navarra el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal, mediante el ATC 252/2001, de 18 de septiembre, acordó el levantamiento de 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 declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra.

9. Por providencia de 17 de abril de 2012 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación 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 declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra.

El recurso se plantea exclusivamente por motivos competenciales, pues el Abogado del Estado atribuye a la norma impugnada la vulneración de las competencias exclusivas estatales en materia de defensa nacional ex art. 149.1.4 CE en cuanto esa zona, usada como polígono de tiro por el Ejército del aire, ha sido declarada, mediante Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, como zona de interés para la defensa nacional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. Además, se alega la vulneración de la normativa básica estatal por cuanto, en contradicción con lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN), la declaración de la zona ocupada por el polígono de tiro como Parque Natural no ha venido precedida por la aprobación del preceptivo plan de ordenación de los recursos naturales (en adelante, PORN). El Letrado del Parlamento Foral sostiene de contrario que la norma ha sido dictada en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra sobre espacios naturales protegidos, competencia que ha de ejercerse de acuerdo con la legislación básica del Estado, según establece el art. 50.1 d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), sin que se afecte a los intereses de la defensa nacional, los cuales quedarían salvaguardados por el hecho de que las previsiones legales sólo serán efectivas una vez que la zona deje de usarse como polígono de tiro y se haya producido el desmantelamiento de las instalaciones militares. Esa misma razón es la que impediría apreciar la vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente por cuanto la posposición en la elaboración del PORN se justificaría por la indeterminación en torno al mantenimiento o no del polígono de tiro.

2. Antes de entrar a conocer el fondo del asunto que se nos plantea procede que hagamos referencia a las diversas normas y acuerdos relativos a la zona controvertida que han de ser tenidos en cuenta para el examen de la cuestión suscitada en el mismo.

Al respecto ha de citarse, en cuanto antecedente directo de la norma ahora impugnada, la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra, norma que excluye de dicha figura de protección el polígono de tiro que ocupa una extensión de 2.244 hectáreas en la referidas Bardenas Reales. El meritado parque natural se rige por el PORN aprobado definitivamente por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral 266/1998, de 7 de septiembre, en el que también se excluye expresamente la zona destinada a polígono de tiro reconociendo el uso militar de esa misma zona y previendo expresamente dos posibles opciones: la renovación del convenio con el Ministerio de Defensa relativo al uso militar de la zona, con las modificaciones a que hubiere lugar, y la no renovación del mismo, debiéndose entonces adoptar la figura de protección más adecuada. No obstante, la exposición de motivos de dicha Ley Foral 10/1999 indica que «el adecuado estado de todo el territorio de las Bardenas Reales aconseja la revisión del uso y actividad que viene realizándose en una

parte de él: la superficie reservada a polígono de tiro. Este deseo ha sido aprobado por el Parlamento de Navarra en repetidas ocasiones. Por ello, una vez concluidas las relaciones jurídicas vigentes reguladoras del uso indicado y con el fin de alcanzar la plenitud ambiental de Bardenas Reales y de esta Ley Foral, resulta oportuno que las Administraciones Públicas competentes adopten cuantas medidas e iniciativas sean necesarias para la superación del estado actual indicado. Todo ello previo estudio de las posibles afecciones medioambientales relacionadas con dicho espacio».

Por su parte, la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, amplía la declaración de parque natural de las Bardenas Reales incluyendo formalmente en el mismo al polígono de tiro, aludiendo, en su exposición de motivos, a la próxima conclusión de las relaciones jurídicas vigentes reguladoras del uso de la zona como polígono de tiro. Al respecto la disposición final tercera prevé que en el plazo de un año se proceda por la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra a la redacción de la modificación del PORN para su tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra. En tal modificación se establecerán las determinaciones y el régimen aplicable a los terrenos ocupados por el polígono de tiro, cuya efectividad se retrasa al momento en que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares incompatibles con los usos definidos por el PORN y que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo.

En cuanto al uso militar de la zona controvertida ya hemos mencionado que el Ejército del aire ha venido utilizando ininterrumpidamente el espacio aludido como campo de tiro desde el año 1951, uso amparado por los sucesivos acuerdos concertados entre el hoy Ministerio de Defensa y la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra. En virtud de tales acuerdos la referida comunidad, titular de un amplio derecho de disfrute a perpetuidad sobre los terrenos en que está enclavado el polígono, cede, con las correspondientes contraprestaciones, al Ejército del aire el uso del mencionado polígono para la instalación de un campo de tiro. El acuerdo inicial, de 9 de junio de 1951, que, tras sucesivas renovaciones, expiraba el 9 de junio de 2001 fue renovado por el suscrito el 8 de junio de 2001, el cual, a su vez, ha sido sustituido por un tercero, de fecha 22 de diciembre de 2008, que prorroga durante veinte años el uso de los terrenos en cuestión como campo de instrucción y adiestramiento aéreo de las Fuerzas Armadas. Esa misma zona ha sido declarada como de interés para la defensa nacional mediante el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, el cual señala en su preámbulo que «con el fin de preservar la instalación militar de cualquier actuación que pudiera afectarla, han sido adecuadamente ponderados los distintos intereses que pueden incidir en la zona que se declara de interés para la Defensa Nacional, y que se extiende no sólo a la superficie ocupada por el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas y su zona de seguridad, en las Bardenas Reales (Navarra), sino también a una zona de sobrevuelo de los aviones que han de utilizarla».

3. Así expuestas las posiciones de las partes y los antecedentes de la cuestión controvertida apreciamos que el problema competencial aquí suscitado es doble: en primer lugar la concurrencia de competencias, estatales en materia de defensa y autonómicas en relación con los espacios naturales protegidos, sobre un mismo espacio físico, en este caso la zona de las Bardenas Reales que viene siendo usada como polígono de tiro por el Ejército del aire. Por otro lado se alega por el recurrente la vulneración de la normativa básica medioambiental estatal respecto a las previsiones en torno a la previa planificación de los recursos naturales en los citados espacios naturales protegidos, en este caso, las propias Bardenas Reales.

Abordando ya la resolución del primer aspecto mencionado, debemos partir de nuestra consolidada doctrina respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos, doctrina según la cual (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5):

«...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. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales —estatal y autonómico— que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a cohonestarse.

Ahora bien, también hemos establecido que, 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. Para ello, habrá que tomar en consideración, como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas.»

A este respecto también hemos de referirnos, por su directa relación con la cuestión que ahora se controvierte, al ATC 428/1989, de 21 de julio, del Tribunal Constitucional, por el que 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 como parque natural, iniciativa que no fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara autonómica por entenderla referida a materias ajenas a la competencia regional. Dicho Auto de la Sección Segunda del Tribunal Constitucional 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 Real Decreto 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. Así, en el fundamento jurídico 4 del citado ATC 428/1989, de 21 de julio, dijimos:

«Conocidos los principales datos normativos del asunto que nos ocupa, lo que se ha de dilucidar es, pues, si la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, cuya competencia para declarar una determinada zona de su territorio como parque resulta indudable, puede efectuar tal declaración respecto de una zona previamente declarada por el Gobierno del Reino como de interés para la Defensa Nacional. La respuesta a este interrogante ha de ser, a todas luces, negativa.

En un supuesto como éste y a diferencia de aquellos otros en que sobre un mismo ámbito territorial, personal o material cabe que existan competencias pertenecientes a distintos Entes susceptibles de ejercitarse en régimen de no interferencia o de interferencia modulada por técnicas de coordinación y

colaboración la acción estatal 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 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 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.º)— el Estado no ha de verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia autonómica.»

4. Con arreglo a los criterios expuestos podemos comenzar ya el enjuiciamiento de la norma impugnada, la cual se incardina en la competencia de la Comunidad Foral sobre espacios naturales protegidos del art. 50.1 d) LORAFNA, la cual ha de ser ejercida «de acuerdo con la legislación básica del Estado». Respecto al alcance de las competencias autonómicas en esta materia ya declaramos (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 16) que los espacios naturales son «el soporte de un título competencial distinto del que cobija la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982, de 23 de noviembre y 82/1982, de 21 de diciembre)». No obstante, además de la exigencia de adecuación a la normativa básica medioambiental que se deriva del propio tenor literal del art. 50.1 d) LORAFNA, la amplitud con la que puede ser entendida la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de espacios naturales protegidos no enerva el hecho de que se trata de una zona en la que convergen intereses estatales vinculados con la defensa nacional de competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.4 CE. Es por ello que, atendiendo a esa situación de concurrencia competencial y conforme a los criterios de nuestra doctrina, para que la competencia autonómica pueda reputarse legítimamente ejercida habremos de determinar si la misma se cohonesta con las concurrentes competencias estatales en materia de defensa nacional ejercidas sobre ese mismo territorio en los términos del ya citado Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre.

Al respecto, atendiendo a nuestra doctrina según la cual «este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica» (así, en la STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5) ninguna duda cabe de que, atendiendo a las circunstancias del caso, es la competencia estatal en materia de defensa nacional la que ha de ser considerada prevalente, debiendo entonces la concurrente competencia de la Comunidad Foral acomodarse e integrarse con aquella. En efecto, como en el caso resuelto en la STC 40/1998, de 19 de febrero, (FJ 29), nos encontramos también aquí ante una competencia estatal susceptible de incidir de manera importante sobre el territorio y, en el caso que examinamos, se trata de un supuesto en el que han de prevalecer los intereses generales vinculados a la defensa nacional reconocidos en la exclusividad competencial estatal derivada del art. 149.1.4 CE y concretados en el adiestramiento y perfeccionamiento del Ejército del aire para el mejor

cumplimiento de la función que, en cuanto integrante de las Fuerzas Armadas, tiene constitucionalmente encomendada (art. 8.1 CE). Se expresa así un interés general constitucionalmente protegido cuya preservación esta atribuida al Estado por la Constitución y que, en cuanto tal, no puede verse postergado por la decisión autonómica la cual, por el contrario, ha de quedar, en principio, desplazada. Esta conclusión se refuerza atendiendo a las circunstancias fácticas que rodean la situación de concurrencia competencial planteada ya que, por un lado, se trata de una zona que ha venido siendo destinada ininterrumpidamente desde 1951 como polígono de tiro de las Fuerzas Armadas y, por otro, no existe, hasta el momento, un lugar alternativo que pueda sustituir el uso de dicha zona en concordancia con los intereses superiores de la defensa nacional.

Ahora bien, determinada la preferencia de la competencia estatal en virtud de su carácter más específico y, por consiguiente, la posibilidad de condicionar, en el ejercicio de una competencia dotada de una clara dimensión espacial como es la establecida en el art. 149.1.4 CE, la concurrente competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos también tenemos establecido que esa preferencia no ha de ser entendida en términos absolutos (al respecto SSTC 14/2005, de 31 de enero, FJ 5, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10). En tal sentido hemos de tener presente que, también con arreglo a nuestra jurisprudencia, la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales (al respecto, STC 166/2000, de 15 de junio, FJ 3 y doctrina allí citada). Con arreglo a tal criterio es evidente que si la Comunidad Foral pretendiera, por la vía de la declaración del espacio en cuestión como parque natural, impedir su utilización para fines vinculados directamente con la defensa nacional, en concreto el uso como polígono de tiro del Ejército del aire, la consecuencia sería la inconstitucionalidad de dicha previsión legal por infracción del orden constitucional de las competencias del Estado en esta materia, ya que, impidiendo su ejercicio, estaría privando a éste de las competencias que la Constitución le atribuye. Por ello, apreciada la situación de concurrencia competencial en el mismo espacio físico y sentada la prevalencia de la competencia estatal en materia de defensa nacional, debemos determinar ahora si la declaración como parque natural que ha llevado a cabo la Ley Foral 16/2000 ha transgredido o enervado el efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de defensa nacional, entre las que inequívocamente se encuentra la potestad de declarar zonas del territorio como de interés para la defensa [STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a) *in fine*] así como hacer uso de ellas de acuerdo con ese expresado interés.

5. A este respecto debemos señalar, en primer lugar, que, los antecedentes normativos que antes hemos expuesto, nos permiten constatar que la existencia previa de un campo de tiro en la zona no es, tanto en la inicial Ley Foral 10/1999 como en la impugnada Ley Foral 16/2000, un hecho desconocido por el legislador foral cuando pretende ejercer sus competencias en materia de espacios naturales protegidos. Antes al contrario pues, como reconoce el propio Abogado del Estado en su demanda, la disposición final tercera de la norma impugnada establece que el necesario PORN sólo será de aplicación cuando se produzca el desmantelamiento de las instalaciones militares, de modo que su uso actual debe quedar preservado hasta que los terrenos del campo de tiro dejen de estar vinculados a fines de la defensa pues, como literalmente reza, sus «determinaciones y régimen jurídico serán efectivos una vez que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares que sean incompatibles con los usos definidos por el PORN, que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo». De esta suerte, como han coincidido en señalar ambas partes, las medidas de protección vinculadas a la declaración de esa zona como parque natural sólo entrarían en vigor una vez que el campo de tiro afectado y las zonas adyacentes hubieran cambiado de uso y se hubieran desmantelado las instalaciones militares o, dicho en otros términos, cuando la zona hubiera devenido

carente de interés desde la perspectiva de su vinculación a la defensa nacional. La propia ley foral tampoco hace pronunciamiento alguno respecto al momento en que dicho desmantelamiento vaya a ser producido ni contiene mención que impida, hasta entonces, su uso militar. De hecho, según hemos expuesto en el fundamento jurídico segundo de la presente resolución, dicho uso militar podría mantenerse, en principio y salvo posteriores acuerdos, hasta finales del año 2028.

Así, la norma foral no hace desaparecer el campo de tiro, pues ello no se desprende de la ley impugnada ni, por otra parte, podría ser realizado por una Comunidad Autónoma. Por el contrario la Ley Foral 16/2000 no hace sino explicitar la voluntad del legislador navarro tendente a la integración de la zona actualmente ocupada por el polígono de tiro en el preexistente parque natural, voluntad, por otra parte, ya explicitada con anterioridad en la exposición de motivos de la Ley Foral 10/1999, pero que, sin embargo, carece de vigor impositivo inmediato en cuanto que, por designio expreso del Parlamento Foral, queda sometida a la condición que viene claramente expresada en la disposición final tercera de la propia Ley Foral 16/2000: que la zona deje de estar destinada al uso militar pues es la misma norma foral la que difiere la efectiva aplicación del eventual cambio de uso del suelo ocupado por el campo de tiro y de las zonas adyacentes o, lo que es lo mismo, la integración de la zona en el preexistente parque natural de las Bardenas Reales, hasta el desmantelamiento de las instalaciones militares.

Con esa condición, la ley foral impugnada evita otorgar, de forma contraria al orden constitucional, una preferencia absoluta a las competencias autonómicas pues, en obligada ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial, la efectividad de la calificación como espacio natural protegido de la zona ocupada por el polígono de tiro queda, lisa y llanamente, diferida al momento en que se produzca el cese del uso militar de la misma. Decisión que, claro está, es ajena a la competencia de la Comunidad Foral pues habrá de ser adoptada por el Estado en el ejercicio de sus competencias, teniendo en cuenta, en su caso, los eventuales límites temporales acordados con los titulares de los bienes afectados en relación con el uso militar a los que ya nos hemos referido.

Por la misma razón tampoco se infringen las determinaciones del Real Decreto 1943/2000, mediante el cual se ha ejercido las competencias estatales ex art. 149.1.4 CE, pues, siendo su finalidad la preservación de la instalación militar de cualquier actuación que pudiera afectarla, al no incidirse en la utilización militar de la instalación no ha habido actuación que haya afectado a la zona declarada de interés para la defensa nacional. Por ello no se ha producido la incompatibilidad de uso en la que el Abogado del Estado residencia la vulneración competencial denunciada, pues los eventuales usos derivados de la declaración de la zona en cuestión como parque natural que, hipotéticamente, resultaren incompatibles con el uso militar han quedado legalmente pospuestos ya que, por determinación expresa del propio legislador foral, únicamente serán posibles una vez que la misma haya dejado de estar destinada a dicho uso. De hecho, durante la pendencia del proceso, se han mantenido las previsiones del PORN aprobado por Decreto Foral 266/1998, de 7 de septiembre, que establecían que, en caso de firmarse un nuevo convenio —como así ha ocurrido— se mantendría la actual zonificación lo que significa, en la práctica que el polígono de tiro está excluido de las previsiones del citado PORN. Recuérdese asimismo que, como nuestra doctrina ha señalado respecto a la necesidad del correspondiente PORN con respecto a la calificación de un espacio natural, que «sin plan de ordenación, la declaración de espacio natural es, en buena medida, inoperante» (STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 6), apreciación que puede, sin duda, trasladarse al supuesto de que un PORN, con independencia de que su modificación se haya o no realizado en el plazo legal establecido —cuestión del todo ajena al presente proceso (al respecto AATC 72/2002, de 23 de abril, y 238/2002, de 26 de noviembre)—, difiera la efectividad de sus previsiones al desmantelamiento de las instalaciones militares. Y aún en el supuesto de que el vigente PORN fuera modificado subsistiendo el uso militar de la zona es claro que a dicha modificación le serían de aplicación las determinaciones del art. 2 c) del Real Decreto 1943/2000, relativas a la

necesaria determinación, por parte del Ministerio de Defensa, de la compatibilidad de la misma con los fines de la defensa nacional en cuanto a su eventual incidencia en la utilización militar del campo de entrenamiento (en un sentido similar, se pronuncia la disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Se respeta así la prioridad de los intereses de la defensa nacional que se proclama en el art. 1 del Real Decreto 1943/2000.

Esta conclusión se confirma a la luz de lo dispuesto en la normativa de la Comunidad Foral en materia de espacios naturales constituida por la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, según la cual la declaración de un parque natural ha de realizarse por ley foral [art. 4.1 d)] y su régimen de protección ha de establecerse en el plan de ordenación de los recursos naturales (art. 17). Corresponde, pues a la ley foral de declaración de un parque natural así como, en especial, al aludido plan la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Foral 9/1996 en el ámbito espacial de que se trate (art. 5.3). Tales planes de ordenación de los recursos naturales concretan las consecuencias que tiene la declaración de un espacio como parque natural en cuanto que «tienen por objeto ordenar y proteger determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón de sus especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas diferenciadas, estableciendo las medidas de fomento y las condiciones de uso y aprovechamiento de dichos ámbitos, compatibles con su protección y conservación» (art. 22.1). En este caso, es patente las determinaciones del referido plan, aprobado en 1998, no se refieren al espacio que ocupa el polígono de tiro, pues se reconoce expresamente tanto que se trata de terrenos de uso exclusivo militar como la posibilidad de que dicho uso militar se mantenga.

Ello implica que, aún en el caso —que no ha acontecido— de que las previsiones de la disposición final tercera de la Ley Foral 16/2000 hubieran sido puestas en práctica, mediante la oportuna reforma del plan de ordenación de los recursos naturales de Bardenas Reales de Navarra, en lo relativo a «las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro» las mismas únicamente serían efectivas una vez que la zona ya no resultase de interés para la defensa nacional. Ya hemos comprobado que, en todo caso, un plan de ordenación de los recursos naturales referido a la zona en cuestión habría de obtener la autorización del Ministerio de Defensa respecto a su compatibilidad con los fines de la defensa nacional en la medida en que pudiera incidir en la utilización militar del campo de entrenamiento. Por tanto, el meritado plan sólo sería de aplicación cuando se produjese el desmantelamiento de las instalaciones militares, de modo que el uso actual de los terrenos del campo de tiro queda preservado hasta que cese su vinculación a fines de la defensa nacional, como la propia ley foral reconoce al diferir la efectiva entrada en vigor del cambio de uso del suelo ocupado por el campo de tiro y de las zonas adyacentes hasta el desmantelamiento de las instalaciones militares. No hay, por tanto, incompatibilidad de uso, pues el legislador foral no condiciona ni restringe el ejercicio de la competencia estatal en materia de defensa, ejercida, en primera instancia, mediante el recurso a técnicas de derecho privado, como los convenios a los que ya se ha hecho referencia, así como, posteriormente, a través de la ya aludida declaración de la zona como de interés para la defensa nacional. Antes al contrario, resulta que el legislador foral se pliega a la prevalencia de la competencia estatal en materia de defensa —que se concreta también en el límite temporal acordado por el propio Ministerio de Defensa para el mantenimiento del uso militar de la zona—, limitándose a establecer previsiones, en ejercicio de su indiscutida competencia sobre espacios naturales protegidos, sobre el uso futuro de esos terrenos para la eventualidad de que los mismos pudieran dejar de estar afectos a la defensa nacional. Cuestión esta última relativa a la posibilidad de incluir en un instrumento de ordenación de previsiones sobre el destino futuro de determinados bienes sobre la que la propia legislación estatal proporciona ejemplos (así, arts. 190 bis y 191 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas).

En suma, como los hechos han confirmado, es posible concluir que la ley foral no ha obviado la obligación de no interferir ni perturbar las concurrentes competencias estatales sobre un mismo espacio físico ya que las atribuciones de la Comunidad Foral se han

ejercido de forma que se salvaguarda la competencia estatal en materia de defensa nacional, la cual no se ve invadida o menoscabada sino que prevalece sobre la autonómica desplazándola hasta el punto de que esta última solamente será efectiva en relación con el espacio físico delimitado por la Ley Foral 16/2000 cuando no concurra, por haber desaparecido la utilidad militar del mismo, la competencia estatal. Todo ello supone que se respeta implícitamente la prevalencia de la competencia estatal en materia de defensa nacional dado que la regulación impugnada no impide, como la realidad ha confirmado, el uso de la zona como polígono de tiro.

Falta así la alegada perturbación en el ejercicio de la competencia estatal en materia de defensa nacional que constituye el presupuesto de la vulneración competencial denunciada, ya que, utilizando los términos del antes citado ATC 428/1989, de 21 de julio, no se sustrae la zona al destino que le fue señalado en el ejercicio legítimo de una competencia estatal ni se ha ejercido la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos de modo que la estatal en materia de defensa quede invadida o menoscabada.

Por todo lo expuesto, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

6. La segunda tacha de inconstitucionalidad imputada a la Ley Foral 16/2000 hace referencia a la vulneración de la normativa básica estatal pues, de acuerdo con el propio art. 50.1 d) LORAFNA, las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos deberán respetar las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE. Tales bases venían constituidas, en el momento de interponerse el presente recurso, por el art. 15 LCEN, precepto que exigía que la declaración del espacio natural protegido viniera precedida de la necesaria elaboración y aprobación del correspondiente PORN, obligación que solamente se dispensaba, con carácter excepcional, cuando existieran razones que lo justifiquen las cuales habían de constar expresamente en la norma que los declarase, lo que no sucedería en el caso de la Ley Foral 16/2000.

Se nos plantea así un supuesto de los que hemos calificado (STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 2, y doctrina allí citada) como inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto que la infracción por la normativa autonómica del orden constitucional de distribución de competencias derivaría, en su caso, de su efectiva contradicción con la norma estatal básica. Ahora bien, para que dicha vulneración exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Por otra parte, la anterior operación deberemos realizarla atendiendo a nuestro consolidado criterio (por todas, STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 7) en virtud de la cual la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal. Por esa razón, habiendo sido derogada la citada Ley de conservación Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, hemos de centrar nuestra atención en el art. 35 de esta última norma legal, el cual, no obstante, recoge esta obligación en términos muy similares a las de su precedente, razón por la cual las consideraciones que en su momento realizamos en torno al art. 15 LCEN son trasladables en su integridad al art. 34 de la Ley 42/2007.

A tal efecto, debemos recordar que el art. 15 LCEN ha sido objeto de examen en la STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 6, y en el ATC 238/2002, de 26 de noviembre, FJ 5. En ambos casos establecimos que este precepto, cuyo carácter básico fue reconocido por la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 17, contiene un mandato de inseparabilidad entre la calificación de un espacio natural y la elaboración del correspondiente PORN de la zona, estableciéndose como regla general la aprobación previa del plan y como posibilidad alternativa, «calificada como excepcional», su

aprobación sucesiva en el plazo de un año desde la declaración del parque o reserva natural. No obstante, para hacer uso de esta posibilidad excepcional es preciso que se cumplan dos condiciones: «que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare».

Ahora bien, advertíamos en ambos casos que «ni el carácter excepcional de la medida, ni la postergación de los trámites de audiencia e información pública a un momento posterior a la declaración de los parques y reservas —aspectos ambos que el legislador estatal ya tuvo presentes, como es obvio, al aprobar el precepto— autorizan a añadir nuevos condicionantes —en este caso, un determinado nivel de suficiencia o adecuación en la explicación de las razones justificadoras de la excepción— a aquellos que puedan desprenderse lógicamente de la norma interpretada en sus propios términos».

La aplicación de estos criterios de nuestra doctrina nos conduce a la desestimación del motivo de inconstitucionalidad alegado. En efecto, son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de parques y reservas naturales sin la previa aprobación del plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, es evidente que razón justificadora de la excepción ciertamente existe. El legislador foral fundamenta su actuación en la proximidad de la conclusión de las relaciones jurídicas vigentes reguladoras de la zona como polígono de tiro, relaciones jurídicas que, en forma de convenio sobre la cesión de uso de los terrenos a favor del Ministerio de Defensa, no habían llegado a su término en el momento de la entrada en vigor de la ley foral, razón por la cual atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la ley foral, realizar pronunciamiento previo alguno sobre el régimen de uso de tales terrenos. Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta de que la exposición de motivos de la misma hace referencia, además de a la circunstancia ya mencionada de la, en aquel momento, próxima extinción del título jurídico en cuya virtud se hacía uso de la zona como campo de tiro, a la eventual revisión del uso y la actividad que venía realizándose en la superficie reservada a polígono de tiro «con objeto de alcanzar la plenitud ambiental de Bardenas Reales», con lo que se hace constar expresamente en la misma cuál es el excepcional motivo que permitía proceder a la extensión de la declaración del parque a la zona en cuestión, obviando la previa elaboración del plan pertinente.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas y al que se adhiere el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 18 de abril de 2012 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2001

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia con la Sentencia que fundó en las siguientes consideraciones:

1. Aunque la eficacia real del asunto es prácticamente nula, sin embargo desde un punto de vista doctrinal no puedo silenciar mi discrepancia con la solución adoptada.

La Sentencia de la mayoría acepta la constitucionalidad de la Ley Foral 16/2000 de Navarra, que amplía la declaración de parque natural de las Bardenas Reales al polígono de tiro existente, instalado y utilizado por el Ministerio de Defensa, en base a que la propia ley, aunque en la disposición final tercera prevé que en el plazo de un año se proceda por la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra a la redacción de la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) para su tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra, su efectividad se retrasa al momento en que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares incompatibles con los usos definidos en el PORN y que se desactiven los explosivos y se retiren los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo, concluyendo en el fundamento jurídico 5 que «aún en el caso —que no ha acontecido— de que las previsiones de la disposición final tercera de la Ley Foral 16/2000 hubieran sido puestas en práctica mediante la oportuna reforma del plan de ordenación de los recursos naturales de Bardenas Reales de Navarra, en lo relativo a ‘las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro’ las mismas únicamente serían efectivas una vez que la zona ya no resultase de interés para la defensa nacional».

2. La tesis de la Sentencia, a mi juicio y reiterando el respeto que me merece la opinión de la mayoría, entra en contradicción frontal con nuestra propia doctrina.

Si hemos dicho y reiterado que las competencias son indisponibles por todas STC 38/2012, de 26 de marzo (FJ 8), ello significa que no puede renunciarse a ejercerlas cuando sea procedente, ni pueden ejercerse cuando no se posean en el tiempo y el espacio en que se pretenda hacer uso de ellas. Pues bien, no puede negarse que cuando se dictó la Ley 16/2000 por la Comunidad Foral Navarra, el 29 de diciembre de dicho año, ampliando el parque natural de las Bardenas Reales al polígono de tiro, la Comunidad Autónoma carecía de competencia alguna sobre las 2.244 hectáreas que aquél ocupa, y no podía regular el uso de dicho espacio territorial, ya que sobre él estaba ejerciendo, de manera exclusiva y excluyendo sus competencias el Estado con el título que le otorga el art. 149. 1.4 CE, sobre defensa nacional y Fuerzas Armadas.

3. En consecuencia, debió declararse la inconstitucionalidad de la ley sometida a nuestro control, sin sentar el que pudiera ser un precedente que, de generalizarse, permitiría una suerte de ejercicio anticipado o preventivo de competencias de las que no se posean para cuando se adquieran, si es que se llegan a adquirir, con quebranto de la seguridad jurídica y trastorno del orden constitucional en el reparto competencial.

Madrid, a dieciocho de abril del dos mil doce.—Ramón Rodríguez Arribas.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Aragón Reyes en la Sentencia del Pleno recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2001

En ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular, al discrepar tanto del fallo como de la fundamentación jurídica de la Sentencia que desestima el recurso de inconstitucionalidad, ya que, a mi juicio, tal recurso debió de estimarse declarándose

inconstitucional y nula la ley foral impugnada por las razones que defendí en la deliberación del Pleno y que expreso a continuación.

1. La primera y más general razón de mi discrepancia radica en que, en mi opinión (que encuentra apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, y muy singularmente en la contenida en los fundamentos jurídicos 58 y 59 de la STC 31/2010, de 28 de junio), la atribución por el Estatuto de Autonomía de una competencia exclusiva a una Comunidad Autónoma sobre una materia no implica, de modo necesario, que tal competencia se extienda incondicionadamente a todos los sectores u objetos que la materia comprende, ya que sobre ellos puede recaer también una competencia exclusiva del Estado. La competencia de la Comunidad Autónoma, en tales casos, encuentra su límite en la competencia estatal. Por ello, si el Estado ya hubiera proyectado, válidamente, sobre ese sector u objeto su competencia exclusiva, desde ese momento cesa sobre el mismo la competencia autonómica para ejercer las potestades normativas e incluso ejecutivas que fuesen propias de la competencia estatal.

La Sentencia de la que discrepo no se atiene exactamente a ese punto de partida que, a mi juicio, resulta insoslayable por ser una de las piezas maestras del sistema de distribución de competencias en nuestro Estado autonómico.

En el supuesto examinado en la Sentencia, la ley foral impugnada declara parque natural el polígono de tiro de las Bardenas Reales de Navarra (ampliando el territorio del parque natural ya existente), cuando resulta que, en el momento de dictarse la ley, ese espacio físico era de competencia exclusiva del Estado por estar destinado, desde el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, a actividades de la defensa nacional, decisión adoptada por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que, sobre «defensa y Fuerzas Armadas», le atribuye el art. 149.1.4 CE. La Comunidad Foral de Navarra, esgrime, para dictar esa ley, su «competencia exclusiva» en «materia de espacios naturales protegidos» prevista en el art. 50.1 d) LORAFNA (aunque el mismo precepto reconoce al propio tiempo que esa competencia habrá de ejercerse «de acuerdo con la legislación básica estatal»). Dejemos de lado, porque no es relevante para la resolución del problema que se examina, la técnica (no infrecuente en normas estatutarias) de declarar una competencia como exclusiva diciendo, al mismo tiempo, que no lo es (lo que conducirá, necesariamente, a un concepto de exclusividad funcional y no material). Lo que importa es que, en la competencia (de desarrollo de lo básico) que la Comunidad Foral tiene atribuida, está incluida (y ello es claro) la potestad de declarar como parque natural una zona de su territorio.

La Sentencia de la que discrepo entiende que estamos ante un supuesto de competencias concurrentes (la de defensa, del Estado, y la de espacios naturales protegidos, de la Comunidad Foral) y que, por ello, en este caso debe otorgarse «preferencia a la competencia estatal en virtud de su carácter más específico» (fundamento jurídico 4), lo que le conduce a sostener que «si la Comunidad Autónoma pretendiera, por la vía de la declaración del espacio en cuestión como parque natural, impedir su utilización para fines vinculados directamente a la defensa nacional, en concreto el uso como polígono de tiro del Ejército del aire, la consecuencia sería la inconstitucionalidad de dicha previsión legal por infracción del orden constitucional de competencias del Estado en esta materia». Dado, se dirá después, que la declaración de parque natural no tiene efectos inmediatos, sino que la propia ley foral los difiere al futuro en que ya no exista el polígono de tiro, tal impedimento o perturbación de la competencia estatal no se da y, en consecuencia, la ley impugnada no incurre en inconstitucionalidad.

Dejo para más adelante el examen de si la ley sólo tenía efectos para el futuro y de si, incluso de ser así, caben ese tipo de leyes meramente «preventivas» en nuestro sistema autonómico. Lo que ahora me interesa subrayar es que disiento de la premisa general de que se parte en la Sentencia: que estemos en un caso de competencias concurrentes y que en ese caso la concurrencia ha de resolverse dando «preferencia» al título más específico, sobre el más «genérico». Creo que se trata de un planteamiento erróneo, porque no estamos, a mi juicio, ante un supuesto de competencias concurrentes. Lo estaríamos si sobre ese espacio físico se proyectasen dos competencias, ambas

completamente válidas, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Y ése no es el supuesto que se examina, sino otro bien distinto: sobre determinada zona de las Bardenas Reales el Estado ya había ejercido su competencia exclusiva declarándolo polígono de tiro del Ejército del aire, mientras que la Comunidad Foral, precisamente por ese ejercicio de la competencia estatal, carecía por completo de competencia sobre dicho espacio físico para declararlo parque natural, es decir, para dejar sin efecto la competencia que el Estado válidamente había ejercido y continuaba ejerciendo. Sencillamente, en ese supuesto la Comunidad Autónoma no tenía competencia para hacer lo que hizo. No es un problema, pues, de concurrencia entre normas válidas, o entre competencias (del Estado y de la Comunidad Autónoma) válidamente ejercidas, sino de pura incompetencia de la Comunidad Foral.

Es cierto que este Tribunal ha venido utilizando el término «preferencia» de la competencia estatal no en el sentido más genuino de «prevalencia» (lo que conduciría en buena lógica a la inaplicación de la legislación autonómica en conflicto) sino con el significado de que la competencia exclusiva del Estado anula la competencia de la Comunidad Autónoma, con la consecuencia de que, en tales casos, la norma de la Comunidad Autónoma incurriría en inconstitucionalidad. Posiblemente ese modo de utilizar la «preferencia» del título estatal, lo que pone de manifiesto es la dificultad de que en nuestro ordenamiento pueda operar la «prevalencia» desligada del razonamiento sobre la invasión competencial. Por otro lado, la distinción entre título «genérico» y título «específico» no juega entre nosotros para resolver el conflicto competencial, sino para plantear correctamente su resolución, es decir, para ubicar en uno u otro título competencial la competencia debatida. Ni la competencia del Estado puede ser «preferida» (entendida como el Tribunal la entiende) porque su título sea más «específico» que el de la Comunidad Autónoma (puede ser «preferida» operando en títulos tan genéricos como el del art. 149.1.13 CE), ni esa relación se establece para enfrentar títulos estatales y títulos autonómicos, sino para decidir previamente, en el interior de las reglas competenciales del Estado y en el de las reglas competenciales de la Comunidad Autónoma, cuáles, de entre los títulos de uno y otra, se aplican, es decir, para determinar en qué título, de entre varios, del Estado, y en qué título, de entre varios, de la Comunidad Autónoma, se ubica la competencia. Por ello, de entre varios títulos del Estado, se preferirá el más específico y lo mismo sucederá entre los títulos de la Comunidad Autónoma. Esta regla, por lo demás, está sometida a excepciones, y, por ejemplo, en cuanto al Estado, el Tribunal, a veces la apoya no en su título más específico, sino en el más genérico, o incluso, también a veces, en una dualidad de títulos. Sea cual sea al final el título del Estado (genérico o específico) la controversia competencial se resuelve a su favor si sobre la materia o el objeto de la materia posee una competencia exclusiva.

Creo, pues, que en la Sentencia de la que discrepo no se ha seguido correctamente la doctrina de nuestro Tribunal en cuanto al uso del término «preferente» y en cuanto a la utilización de los términos «específico» y «genérico» en la resolución de los conflictos competenciales. Sin embargo, aun con tales imprecisiones, de aceptarse lo que sostiene la Sentencia, esto es, que si el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma hubiera impedido o perturbado la competencia exclusiva estatal, la ley foral habría que declararla inconstitucional, lo que no cabría sostener al mismo tiempo, como también hace la Sentencia, es que, en este caso, el ejercicio de la competencia de la Comunidad Foral no produzca esos efectos, porque no perturba el ejercicio libre y pacífico de la competencia estatal. La perturbación, por el contrario, me parece clara: al decidir la Comunidad Foral que ese terreno no debería ser polígono de tiro de defensa, está coaccionado políticamente, sin duda, la libertad estatal para perpetuar su decisión, es decir, para seguir ejerciendo, sin perturbación alguna, la competencia exclusiva que la Constitución le atribuye.

2. De todos modos, el argumento definitivo que lleva a la Sentencia a no declarar la inconstitucionalidad de la ley foral es el de que dicha ley no impedía o perturbaba la competencia exclusiva del Estado porque defería sus efectos hasta el momento en que ese espacio material dejase de ser polígono de tiro. Es decir, en este caso, la ley foral no

es inconstitucional porque carece de eficacia inmediata. Este razonamiento no lo comparto en modo alguno. Primero porque, aun si fuese así, la declaración de parque natural ya produce una indudable perturbación en el ejercicio de la competencia estatal, como antes acabo de razonar. En segundo lugar porque no estoy de acuerdo en que la ley careciese de toda eficacia inmediata, ya que contiene decisiones cuya efectividad no queda diferida al hecho futuro e incierto de la desaparición del polígono de tiro. Así sucede con la autorización al Gobierno de Navarra para dictar disposiciones reglamentarias para el desarrollo de la ley (disposición final primera), la determinación de su entrada en vigor el día 10 de junio de 2001 (a poco más de 5 meses de la promulgación de la ley), y el mandato a la Comunidad de las Bardenas Reales para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley proceda a la redacción de la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) para su tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra (disposición final tercera) imponiéndose que en «esta modificación se establecerán las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro» (misma disposición final tercera). La ley foral, que sólo retrasa su vigencia unos meses, establece, pues, algunas determinaciones que tienen eficacia a partir del momento de su entrada en vigor. Por último, y en definitiva, porque la única previsión (también en la disposición final tercera) sobre el retraso de la eficacia de la ley hasta que deje de haber polígono de tiro no puede servir de fundamento para la constitucionalidad de la ley.

Efectivamente, dicho retraso no lo es para elaborar ni para aprobar el PORN, sino para que, elaborado y aprobado éste (potestades que ya sí se atribuyen) sólo adquiera eficacia (esto es, sólo sea aplicable) «una vez que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares que sean incompatibles con los usos definidos por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el polígono de tiro y zonas adyacentes al mismo». Está claro, de un lado, que se atribuye competencia normativa sobre un objeto en el que la Comunidad Foral carece de competencia, y, de otro, que, pese a diferirse la aplicación de esa norma (PORN) 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?

3. El Abogado del Estado, que basó la denuncia de inconstitucionalidad en argumentos (vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa) coincidentes, en gran parte, con la tesis que he venido sosteniendo, también achacó a la Ley la vulneración de la normativa básica estatal, ya que la ley foral no respetaba [pese a lo que el art. 50.1 d) LORAFNA dispone] las bases que, sobre protección del medio ambiente, el Estado tiene atribuidas, ex art. 149.1.23 CE, ya que el art. 15 de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres exige que la declaración de parques y reservas venga precedida por la aprobación del correspondiente PORN (precepto cuyo carácter básico ha sido confirmado por las SSTC 102/1995 y 163/1995), exigencia que no se cumple, claramente en la ley navarra, en la que no sólo no se aprueba el PORN alguno con anterioridad a la ley, sino que se retrasa su elaboración a un año desde la entrada en vigor de ésta.

Es cierto que la propia ley estatal prevé excepcionalmente que el PORN se aprueba con posterioridad (siempre que sea dentro del año siguiente a la declaración de Parque Natural), «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar de modo expreso» (art. 35.2 de la Ley 4/1989, ya citada). Pero, como bien dice el Abogado del Estado, en este caso, ni se expresan tales razones, ni si ellas consisten en que aún hay polígono de tiro, como la ley foral reconoce, puedan valer a efectos del citado art. 35.2, ya que resulta absurdo que no se elabore y apruebe previamente el PORN cuando se está ordenando que se elabore y apruebe después, aunque en ese momento aún subsista el polígono de tiro. El Abogado del Estado señala de manera incontestable esa incoherencia de la ley: no pueden darse las condiciones exigidas por la ley estatal para la excepción, pues si la propia norma foral condiciona la eficacia (no de toda la ley, sino de las

previsiones de ese Plan) al previo desmantelamiento de las instalaciones militares, la existencia de dichas instalaciones no supondría, en la propia lógica de la ley, impedimento alguno para la aprobación del plan con anterioridad a la ampliación del parque.

Y es que la correcta interpretación del art. 35.2 de la ley estatal 4/1989 conduce a entender que las «razones que justifiquen» la excepción (elaborar y aprobar después el PORN) se refieren a circunstancias de índole geográfica, medioambiental, de complejidad o de urgencia de la declaración para preservar recursos naturales, etc., pero nunca al hecho de que no se tenga competencia sobre el objeto de la declaración. Como es obvio, esa competencia es un presupuesto para poder declarar el enclave como parque natural. Por ello, en realidad, ni la Comunidad Foral podía aprobar el PORN antes de dictar la ley, como ordena la base estatal, ni tampoco ampararse en el art. 35.2 de dicha ley para demorarlo.

Aunque el problema central sea el de la incompetencia para la declaración del parque natural, la inconstitucionalidad de la Ley Foral por vulneración de la legislación básica estatal me parece, también por este motivo, difícilmente discutible.

4. La simple lectura de la ley foral lo que pone de manifiesto es que el legislador ha venido a actuar de la siguiente manera: primero se declara parque natural un espacio donde la Comunidad Autónoma carece de competencias porque el Estado había ejercido (y estaba ejerciendo) su competencia exclusiva; a continuación se manda elaborar un PORN sin tener aún la competencia para hacerlo; y, al final, se presupone que la competencia estatal no se vulnera porque se prevé la eficacia de todo ello para cuando el Estado deje de ser competente. Una ley, pues, en el mejor de los casos, puramente preventiva, dictada por si un día (acontecimiento futuro e incierto) se tiene la competencia que hoy no se tiene.

Frente a la claridad de lo que se pretende no vale la excusa de que (como dice la exposición de motivos de la ley) estuviese próxima la conclusión de las relaciones jurídicas vigentes del uso del terreno como campo de tiro del Ejército del aire. En primer lugar porque lo que estaba próximo a concluir era sólo el convenio entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra de 1951 que se había venido renovando desde entonces y que tocaba prorrogar o rescindir el 9 de junio de 2001; y es claro que el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado no dependía de que tal convenio se renovase o no, puesto que tal aquiescencia de la Comunidad de las Bardenas no podía erigirse en condición para que el Estado pueda ejercer su competencia exclusiva ex art 149.1.4 CE. En segundo lugar porque era perfectamente previsible (dados los antecedentes) la renovación de tal convenio, como efectivamente así ocurrió, ya que fue renovado el 8 de junio de 2001, y nuevamente renovado el 22 de diciembre de 2008, con efectos hasta diciembre de 2028. Precisamente por esa voluntad de la Comunidad de las Bardenas Reales de interesarles la continuidad del convenio, el PORN que la ley les encargaba elaborar en el plazo de un año nunca se elaboró (ni, en consecuencia, se aprobó), como reconoce la propia Sentencia (fundamento jurídico 5). Este hecho no deja de ser muy expresivo del carácter, en cierto modo absurdo, de esta curiosa ley foral.

Tampoco vale, para intentar apoyar la pertinencia de esta ley «preventiva» el argumento empleado en la Sentencia (fundamento jurídico 5) de que la legislación estatal (arts. 190 bis y 191 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de patrimonio de las Administraciones públicas) admite «la posibilidad de incluir, en un instrumento de ordenación, previsiones sobre el destino futuro de determinados bienes», pues, de manera manifiesta, esa previsión no tiene nada que ver con el supuesto que examinamos que es otro bien distinto: previsión de actuación sin competencia para el caso de que en un futuro se tuviese competencia.

No me caben dudas, pues, de que esta ley foral meramente preventiva (en el mejor de los casos, pues, como dije más atrás, algunos de sus mandatos adquirirían eficacia desde su entrada en vigor) no puede tener cabida en nuestro ordenamiento. Primero por la infracción competencial que supone; segundo por sus efectos perturbadores para la

seguridad jurídica; y finalmente por la degradación de la normatividad que origina una ley como esta que se proclama a sí misma ineficaz.

Además, en este caso concreto no se ve que utilidad podía tener la de disponer con anticipación de lo que no se tenía, salvo el propósito de coaccionar políticamente al Estado en el ejercicio válido de su competencia exclusiva. Declárese, pues, parque natural cuando ya ese terreno no sea polígono de tiro, eso sería lo correcto si, en tal momento (y no antes) la voluntad mayoritaria del Parlamento navarro lo decidiera; pero no cuando todavía era polígono de tiro y dependía únicamente del Estado que lo siguiera siendo.

Con el argumento empleado por la Sentencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas podrían dictar leyes careciendo de competencia, pero en previsión, además futura e incierta, de que algún día pudieran tenerla. Nuestra Constitución, y el Tribunal Constitucional como su supremo intérprete, no pueden permitir ese tipo de leyes. Ya tenemos un ordenamiento jurídico bastante complicado como para introducir en el mismo más confusión aún. La declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley foral, por todas las razones, genéricas y específicas, que he venido exponiendo, es lo que, a mi juicio, el Tribunal Constitucional debería haber decidido.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a dieciocho de abril de dos mil doce.—Manuel Aragón Reyes.—Firmado y rubricado.