|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 252/2001 |
| Fecha | de 18 de septiembre de 2001 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 2054-2001 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2054-2001 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda 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. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 9 de abril de 2001, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de 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. Dicha Ley ha sido objeto de publicación en el "Boletín Oficial de Navarra" del día 10 de enero de 2001.

El Abogado del Estado invoca el art. 161.2 CE, a fin de que se acuerde la suspensión de la disposición recurrida.

2. Por providencia de 8 de mayo de 2001, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 16/2000, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, 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 puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Navarra.

3. Mediante escrito de 2 1 de mayo de 2001, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal Constitucional que dicha Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

4. En escrito registrado el día 29 de mayo de 2001, la Presidenta del Senado se dirigió al Tribunal manifestando que da por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración.

5. El Parlamento de Navarra, por escrito registrado el día 31 de mayo de 2001. se persona en el recurso de inconstitucionalidad y formula sus alegaciones al respecto.

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

7. La Sección Segunda, por providencia de 17 de julio de 2001, acordó que a los efectos que establece el art. 161.2 CE y antes del transcurso de los cinco meses desde que se produjo la suspensión de la Ley impugnada, se oiga a las partes personadas en el procedimiento para que, en el plazo, de cinco días expongan lo que consideren conveniente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

8. El día 20 de julio de 2001, el Abogado del Estado evacúa lo solicitado y manifiesta lo siguiente.

Comienza manifestando que este tipo de incidente, según reiterada doctrina constitucional, debe resolverse partiendo de la presunción de legitimidad de que gozan las leyes en cuanto expresión de la voluntad popular, siendo necesario ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueden seguirse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión (ATC 199/2000, con cita de otros), de modo que quede al margen la viabilidad de las pretensiones de las partes, correspondiendo al Gobierno aportar y razonar los argumentos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión.

Para el Abogado del Estado, la entrada en vigor de la Ley Foral recurrida supondría de manera inmediata la modificación de usos del espacio físico ocupado en la actualidad por el polígono de tiro de las Bardenas que utiliza el Ministerio de Defensa. Por tanto, es evidente y notorio que dicho cambio de uso va a impedir la utilización del polígono de tiro con consecuencias inmediatas y directas en los intereses generales propios de la Defensa Nacional, intereses generales que fueron constitucionalmente declarados por el Estado mediante Real Decreto 1943/2000, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Bardenas Reales (Navarra), en ejercicio de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.4 CE.

En caso de mantenerse la suspensión, el Ministerio de Defensa podrá continuar con el uso del citado polígono de tiro, pues ha llegado a un acuerdo con la Comunidad de las Bardenas Reales de Navarra para la cesión de uso de esos terrenos para el campo de instrucción y adiestramiento aéreo de las Fuerzas Armadas.

La Defensa nacional es contenido esencial de la función pública de Gobierno, tal y como lo expresa la Constitución en sus arts. 97 y 149.1.4. Al amparo de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara zona de interés para la Defensa Nacional el Campo de Entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra) y el espacio aéreo comprendido sobre dichos terrenos.

El citado Campo de entrenamiento es el único que en la actualidad utiliza el Ejército del Aire, siendo, por ello, imprescindible para las Fuerzas Armadas, pues allí obtienen los pilotos la capacitación y el adiestramiento necesario para cumplir las misiones que le atribuye el art. 8 CE y el art. 31 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. En definitiva, sólo gracias a la utilización de este Campo de entrenamiento los pilotos pueden obtener las calificaciones de "apto para el combate" y de "tiro Aire-Superficie" que son, según se desprende del Real Decreto 1489/1994, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Circulación Aérea Operativa, modificado por Orden Ministerial de 16 de enero de 1998, absolutamente imprescindibles para obtener la formación y adiestramiento de dicho personal militar, máxime cuando ello es también requerido por la normativa de la OTAN y garantiza la operatividad de las unidades de combate(los F-5, F-18 y F-3 del Ejército del Aire y los Harrier AU 8B y AU 8 Plus de la Armada).

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita del Tribunal que se mantenga la suspensión de la Ley recurrida.

9. El Letrado del Parlamento de Navarra presenta su escrito de alegaciones en • relación con el incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión el día 31 de julio de 2001.

En dicho escrito sostiene, con apoyo en reiterada doctrina constitucional, que cita, que los parámetros o criterios que el Tribunal tiene presentes para refrendar o levantar la medida de suspensión son, por un lado, el interés general que representa el normal despliegue de las leyes y, por otro, los eventuales perjuicios que la prórroga o el alzamiento de la suspensión puede ocasionar, así como la irreparabilidad de las situaciones creadas. Añade a ello que elementales razones de seguridad jurídica y la presunción de : validez de que gozan las leyes determina que la regla general sea la del levantamiento de la suspensión, de modo que sólo si el Gobierno del Estado justificara la existencia real de perjuicios irreparables o de difícil reparación procedería el mantenimiento de la suspensión.

Cita el ATC 12/1992 para sostener que, partiendo de que el recurso de inconstitucionalidad se sustenta en la existencia de una "inconstitucional invasión competencial", en los procedimientos de esta naturaleza la suspensión de las normas impugnadas sería siempre necesaria en la medida en que concurra una duplicidad de normas.

Cita, asimismo, el ATC 287/1999, dictado en relación con el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Acuerdo de 29 de diciembre de 1998, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que se aprobó la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán, en el cual se resalta la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, en razón a su fragilidad y a la inseparabilidad de los perjuicios que se les puedan ocasionar de modo que sólo excepcionalmente pueden subordinarse dichos intereses a otros intereses públicos.

En este sentido, el Letrado del Parlamento de Navarra aduce que el levantamiento de la suspensión no afecta a ningún sector económico de manera directa e inmediata.

Tampoco se derivaría, en su opinión, de la vigencia de la Ley foral ningún daño o perjuicio para la defensa nacional, pues los intereses de ésta quedan salvaguardados, porque, como señala la disposición final tercera de la Ley recurrida, las nuevas determinaciones y régimen jurídico de los terrenos ocupados por el polígono de tiro solo "serán efectivos" una vez que se produzca el desmantelamiento de edificaciones e instalaciones incompatibles con los usos que fije el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El Plan sólo podrá contemplar un uso distinto del actual en el caso de que los terrenos dejen de estar vinculados a fines de Defensa. En caso contrario, las determinaciones que no sean compatibles con los usos militares quedan diferidas en su eficacia al momento en que se produzca dicha situación de no vinculación de los terrenos, lo cual constituye una mera hipótesis de futuro, ante la cual, según se indica en el ATC 187/1999 siempre se podrá reaccionar jurídicamente.

En suma, la Ley foral recurrida, en caso de levantarse su suspensión, no produciría ningún perjuicio al interés público o privado, ni afecta a los intereses de la Administración militar. Dicha Ley Foral manifiesta un deseo o aspiración legítimo, consistente en que los terrenos implicados dejen de estar vinculados lo antes posible a necesidades de Defensa, tratando de salvaguardar la relevancia medioambiental de la zona, debiéndose recordar que el Ministerio de Defensa y la Comunidad de las Bardenas Reales han firmado un convenio para prolongar el uso militar del polígono de tiro hasta el año 2008. comprometiéndose el Ministerio de Defensa a buscar un nuevo emplazamiento durante la vigencia del Convenio.

Termina sus alegaciones el Letrado del Parlamento de Navarra solicitando del Tribunal el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE. si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta a 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.

Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 329/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996, 44/1998, y 66/2001 entre otros muchos).

2. En cuanto a los perjuicios concretos que se derivarían del levantamiento de la suspensión de la Ley Foral 16/2000, el Abogado del Estado los cifra en que se produciría un inmediato cambio de uso del espacio físico que en el Parque Natural de las Bardenas Reales de Navarra ocupa el campo de tiro utilizado en la actualidad por el Ministerio de Defensa para el adiestramiento del personal militar del Ejército del Aire. Con ello se ocasionaría, en su opinión, un perjuicio evidente e irreparable a los intereses generales conectados a la "Defensa Nacional", toda vez que dicho campo de tiro resulta imprescindible para el entrenamiento de los pilotos y, por tanto, para la operatividad de las correspondientes unidades de combate.

Por el contrario, para el Letrado del Parlamento Foral no se produciría como consecuencia del levantamiento de la suspensión ningún perjuicio para los intereses particulares ni tampoco para los de la Defensa Nacional, ya que ni la norma foral afecta a ningún sector económico fundamental ni tampoco lo hace respecto de los intereses de la Defensa Nacional, ya que, según la disposición final tercera de la Ley Foral, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales 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.

3. En nuestro ATC 287/1999 manifestamos que "existe ya una doctrina muy amplia y reiterada de este Tribunal en relación con la decisión a adoptar en los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión previamente acordada, cuando, como en este caso, entre los intereses públicos y privados concernidos se encuentran los específicamente medioambientales", precisando a continuación que. según dicha doctrina, "no cabe derivar de la Constitución la tesis de que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual (ATC 101/1993, FJ 2) y concluye pronunciándose de forma jurídicamente generalizada a favor de la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, dada su fragilidad y la inseparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos (ATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 243/1993, 46/1994 y 225/1995, entre otros)" (ATC 287/1999, FJ 3).

Sin embargo, en el mismo Auto también señalamos que "como excepción a esta doctrina, sólo hemos admitido la subordinación de los intereses conservacionistas a otros intereses públicos o privados de carácter patrimonial cuando la lesión de éstos suponga afectar a un sector económico de manera directa e inmediata..., fundamental para la economía de la Nación... con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación (ATC 890/1986, FJ 2), o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fueran susceptibles de provocar gravísimos efectos perjudiciales (ATC 29/1990, FJ 3, que reitera el anterior)" (ATC 287/1999, FJ 3).

4. No cabe duda de que los intereses generales vinculados a la Defensa Nacional se encuentran comprendidos entre aquéllos que pueden conllevar el enervamiento de los específicamente medioambientales cuando los perjuicios que pudieran generarse fueren notorios, ciertos y de presente, en su alcance o intensidad, encontrándose en este supuesto los intereses vinculados al adiestramiento y perfeccionamiento del personal del Ejército del Aire, en razón a la misión que las Fuerzas Armadas tienen encomendada constitucionalmente (art. 8.1 CE).

Sin embargo, en este caso existen circunstancias que determinan que los perjuicios que pudieran hipotéticamente ocasionarse a la Defensa Nacional como consecuencia del levantamiento de la suspensión no hayan de generarse con carácter inmediato. pudiendo, además, el Estado reaccionar contra su producción misma en la hipótesis de que tal posibilidad pudiera concretarse.

En efecto, la generación de los antedichos perjuicios se conecta de modo directo con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para la zona implicada, toda vez que en dicho Plan "se establecerán las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro" (disposición final tercera de la Ley 16/2000).

Pues bien, la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales deberá ser redactado por la Comunidad de las Bardenas Reales y posteriormente tramitado y aprobado por el Gobierno de Navarra, pero, en todo caso, según la disposición final referenciada, 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 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 campo de tiro y zonas adyacentes al mismo".

Es decir, la propia Ley Foral difiere 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.

Pues bien, según el Acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, en relación con la cesión de uso de terrenos para un campo de instrucción y adiestramiento aéreo de las Fuerzas Armadas, que el Abogado del Estado ha acompañado a sus alegaciones, las partes firmantes exponen que "consideran conveniente alcanzar este Acuerdo que mantenga las relaciones entre ambas entidades durante el tiempo considerado necesario para que por el Ministerio de Defensa se proceda a la localización y puesta en funcionamiento de un Campo de entrenamiento alternativo y fuera de la Comunidad Foral de Navarra, comprometiéndose el citado Ministerio a llevar a cabo los máximos esfuerzos para la consecución del citado objetivo y así concluir con el actual uso militar para que el territorio afectado pueda ser objeto de la limpieza técnica y el desmantelamiento oportuno que permita ser reintegrado al uso civil" (apartado cuarto). En concordancia con ello, ambas partes acuerdan que se continúe destinando al uso militar... la superficie de 2.244 hectáreas actualmente destinadas a Campo de tiro y Entrenamiento, por un plazo comprendido desde la fecha de hoy hasta el 3 1 de diciembre de 2008, entendiéndose que dentro de este período se dará por concluido este acuerdo para el uso militar, si antes del vencimiento de dicho plazo el Ministerio de Defensa tuviera operativo otro campo de entrenamiento alternativo, en cuyo caso se procederá de inmediato por el Ministerio de Defensa a suspender las actividades militares y culminarán los trabajos de limpieza técnica de los restos de dicha actividad militar...".

Consecuentemente con lo expuesto, ningún perjuicio cierto y actual puede generarse para los intereses generales de la Defensa Nacional por el levantamiento de la suspensión de la Ley Foral recurrida, ya que el límite temporal acordado por el propio Ministerio de Defensa para el mantenimiento del uso militar del espacio protegido resulta respetado por la Ley impugnada. Incluso si se produjeran perjuicios contrariando la previsión legal, podrá tener lugar la reacción preventiva del Estado ante este Tribunal mediante el procedimiento que en cada caso corresponda (ATC 287/1999, FJ 5). Por todo ello, debe prevalecer el interés conectado a la presunción de legitimidad de las leyes y sin que ello implique pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda 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.

Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil uno.