

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13357 *Pleno. Sentencia 192/2014, de 20 de noviembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 3508-2005. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de un epígrafe del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Competencias sobre defensa y medio ambiente: nulidad del epígrafe «Defensa» incluido en el listado de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo anexo a la Ley autonómica.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3508-2005, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el epígrafe 75.22 «Defensa» del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, han sido parte y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 16 de mayo de 2005, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el epígrafe 75.22, «Defensa», del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos:

a) La inconstitucionalidad del epígrafe recurrido tiene su origen en un doble orden de razones: en primer lugar, incurre en inconstitucionalidad mediata por infracción de la normativa estatal básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal no admita la existencia de una inconstitucionalidad por infracción de lo dispuesto en la regulación básica, se alega la directa vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre defensa (art. 149.1.4 CE).

En este sentido, se recuerda que los apartados 4 y 23 del art. 149.1 CE atribuyen, respectivamente, al Estado la competencia exclusiva sobre «defensa y Fuerzas Armadas» y la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de

protección». El Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), por su parte, confiere a esta Comunidad Autónoma la competencia para «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado» en materia de «medio ambiente y ecología» [art. 11.1 a) EAPV].

En lo que respecta a las competencias estatales, se hace referencia a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, cuyo objeto, entre otros, es «regular los suelos contaminados, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud de las personas» (art. 1). Esta Ley dedica sus arts. 27 y 28 a los suelos contaminados, estableciendo que las Comunidades Autónomas deberán realizar un inventario de suelos contaminados y una lista de prioridades de actuación en relación a los mismos, verificando su ejecución. En concreto, el art. 27 dispone, además, que el Gobierno «aprobará y publicará una lista de actividades potencialmente contaminantes del suelo» (art. 27.4), y, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará los criterios y estándares para evaluar la contaminación de los suelos (art. 27.1). En el recurso se aduce que la Ley de residuos sugiere un régimen específico para los suelos de defensa, al remitirse, en la disposición adicional cuarta, a «lo establecido en las leyes reguladoras de la Defensa Nacional».

Además, la demanda cita expresamente el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, dictado en desarrollo de las anteriores previsiones legislativas. Al respecto, el art. 1 de esta norma reglamentaria pone de manifiesto que su objeto es «establecer una relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo, así como adoptar criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados». En su anexo II, el Real Decreto 9/2005 relaciona las actividades potencialmente contaminantes del suelo entre las que no se menciona la «Defensa» y, a mayor abundamiento, la disposición adicional única del Real Decreto viene a disponer:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares.

En el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Ministro de Defensa aprobará, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de dichos suelos, que se ajustará a los requisitos técnicos contenidos en este real decreto.»

Tanto la Ley de residuos como el Real Decreto 9/2005, dice el recurso, incluyen una declaración formal de su carácter básico sobre protección del medio ambiente, invocando el título competencial del art. 149.1.23 (disposición final segunda de la Ley de residuos y disposición final primera del Real Decreto), debiendo considerarse básicas también desde el punto de vista material. Dichas normas establecen los grandes principios para la protección del suelo, permitiendo que las Comunidades Autónomas establezcan normas adicionales de protección, sin contravenir la legislación estatal básica.

Pero la legislación estatal contravenida también se dicta –en opinión de esta parte procesal– al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas. Para el demandante parece claro que las normas estatales que nos ocupan son básicas en materia de medio ambiente pero, dado el carácter transversal de ésta, también han tenido como finalidad que las medidas de protección no puedan perturbar gravemente un interés tan esencial como sin duda es la defensa. Precisamente por ello, si bien el título prevalente del conjunto normativo formado por la Ley de residuos y el Real Decreto 9/2005 es el de medio ambiente, sus disposiciones adicionales cuarta y única, respectivamente, resultan también incididas por el ejercicio del título competencial sobre defensa nacional.

Indica en su demanda que el sentido de ambas disposiciones adicionales es sustraer la actividad de defensa del régimen general relativo a los suelos contaminados. Según refiere, la exclusión es razonable y justificada para el cumplimiento del fin perseguido. No discute esta parte procesal que las actividades relacionadas con la defensa sean

potencialmente contaminantes, sin embargo, el legislador estatal ha considerado que la conciliación de los dos intereses en juego, defensa y medio ambiente, se logra estableciendo un régimen especial para las actividades relacionadas con la defensa.

Según lo expuesto, la Ley recurrida ha vulnerado la normativa básica estatal, al haber relacionado en su anexo II, apartado 75.22, entre las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, la «defensa».

b) Subsidiariamente, para el supuesto de que este Tribunal no considere vulnerada la normativa estatal básica en materia de medio ambiente, se sostiene la inconstitucionalidad del anexo II, apartado 75.22, de la Ley 1/2005, en cuanto incluye la «defensa» en el régimen general de prevención y corrección de la contaminación del suelo, por vulneración de la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.4 CE. Para sustentar tal alegación, el recurrente se refiere a las disposiciones adicionales de la Ley de residuos y del Real Decreto 9/2005 (disposición adicional cuarta y disposición adicional única, respectivamente). El sentido de éstas es el de sustraer la actividad de defensa del régimen general relativo a los suelos contaminados, en la medida en que, sin discutir que las actividades relacionadas con la defensa sean potencialmente contaminantes –como implícitamente reconoce la disposición adicional cuarta del Real Decreto 9/2005–, el legislador estatal ha considerado que la conciliación de los dos intereses en juego, defensa y medio ambiente, se logra estableciendo un régimen especial para dichas actividades de defensa, que consiste en atribuir al Ministerio de Defensa, previa conformidad del de Medio Ambiente, la aprobación del plan de descontaminación de tales suelos en el plazo de dos años.

Recuerda el Abogado del Estado que este Tribunal ha señalado que el ejercicio de las competencias transversales, con una potencialidad expansiva ilimitada, no puede hacerse con desconocimiento de otros títulos competenciales también relevantes. En concreto, la competencia sobre medio ambiente susceptible de una extensión ilimitada –prácticamente cualquier materia tiene una repercusión medioambiental–, no puede desconocer e impedir la actuación de otros títulos competenciales, en este caso, el de defensa. Así, en expresión de este Tribunal, nos hallaríamos ante un entrecruzamiento competencial, en el cual la competencia sobre el medio ambiente habrá de resultar condicionada por las necesidades objetivas de otro título igualmente relevante, como es el de defensa. Además de en el ATC 428/1989, de 21 de julio, señala el recurrente que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en las SSTC 103/1989, de 8 de junio (FJ 7) y 118/1996, de 27 de junio (FJ 14) sobre las limitaciones que las necesidades de la defensa pueden imponer al ejercicio por las Comunidades Autónomas de competencias propias, declarando que éstas no pueden suponer un desconocimiento de la competencia estatal otorgada en atención a un interés general cuya tutela corresponde al Estado.

Detalla, a continuación, que la sumisión de la actividad de defensa al régimen general de la Ley 1/2005 afecta gravemente a dicha materia. Así, pone de relieve que la Ley exige de los titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes la remisión de informes de calidad del suelo (artículo 6), pudiendo el órgano adoptar medidas preventivas y de defensa necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes (artículo 7), medidas que incluso pueden imponerse por resolución motivada, por razones de urgencia y excepcionalidad, sin acudir a procedimiento alguno (artículo 7.3). Los artículos 11 y siguientes de la Ley facultan al órgano autonómico para la realización de investigaciones de exploración en los suelos en que se realicen actividades potencialmente contaminantes y el artículo 17 somete a autorización autonómica, entre otras, la ampliación de una actividad en un suelo que haya soportado actividades contaminantes, sometiendo a un trámite de información pública el otorgamiento de dicha autorización (artículo 20).

Se observa de esta manera, sigue diciendo el demandante, que el ejercicio ordinario de las competencias derivadas de la Ley 1/2005 es incompatible con las necesidades de la defensa y de las fuerzas armadas. En este sentido y a título ilustrativo, se ponen de manifiesto algunos ejemplos que revelan las peculiaridades que afectan a la defensa –comenzando por el carácter reservado de sus actividades–, por las que se dificulta su fiscalización por una

Administración pública distinta de aquélla a la que corresponde en exclusiva la defensa y las Fuerzas Armadas. De todo ello, se extrae que resulta plenamente razonable que el plan de descontaminación de los suelos en que se desarrollen actividades de defensa corresponda a la Administración con competencia exclusiva en la materia y, en el seno de esta Administración, a los dos centros directivos a quienes les corresponde la tutela de los intereses afectados: defensa y medio ambiente.

Por todo ello, concluye la demanda solicitando el dictado de Sentencia que declare la inconstitucionalidad del epígrafe 75.22 «Defensa» del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

2. Mediante providencia de 7 de junio de 2005, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y Parlamento vascos al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Por último, se adoptó la decisión de publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. Con fecha 17 de junio de 2005, la Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco comparece en el proceso en nombre del Gobierno Vasco y solicita del Tribunal una prórroga en el plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. La Sección Segunda acordó por providencia de 22 de junio de 2005 tener por personada a la representación del Gobierno Vasco y prorrogar en ocho días el plazo concedido para presentar sus alegaciones.

5. El día 23 de junio de 2005 se registró en el Tribunal escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que se comunica que dicha Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

6. Con fecha 23 de junio de 2005, el Presidente del Senado se dirigió al Tribunal, comunicando que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

7. En el mismo día 23 de junio de 2005 se presentó en el Registro General del Tribunal escrito del Letrado del Parlamento Vasco en el que solicita que se le tenga por comparecido en el proceso en la representación que ostenta y se le conceda una prórroga del plazo para contestar a la demanda.

8. La Sección Segunda, por providencia de la misma fecha, acordó tener por personada en el procedimiento a la representación procesal del Parlamento Vasco y concederle una prórroga de ocho días para presentar sus alegaciones.

9. Posteriormente, el día 13 de julio de 2005 el Letrado del Parlamento Vasco presentó en el Registro General del Tribunal sus alegaciones, solicitando que en su día se dictara Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad. El escrito realiza las alegaciones que, a continuación, se resumen.

a) Comienza esta parte procesal negando el carácter básico de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero. Según la demanda, la Ley de residuos y RSC tienen carácter de normativa estatal básica, excluyendo del régimen general de prevención y corrección de la contaminación del suelo a todos aquellos suelos vinculados con cualquier actividad castrense. Sin embargo, se advierte de que tal exclusión del régimen general solo se da en la disposición adicional única del Real

Decreto 9/2005, pero no en la disposición final cuarta de la Ley de residuos, en la que expresamente se establece su aplicación a los suelos de uso militar, eso sí, sin perjuicio de «las peculiaridades establecidas por las leyes reguladoras de la Defensa Nacional». Dado que esta remisión es a la Ley y no al Reglamento, lo recogido en la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005 supondría una deslegalización en un ámbito vedado al reglamento según la doctrina constitucional sobre la noción de «bases». Y ello se realizaría, además, de acuerdo a un título competencial (art. 149.1.4 CE), que no se invoca expresamente ni por la Ley de residuos ni por el Real Decreto.

El citado Real Decreto produciría, asimismo, un desapoderamiento mediante decreto de una competencia de ejecución, que corresponde a la Comunidad Autónoma. El artículo 4.2 de la Ley de residuos establece la competencia autonómica para la elaboración de los planes autonómicos de residuos, así como, la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Dichas competencias autonómicas deberían realizarse sin perjuicio de las peculiaridades establecidas por las leyes reguladoras de la defensa nacional, pero en ningún caso desapoderando a la Comunidad Autónoma de sus propias competencias de ejecución y otorgando dichas competencias, mediante real decreto, al Ministerio de Medio Ambiente.

b) La solución a un posible conflicto entre las competencias de defensa y medio ambiente se encontraría, como ha establecido el Tribunal Constitucional, en el «establecimiento de mecanismos de cooperación» entre las Administraciones públicas implicadas. La propia Ley de residuos establece mecanismos de cooperación y colaboración en varios de sus artículos. Asimismo, la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional exige, en su disposición final tercera, el necesario cumplimiento de las regulaciones específicas o sectoriales que afectan a zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional.

En definitiva, señala esta parte procesal que la atribución de una competencia sobre un espacio físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese mismo espacio con distinto objeto jurídico.

c) Según su competencia de desarrollo legislativo, correspondería a la Comunidad Autónoma del País Vasco completar o reforzar los niveles de protección establecidos en la normativa básica estatal, así como ejecutar dichas normas que suponen un mandato para todos los poderes públicos, no pudiendo crearse espacios territoriales ajenos a las normas medioambientales ni a su control, pues tras la idea de medio ambiente subyace la idea de sistema o de conjunto (STC 102/1995, de 26 de junio). A ello habría que añadir que, para el Parlamento Vasco, el control estrictamente medioambiental de los suelos potencialmente contaminantes no obstaculizaría las competencias en materia de defensa nacional propias del Estado.

d) Las obligaciones establecidas en la Ley 1/2005 en orden a la protección del medio ambiente no vulnerarían las competencias estatales en materia de defensa, pues deben cumplirse, tal y como establece la disposición adicional cuarta de la Ley de residuos, «sin perjuicio de lo establecido en las leyes reguladoras de la Defensa Nacional», dado su carácter básico. Además, la citada Ley ofrece mecanismos de cooperación y coordinación que se han de emplear para dar cumplimiento adecuado a las previsiones legales y propiciar que el principio de concurrencia competencial sea posible.

A ello, según afirma esta representación, se añade que los conceptos de «seguridad» y «defensa nacional» deben utilizarse con la debida cautela. No todo aquello que afecte a las Fuerzas Armadas, al Ministerio de Defensa o a sus instalaciones debe estimarse vinculado a los referidos conceptos. Es necesario diferenciar, delimitar, a fin de hacer posible el ejercicio competencial de las diversas administraciones. A este respecto, se señala que las obligaciones de información a la Administración medioambiental de los propietarios y poseedores de suelo contaminado que establece la Ley 1/2005 se refieren a materia concreta y en el ámbito estrictamente medioambiental, que resulta deslindable y separable de aspectos estrictamente vinculados a la defensa nacional. A mayor abundamiento, resultaría contradictorio, al modo de ver de esta parte procesal, que, siguiendo las recomendaciones de la OTAN, se estén implantando en las instalaciones

militares sistemas de gestión medioambiental conforme a la norma ISO 14.001, sin que existan problemas para la certificación de su cumplimiento por un tercero y, en cambio, la información medioambiental relativa a los suelos contaminados no pueda ser encomendada a una Administración pública, que tiene precisamente la responsabilidad sobre dicha materia.

Por último, se niega que la sujeción de las instalaciones y terrenos militares a normas de seguridad dictadas al amparo de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, obstaculice o impida el cumplimiento de la normativa medioambiental o la asunción de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

10. El día 18 de julio de 2005, presentan alegaciones en representación del Gobierno Vasco, las Letradas de los servicios jurídicos centrales de la Administración General del País Vasco. El escrito realiza las alegaciones que, a continuación, se resumen:

a) La regulación que la Ley 10/1998 lleva a cabo en su artículo 2.1 y disposición adicional cuarta no configura una zona franca que conlleve la inaplicación a las instalaciones de defensa de las normas reguladoras de los residuos. La posterior regulación reglamentaria no puede contradecir la Ley que desarrolla, excluyendo dichas instalaciones, ni tampoco establecer un régimen especial para las actividades relacionadas con la defensa que, además, contraviene las reglas básicas sobre las que descansa la regulación de suelos contaminados.

b) No existe colisión entre el párrafo segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005 y la regulación de la Ley 1/2005. Si, como afirma la demanda, el control de la ejecución de la descontaminación que apruebe el Ministerio de Defensa corresponderá, en principio, al órgano medioambiental autonómico, no se entiende que no se considere justificado un control previo, que es el que fundamentalmente impone la Ley impugnada.

El control previo de la calidad de suelo en los supuestos del artículo 17 de la Ley 1/2005 puede derivar, en ocasiones, en la necesidad de adoptar determinadas medidas. Sin embargo, dada la singularidad de las instalaciones de defensa, dichas medidas se adoptarán siempre como resultado de la colaboración entre la Administración del Estado y el órgano medioambiental autonómico, con sometimiento pleno a las normas sobre defensa nacional.

c) La presencia de signos de contaminación en un paraje con un origen presunto en una instalación militar no permitiría una actitud pasiva del órgano ambiental, que en este caso es autonómico, y que tiene la obligación constitucional de adoptar medidas tendentes a evitar la extensión del daño ambiental y la afectación a la salud y a otros bienes jurídicos. Otra cosa es que deba hacerse mediante la adecuada coordinación entre las Administraciones competentes.

d) Las previsiones de la Ley 1/2005 no alteran determinadas prácticas de las Fuerzas Armadas porque en ningún caso se requerirá conocer los planes y programas en que las mismas encuentran su origen, sino, en los supuestos en que se precise, las consecuencias sobre el suelo y, por tanto, sobre el medio ambiente y la salud de las personas, de la posible deposición de sustancias contaminantes. Según esta argumentación, además, se considera irrelevante la mención de la demanda a las órdenes por las que se fijan las zonas de seguridad de algunas instalaciones de defensa.

El escrito se cierra solicitando la desestimación íntegra del recurso interpuesto.

11. Con fecha 13 de julio de 2005 el Letrado del Parlamento Vasco, mediante otrosí en su escrito de alegaciones, solicitó del Tribunal que fuera levantada anticipadamente la suspensión de la norma recurrida, esto es, sin que transcurra el plazo de cinco meses establecido en el art. 161.2 CE. La representación del Gobierno Vasco, también mediante otrosí a su escrito de alegaciones presentado el día 18 de julio de 2005, solicitó del Tribunal que levantara anticipadamente la suspensión.

La Sección Segunda acordó, en la providencia de 21 de julio de 2005 por la que incorporó a los autos los escritos de alegaciones presentados por las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno Vasco, no acceder a la solicitud de traslado a la representación del Parlamento Vasco de las alegaciones que realice el Abogado del Estado acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la norma recurrida, y oír al Abogado del Estado y a la representación del Parlamento Vasco sobre el levantamiento de la suspensión.

El día 1 de septiembre de 2005, el Letrado del Parlamento Vasco formuló sus alegaciones solicitando el levantamiento de la suspensión. Y el Abogado del Estado, con fecha 6 de septiembre de 2005, presentó las suyas sobre este incidente solicitando el mantenimiento de la suspensión del epígrafe recurrido.

Por Auto 351/2005, de 27 de septiembre de 2005, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del epígrafe 75.22, «Defensa», del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

12. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el epígrafe 75.22, «Defensa», del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

Según se recoge en la demanda del recurso y así se ha detallado en los antecedentes, la cuestión principal sobre la que gira la impugnación se localiza en la alegada invasión, por parte del mencionado epígrafe de la Ley 1/2005 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la competencia del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocida en el art. 149.1.23 CE, así como de la regulación estatal dictada en esta materia, con cita expresa de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Asimismo, aunque de modo subsidiario, el Abogado del Estado alega, también, la inconstitucionalidad del epígrafe impugnado por incidir en la competencia exclusiva del Estado sobre la defensa, contenida en el artículo 149.1.4 del texto constitucional.

Por su parte, el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco niegan que la Ley impugnada incurra en las infracciones constitucionales que se denuncian. Argumentan que la regulación estatal dictada por vía de norma reglamentaria desapodera a las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución en materia medioambiental que le son propias, eliminando o excluyendo de los planes de descontaminación autonómicos aquellos suelos en los que se ubiquen instalaciones militares o se realicen actividades de dicha índole, lo que genera la creación de un ámbito ajeno al régimen general de la normativa medioambiental, que otorga dichas competencias, vía decreto, al Ministerio de Medio Ambiente. Por ello, las mencionadas instituciones vascas estiman que la solución a un posible conflicto entre las competencias de defensa y medio ambiente se encuentra en los mecanismos de cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas implicadas, que se prevén en la Ley estatal 10/1998 y en la propia Ley autonómica 1/2005. A lo expuesto, agregan que sería necesario delimitar, en definitiva, los conceptos de «medio ambiente» y de «defensa» para hacer posible el ejercicio competencial de las diversas Administraciones.

2. Antes de entrar a conocer el fondo del asunto que se nos plantea, procede que examinemos sumariamente el objeto y contenido de la Ley del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

La exposición de motivos de la Ley autonómica parte de la cita expresa del título V de la Ley del Estado 10/1998, de residuos, que procede a la regulación de los aspectos referidos a la declaración de suelos contaminados y atribuye a las comunidades autónomas las competencias en materia de declaración, delimitación e inventario de los citados suelos y contempla igualmente la reparación en vía convencional de la contaminación del suelo.

Tanto la propia exposición de motivos como el artículo 1 de la Ley 1/2005 señalan como su objeto primordial la protección del suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previniendo la alteración de sus características químicas derivada de acciones de origen antrópico. Destaca como objeto añadido el del «establecimiento del régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados y alterados existentes en dicho ámbito territorial, en aras de preservar el medio ambiente y la salud de las personas». De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1/2005, para la plena efectividad de tales fines, la Ley fija tres objetivos sobre los que descansa la política de protección del suelo diseñada en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son los de «prevenir la aparición de nuevas alteraciones en los suelos, dar solución a los casos más urgentes, y finalmente planificar a medio y largo plazo la resolución del pasivo heredado en forma de suelos contaminados».

Ulteriormente, en su articulado, la Ley impugnada establece que la protección del suelo constituye un deber básico de las personas físicas o jurídicas poseedoras de suelos y de quienes sean sus propietarios, que conlleva la obligación de conocer y controlar la calidad del suelo, así como de emitir informes y adoptar medidas preventivas, de defensa, de recuperación y de control y seguimiento, en los casos que aquélla determina.

El anexo II dispone un listado de «actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo», entre las que el epígrafe 75.22 incluye la «defensa», sin expresar ninguna otra precisión o referencia.

3. Una vez examinado el objeto de la Ley de la Comunidad del País Vasco 1/2005, debemos determinar, en primer lugar, cuál es el título competencial que ampara la adopción de la Ley impugnada. Y una vez identificado el título autonómico en que se fundamenta ésta, procederemos, en segundo lugar, a examinar cuál es el título competencial que ampara la adopción por el Estado de aquella normativa que se contrapone por las partes a la Ley autonómica impugnada. A la hora de realizar las operaciones referidas «este Tribunal no se halla vinculado por el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso (por todas, STC 74/2014, de 8 de mayo)».

a) Pues bien, en lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas, hay que señalar que, para determinar el título competencial que fundamenta la normativa autonómica impugnada es necesario atender, tanto a la finalidad como al contenido de la norma. La Ley 1/2005, que tiene por objeto la protección del suelo de la Comunidad Autónoma y la prevención de su contaminación, supone el desarrollo del título V de la Ley del Estado 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que encuentra su fundamento en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocida en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Así, la Ley 1/2005, por su finalidad y contenido, hallaría su título competencial en el art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia para «el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado» en materia de «medio ambiente y ecología».

b) En segundo término y una vez determinado el título competencial que asiste a la Comunidad Autónoma para el dictado de la ley parcialmente impugnada, debemos proceder ahora a examinar el fundamento de la normativa estatal que se contrapone por las partes a la Ley autonómica, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Es necesario subrayar que la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, no se encuentra ya en vigor dado que la disposición derogatoria única de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, procedió a su expresa derogación, siendo por tanto ésta última la que habrá de tomarse en consideración, de conformidad con nuestra consolidada doctrina (por todas, las SSTC 1/2003, de 16 de enero, FJ 2; 44/2007, de 1 de marzo, FJ 7, o 82/2012, de 18 de abril, FJ 6), que ha declarado que «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». La normativa estatal referida se completa con el ya citado Real Decreto 9/2005, que, aún aprobado en desarrollo de la Ley 10/1998, mantiene todavía su vigencia, toda vez que la nueva Ley no ha afectado a la materia que regulaba la anterior y tampoco ha sido aquél expresamente derogado.

Pese a la sucesión legislativa operada, la nueva Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en lo que ahora es de interés, contiene similares previsiones que la Ley 10/1998, que aquella deroga. Así, establece como deberes de las Comunidades Autónomas los de elaborar inventario, listas de prioridades y verificación, así como de aprobar y publicar por parte del Gobierno del Estado una lista de actividades potencialmente contaminantes. Contiene, igualmente, la Ley 22/2011 la declaración de que «lo establecido en esta Ley se entiende sin perjuicio de las previsiones recogidas en la normativa de la Defensa Nacional» (disposición adicional cuarta).

Por su parte, el Real Decreto 9/2005 por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, prevé en su disposición adicional única, referida a los suelos destinados a instalaciones o actividades militares:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación de este real decreto los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares.

En el plazo de dos años desde su entrada en vigor, el Ministro de Defensa aprobará, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, un plan de descontaminación de dichos suelos, que se ajustará a los requisitos técnicos contenidos en este real decreto.»

Si bien tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril, como el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, se fundamentan en el título competencial estatal referido a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconocido en el artículo 149.1.23 de la Constitución, las concretas previsiones que suponen el establecimiento de una excepción al régimen de aplicación de las normas básicas sobre medio ambiente en un ámbito sectorial concreto se fundan en la competencia que tiene atribuida el Estado ex art. 149.1.4 CE. Así, en efecto, este Tribunal ha señalado que «las reglas básicas ... pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias» [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 5 y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)]. En el presente supuesto, el Estado se remite a un marco normativo específico para el tratamiento de suelos contaminados en los que se ubiquen instalaciones militares o se desarrollen actividades de dicha naturaleza, pues es en tales ámbitos espaciales donde se materializa el funcionamiento y el adiestramiento y perfeccionamiento del Ejército, necesarios para el mejor cumplimiento de la función que este tiene constitucionalmente encomendada (art. 8.1 CE), por lo que es posible considerar que esta excepción al régimen de aplicación de las normas básicas sobre medio ambiente tiene su fundamento en el ejercicio por el Estado de su título competencial sobre defensa y Fuerzas Armadas previsto en el artículo 149.1.4 CE.

Cierto es que los suelos sobre los que se asienten instalaciones militares o sobre los que se desenvuelva la actuación de las Fuerzas Armadas pueden ser susceptibles de contaminación o de alteración, en los términos legalmente previstos [artículo 3, apartado x) de la Ley estatal 22/2011 o del artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley del Parlamento

Vasco 1/2005], lo que exige su adecuado tratamiento de prevención, control o reparación, en su caso, pero la normativa del Estado ha excluido expresamente el sometimiento de aquellos suelos a la normativa general, previendo para los mismos un régimen específico de protección que ha de aprobar el Ministerio de Defensa, previa conformidad del Ministerio de Medio Ambiente y en el plazo de los dos años que se señala en el párrafo segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 9/2005.

4. Una vez hemos constatado que la norma autonómica se ha dictado en ejercicio de la competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución del medio ambiente [art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco] y que las normas del Estado, que se remiten a un marco normativo específico para el tratamiento de suelos contaminados en los que se ubiquen instalaciones militares, se han aprobado en ejercicio de la competencia del Estado en materia de defensa (art. 149.1.4 CE), estamos ya en condiciones de analizar el problema de inconstitucionalidad planteado.

Por lo pronto debemos comenzar advirtiendo que tratándose de un problema suscitado con ocasión del desarrollo por el legislador autonómico de una normativa básica estatal, lo primero que hay que destacar es que la ley básica estatal que en este caso se desarrolla excluye de su ámbito material de aplicación los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones militares o en los que se desarrollen actividades militares, de modo que respecto a ellos la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencia alguna de desarrollo y ello determinaría la nulidad del epígrafe 75.22, «Defensa» del anexo II de la Ley del Parlamento Vasco 1/2005, en la medida en que se refiere genéricamente a «defensa» entre las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes de suelo sin excluir de su aplicación aquellos suelos de titularidad pública.

Por lo que se refiere a los restantes suelos afectos a la defensa, hemos de señalar que nos encontramos ante un supuesto de concurrencia de competencias estatales y autonómicas derivadas de títulos jurídicos distintos, por lo que para la resolución del caso debemos recordar nuestra doctrina sobre tal supuesto de concurrencia competencial.

Al respecto, una consolidada doctrina de este Tribunal, centrada en la concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos sobre un mismo territorio aunque derivadas de títulos jurídicos distintos (por todas, la STC 82/2012, de 18 de abril, FFJJ 3 y 4, que cita otras anteriores) ha coincidido en destacar los siguientes aspectos característicos:

a) En primer lugar, que las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse 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 coexistir».

b) «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... 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.»

c) En todo caso, «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 artículo 149.1.4 CE, la concurrente competencia autonómica... 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)» sino 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, 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)».

Por tanto, las reglas que sintetizan nuestra doctrina en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales estatales y autonómicos sobre un mismo espacio físico se cifan a destacar, de una parte, la preferencia por las técnicas de concertación y de colaboración entre las administraciones públicas correspondientes, que habrán de venir debidamente previstas en sus normativas legales correspondientes; y, de otro lado, para el supuesto de que no sea posible acudir a aquéllas, habrá que determinar, de entre los que concurren, cuál sea el título prevalente en función del interés general concernido, siempre con la modulación de que tal preferencia no deba ser entendida en términos absolutos si obedecen a objetos distintos y no interfieren o perturban el ejercicio de las competencias prevalentes.

5. Puesto que en el presente proceso se impugna la Ley autonómica, debemos examinar únicamente el modo concreto en que la Comunidad Autónoma ha pretendido ejercer las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente, con la finalidad de comprobar si la norma autonómica impugnada interfiere en el ejercicio de la competencia estatal.

No obstante, conviene recordar que este Tribunal ha señalado que, «también en materia de defensa nacional, las situaciones de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico deben resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación (STC 82/2012, FJ 3). De esta forma, la decisión que adopte el Estado sobre las actividades y usos militares ...estará obligada a ponderar los intereses públicos concurrentes y, en especial, los intereses ecológicos y medioambientales que haya tenido en cuenta la Comunidad Autónoma al ejercer su legítima competencia..., y así podrán instarlo las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las acciones que les competen» [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 7, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)].

A la vista de lo anterior, es momento ya de analizar el modo concreto en que la Comunidad Autónoma ha pretendido ejercer las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente.

La Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, al incluir en su epígrafe 75.22 del anexo II que recoge las actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo, las de «defensa» somete a su legislación medioambiental la actividad de defensa que se desarrolle en su territorio. Ello supone la aplicación del régimen jurídico de prevención, supervisión y reparación contenido en la Ley 1/2005 a toda clase de suelos potencialmente contaminados o alterados, sin establecer ningún tipo de distinción ni tampoco de limitación en función del uso militar al que se encuentren destinados aquellos suelos, lo que lleva indefectiblemente a la consecuencia de que aquél régimen regirá también para los suelos del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca destinados al uso de las Fuerzas Armadas. Así, la eventual actuación del órgano autónomo vasco previsto en la Ley para la supervisión de todas las medidas de protección y reparación de los suelos y actividades potencialmente contaminantes, necesariamente incidirá en el ámbito propio del

funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que constituyen uno de los elementos esenciales del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa.

En efecto, la lectura del contenido de la Ley 1/2005, que tiene un alcance general para todos los suelos contaminados y alterados existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca (artículo 1 de la Ley), permite advertir que serán de aplicación a éstos, cualquiera que sea su naturaleza, titularidad o actividad que se realice sobre ellos, las siguientes previsiones: la obligatoriedad de remitir al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma informes de la calidad del suelo que soporte actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo por parte de cualesquiera personas que sean titulares de aquéllas, ya lo sean públicas como privadas, debiéndolo hacer con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se establezca de acuerdo con las diferentes categorías de las actividades e instalaciones y su posible afección sobre el suelo (artículo 6); además, las personas físicas o jurídicas titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo están obligadas a adoptar las medidas preventivas y de defensa que el órgano ambiental imponga y que sean necesarias para evitar la aparición de acciones contaminantes y eliminar o minimizar los efectos en el suelo derivados de las mismas (artículo 7.1); por su parte, el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, por razones de urgencia y excepcionalidad, podrá, por resolución motivada, ordenar al titular de la actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo la adopción de medidas preventivas y de defensa (artículo 7.3); igualmente, los artículos 11 y ss. de la Ley dotan al órgano competente de la Comunidad Autónoma de una serie de instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo; así, el artículo 17 somete a autorización autonómica la instalación o ampliación de una actividad en un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante, quedando sometido a un trámite de información pública el otorgamiento de dicha autorización (artículo 20); además, se contemplan potestades de inspección y vigilancia, por las que los titulares de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo estarán obligados a prestar su colaboración a las autoridades autonómicas competentes, a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, toma de muestras y recogida de información o cualquier otra actuación requerida para el ejercicio de sus competencias (artículo 39). Y, por último, contiene un régimen sancionador para quienes incumplieren las prescripciones impuestas (artículos 40 y ss.).

La inclusión del epígrafe 75.22, referido a la actividad o a las instalaciones de «Defensa», en la relación establecida en el anexo II –que recoge las que potencialmente son susceptibles de generar contaminación del suelo–, sin establecer ningún tipo de acotación o de modulación en relación con las obligaciones que se establecen supone una interferencia y una perturbación del ejercicio de las competencias estatales. Así, la Comunidad Autónoma Vasca no puede sujetar los suelos afectos al uso militar al régimen general y completo de control establecido por la Ley autonómica pues la eventual actuación del órgano autónomo vasco previsto en la Ley para la supervisión de todas las medidas de protección y reparación de los suelos y actividades potencialmente contaminantes –y que incluye, entre otras, la posibilidad de que se ordene al titular de la actividad o instalación la adopción de medidas, el sometimiento a autorización autonómica de la ampliación de la actividad o ciertas potestades de inspección y vigilancia, todas ellas acompañadas de un régimen sancionador para quienes incumplan las prescripciones impuestas–, necesariamente incide en el ámbito propio del funcionamiento de las Fuerzas Armadas, que constituye uno de los elementos esenciales del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa.

Por lo expuesto, debe concluirse que el epígrafe 75.22, «Defensa», del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, al incluir en su régimen general de aplicación los suelos adscritos a la defensa, invade de forma constitucionalmente inadmisibles las competencias estatales, en los términos y con los razonamientos que ya hemos expuesto.

En consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad de dicho epígrafe.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del epígrafe 75.22 «Defensa» del anexo II de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

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

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