

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3805 *Pleno. Sentencia 69/2013, de 14 de marzo de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2124-2008. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León en relación con diversos preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad. Competencias sobre medio ambiente: interpretación conforme del precepto legal que atribuye funciones de coordinación al Comité MaB español (SSTC 102/1995 y 101/2005).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2124-2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los arts. 25; 45.1; 53; 58; 62.3 a), g) y j), y 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 14 de marzo de 2008, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 25; 45.1; 53; 58; 62.3 a), g) y j), y 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad.

Se resumen a continuación los motivos de inconstitucionalidad alegados en el escrito de demanda.

a) Tras exponer la doctrina de este Tribunal sobre la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, ex art. 149.1.23 CE, con cita de las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, 170/1989, de 19 de octubre, 149/1991, de 4 de julio, 102/1995, de 26 de junio, y 101/2005, de 20 de abril, considera que una regulación tan exhaustiva y detallada como la de la Ley recurrida excede del concepto constitucional de legislación básica, quedando muy mermadas las posibilidades de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma, reconocidas en los apartados 7 y 8 del art. 71.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL). La Ley del patrimonio natural y la biodiversidad se caracteriza por ser una ley densa, pero al mismo tiempo abstracta en muchas de sus normas, lo que determina en muchos casos invasiones en el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas, y en concreto en el de Castilla y León.

b) El art. 25 determina los efectos de la inclusión de un hábitat en el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición, obligando a la adopción de un instrumento de gestión (plan de gestión), lo que afecta directamente a la competencia de la Comunidad Autónoma para declarar espacios protegidos y para aprobar la planificación y las medidas concretas de gestión de los mismos, recogida expresamente en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León. El artículo recurrido condiciona el desarrollo de los arts. 44.2, 50 y 51 de la misma Ley autonómica, entrando a determinar las decisiones autonómicas, particularmente en el caso de que el hábitat que se pretenda declarar en peligro de desaparición tuviera, exclusivamente, un ámbito territorial ubicado en su totalidad en dicha Comunidad.

El precepto recurrido resulta contrario a lo determinado por la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 10 a), en relación con la zonificación de los parques nacionales.

c) Respecto de las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, el art. 45.1 obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar determinadas medidas de protección, vulnerando la competencia autonómica para determinar los instrumentos y mecanismos de protección de tales zonas. Además, ocurre que la Ley difiere de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, que se refiere a las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

Teniendo en cuenta la clara competencia de gestión de la Comunidad Autónoma sobre estos espacios protegidos, es evidente que a ella corresponde la adopción de las medidas de conservación que estime adecuadas, siempre respetando las directrices de conservación de la Red Natura 2000 que elaborará el Ministerio de Medio Ambiente como parte del plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad (art. 41.3 de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad).

d) El art. 53, que regula el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, en relación con el art. 58, que establece determinadas excepciones a las limitaciones de caza, que no resultan aplicables a las especies incluidas en dicho listado, vacía de contenido la competencia exclusiva autonómica para determinar las especies cazables, de acuerdo con lo dispuesto en el título II de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León.

e) El art. 62.3 a) establece prohibiciones y limitaciones relacionadas con la actividad cinegética y piscícola con tal grado de detalle que impide el ejercicio de la competencia exclusiva autonómica en materia de caza y pesca (art. 70.1.17 EACL).

Si bien es cierto que la prohibición de determinados procedimientos de captura o muerte de animales tiene su origen en la normativa comunitaria (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, citada, y Directiva 79/409/CEE, del Consejo, relativa a la conservación de aves silvestres), el Tribunal Constitucional ya estableció en relación a una previsión similar contenida en el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, que dicha prohibición carecía de carácter básico, puesto que su contenido reglamentario se salía del marco de protección de la fauna para invadir el campo de la caza.

La competencia estatal debería entenderse como la facultad para elaborar una normativa transversal «de mínimos», pero sin entrar en excesivos detalles que pudieran disminuir el margen de la Comunidad para regular esta materia, citando al efecto la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 26.

A lo anterior se añade la falta de coincidencia absoluta entre los listados contenidos en la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad y en las referidas directivas comunitarias.

f) El art. 62.3 g) resulta inconstitucional por imponer a la Comunidad Autónoma la homologación de los métodos de captura de predadores, incidiendo una vez más en la competencia exclusiva autonómica en materia de caza (Ley 4/1996, de 12 de julio), si bien ésta se halla vinculada a los criterios que tanto a nivel internacional como comunitario afecten a la regulación de dichos métodos de captura.

g) Respecto del art. 62.3 j), que prohíbe la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades

se ejerzan en zonas húmedas incluidas en la lista del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, en las de la Red Natura 2000 y en las incluidas en espacios naturales protegidos, excede sin lugar a dudas del ámbito de lo básico, afectando a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en la materia (Ley 8/1991, de 10 de mayo y Ley 4/1996, de 12 de julio), y estableciendo una regulación tajante que no permite a la Comunidad Autónoma una aplicación progresiva, ni la fijación de condiciones o excepciones a la norma general.

h) En referencia a la ordenación de las reservas de la biosfera, regidas por el Marco Estatutario aprobado por la Conferencia General de la UNESCO (programa *Man and Biosphere*, MaB), el art. 66.2 atribuye al Comité Español del Programa MaB la evaluación preceptiva de cada una de dichas reservas, pese a tratarse de un acto de ejecución, competencia que quizás podría calificarse de básica si se ejerciera en relación con la red, como es el caso del art. 5.1 b) de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales.

2. Por providencia de 15 de abril de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 23 de abril de 2008, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, que le fue concedida por providencia del Pleno de 24 de abril de 2008.

4. Mediante escrito presentado el día 30 de abril de 2008, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. El día 8 de mayo de 2008 se registró escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el mismo sentido.

5. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 28 de mayo de 2008, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) La misma doctrina constitucional aducida en el escrito de demanda para tratar de fundamentar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados sirve, paradójicamente, para razonar su absoluta conformidad con el orden competencial constitucional y estatutariamente establecido. Las disposiciones objeto de este procedimiento satisfacen las exigencias de orden formal y material que este Tribunal viene imponiendo a la normativa básica, de acuerdo con su reiterada doctrina, que aparece sintetizada en la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4.

La Comunidad Autónoma recurrente no pone en tela de juicio el cumplimiento de las garantías formales, y en cuanto a las garantías materiales, de acuerdo con la STC 102/1995 y la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, habrá que atender a cuál sea la verdadera intensidad de la finalidad protectora de la norma básica, para averiguar si realmente se trata de un caso de afectación transversal que legitima la correspondiente actuación estatal, y que permita afirmar que determinada medida encaja en el ámbito de la legislación básica del art. 149.1.23 CE.

b) Tanto en su elaboración como en sus efectos jurídicos, la regulación del art. 25, relativo al catálogo español de hábitats en peligro de desaparición, sigue el modelo del catálogo nacional de especies amenazadas, cuya creación y regulación fueron declaradas básicas en la STC 102/1995, FJ 25, como destaca la exposición de motivos de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad, y al que se refiere también el dictamen del Consejo de Estado núm. 913/2007, relativo al anteproyecto de ley.

Atendiendo a su tenor literal, nada puede oponerse al art. 25, pues los efectos tienen ámbito nacional o interautonómico y no interfieren ninguna esfera autonómica de competencia, al no determinar ni la creación ni, mucho menos, el contenido de un concreto plan de gestión. Además, la afectación transversal a las competencias autonómicas que pudiera llegar a apreciarse en el art. 25 resultaría, en todo caso, constitucionalmente admisible, pues se produce mediante límites mínimos, muy puntuales –específicas medidas de prevención y conservación– en orden a evitar la desaparición de hábitats en peligro.

Procede en consecuencia rechazar la denunciada vulneración de los arts. 50 y 51 de la Ley autonómica de espacios naturales, en tanto que los efectos básicos que prevé el art. 25 en nada se inmiscuyen en la forma normativa que han de adoptar los planes de recuperación o de conservación autonómicos, y resultan asimismo ajenos a la manera en que se ha de llevar a cabo la inclusión de tales planes en el inventario autonómico. Las Comunidades Autónomas pueden continuar regulando sus propios catálogos con los efectos que estimen oportunos, pues las referencias que contiene el art. 25 son tan amplias y genéricas, que resultan fácilmente comprensivas del concepto de «plan de recuperación o de conservación», así como del contenido (ámbito territorial, definición del estado de conservación, etc.) que para los mismos prevé el art. 51 supuestamente infringido.

Tampoco resulta admisible el reproche de invasión competencial que la Comunidad Autónoma recurrente imputa a la proyección territorial que se deriva de la aplicación del art. 25, pues este Tribunal ha admitido expresamente cierta proyección territorial o física a la regulación de la protección del medio ambiente (STC 102/1995, FJ 3).

c) El fundamento jurídico 13 de la STC 102/1995, de 26 de junio, permite defender el carácter básico del art. 45.1, máxime si se tiene en cuenta lo establecido en el art. 41.2 de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad, que atribuye expresamente a la legislación y planificación autonómicas la definición del alcance y de las limitaciones de los lugares y zonas que componen el espacio protegido Red Natura 2000. Añade que la referencia que el art. 45.1 contiene es sensiblemente más reducida que lo que venía preceptuado para los planes de ordenación de los recursos naturales en los arts. 4 a 8 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Por su formulación abstracta, el art. 45.1 no desborda los límites de lo básico cuando contempla la necesidad de las medidas de conservación, a fijar por las Comunidades Autónomas. Las previsiones mínimas que deben recoger las medidas de conservación autonómicas son muy genéricas, y su señalamiento no rebasa la esfera de lo básico. Nada impide que el legislador autonómico concrete las muy generales previsiones que se relacionan en el art. 45.1, pormenore el contenido mínimo que define la letra a) para los planes o instrumentos de gestión, o agregue a los mismos nuevas determinaciones de contenido imperativas para su Comunidad Autónoma. El precepto recurrido permite, en suma, muy variadas opciones al legislador autónomo competente, limitándose a definir los rasgos esenciales de las medidas de conservación de la Red Natura 2000, para que las mismas tengan un mínimo de homogeneidad en toda España.

La obligación de recoger las previsiones mínimas que establece el art. 45.1 trae causa de la Directiva 92/43/CEE. El reproche de falta de coincidencia exacta entre la norma impugnada y la comunitaria, además de no encontrar aquí su sede apropiada, carece de consistencia, pues la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 236/1991, de 12 de diciembre, y 79/1992, de 28 de mayo) y, en el presente supuesto, no cabe dudar de que es al Estado, como titular de la competencia sobre legislación básica en materia medioambiental, al que corresponde concretar el contenido mínimo de las medidas de conservación, habiendo optado por incluir las previsiones que al efecto relaciona el art. 6 de la Directiva 92/43/CEE.

d) La impugnación del art. 53 carece de toda base tras haberse declarado expresamente el carácter básico del catálogo nacional de especies amenazadas por la STC 102/1995. El recurso, además, adolece de cierto carácter preventivo que impide su consideración por el Tribunal, en tanto que el art. 53 se limita a la creación del listado, sin provocar necesariamente el establecimiento de regímenes específicos de protección por las Comunidades Autónomas, sino que remite a un posterior desarrollo reglamentario con participación autonómica. El vicio denunciado se asienta en una mera hipótesis vinculada a una determinada interpretación de la aplicación del precepto que, por esa misma razón, difícilmente puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida, ya que este Tribunal debe pronunciarse no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los preceptos objeto de recurso de inconstitucionalidad, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales.

En todo caso, el listado que se crea guarda una estrecha relación con la protección y conservación de especies, subespecies y poblaciones en peligro de extinción y consideradas de especial interés, por lo que presenta una innegable utilidad preventiva y profiláctica para la conservación de esos animales, sin que su implantación se inmiscuya en el ámbito reservado constitucionalmente a las Comunidades Autónomas.

En cuanto al art. 58, ha sido recurrido sin examen particular del artículo ni razonamientos especiales, incumpléndose la carga que recae sobre el recurrente de argumentar el vicio que le imputa a dicho precepto, impidiendo ejercer correctamente el derecho de defensa.

La constitucionalidad del establecimiento de prohibiciones y limitaciones básicas que incidan en las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, tales como la caza, fue admitida por la STC 101/2005, FJ 9, y, siendo básica la prohibición, el art. 58 es asimismo básico en virtud de que la excepción a una regla general básica ha de entenderse igualmente básica [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 23 e)].

Si bien la impugnación del artículo 58 no se circunscribe a ninguno de sus cuatro apartados, el reproche se entiende dirigido contra la letra e) de su apartado 1, de cuya finalidad protectora no cabe dudar, ciñéndose a establecer una específica limitación –que no se hallen incluidas las especies en el listado– a determinada excepción aplicable a las prohibiciones, todas las cuales deberán ser a su vez previamente autorizadas por la Comunidad Autónoma que corresponda. En definitiva, el régimen de excepciones contenido en el art. 58 entraña unos límites al ejercicio de la competencia autonómica que no pueden considerarse irrazonables y que no vacían su contenido.

e) Respecto de los apartados a), g) y j) del art. 62.3, la prohibición de cazar determinadas especies fue considerada constitucional por la STC 102/1995, FJ 26. El art. 62.3 puede acogerse al carácter de norma de protección del medio ambiente de carácter transversal pues recoge puntuales prohibiciones y limitaciones relacionadas con la actividad cinegética y acuícola en aguas continentales, convirtiéndose en límite válido de las competencias autonómicas, aún exclusivas.

El apartado a) no impide a las Comunidades Autónomas prohibir otros procedimientos (medidas adicionales de protección), además de permitir su no aplicación en determinadas circunstancias. El apartado g) entraña una limitación para las autorizaciones autonómicas sobre métodos de captura de predadores, exigiendo su previa homologación en base a los criterios de selectividad y bienestar animal fijados por los acuerdos internacionales, que cabe sin duda justificar con arreglo al art. 149.1.23 CE, pues se trata de una limitación puntual y concreta, orientada a la protección de las especies en cuanto trata de evitar la repercusión negativa que sobre aquéllas pueda derivarse de la ausencia de control sobre los métodos utilizados para su captura. Por último, el apartado j) establece una prohibición de tenencia y uso de munición con plomo limitada al ejercicio de la caza y al tiro deportivo en determinadas zonas de especial protección, y si este Tribunal admite el establecimiento de prohibiciones en atención a la repercusión negativa de la actividad en un espacio protegido y, en consecuencia, procede prohibir con carácter general la caza en un espacio protegido, puede sin duda calificarse como básica una prohibición de menor alcance, cual es la restringida a aquellos espacios de relevante valor ornitológico: humedales Ramsar y

espacios de la Red Natura 2000 que tengan dicha calificación (entre las que se incluyen las zonas de especial protección para las aves).

Todas las letras impugnadas del art. 62.3 se caracterizan por su manifiesta finalidad protectora de la fauna silvestre y por ser compatibles con variadas opciones autonómicas. Dejan, en efecto, espacioso campo a la normación de las Comunidades Autónomas, sin desbordar lo básico, pues representan lo que el legislador estatal ha considerado determinaciones esenciales para la «actividad cinegética y acuícola», con la vista puesta en la protección de la fauna silvestre.

Y si bien, como recuerda la Comunidad Autónoma demandante, la STC 102/1995 declaró la inconstitucionalidad del anexo 3 del Real Decreto 1095/1989, que contenía el listado de métodos de captura no selectivos y modos de transporte prohibidos, la inclusión de dicho anexo en la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad se realiza con una diferencia fundamental, ya que su finalidad es incorporar el listado de los métodos y modos de transporte enumerados en los correspondientes anexos de las directivas de aves y hábitats, para que, en cumplimiento de la prohibición genérica —y básica— de dichos métodos, las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia específica en materia de caza, establezcan prohibiciones específicas sobre cada uno de los métodos del listado.

f) Respecto del art. 66.2, el ejercicio por el Comité MaB de las evaluaciones preceptivas de las reservas de la biosfera, en la forma concreta que prevé el precepto, puede interpretarse de manera acorde con el sistema constitucional de distribución de competencias, como referidas a aquéllas que resulten necesarias para el correcto ejercicio de las funciones del Comité MaB, descritas en el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, que lo regula. Dichas funciones, sustancialmente de coordinación, propuesta y enlace, están estrechamente vinculadas a la proyección internacional de la red de reservas de la biosfera.

En todo caso, este Tribunal no apreció infracción del orden constitucional de competencias en la atribución al organismo autónomo «Parques Nacionales» de la función de evaluación y seguimiento del plan director de la red de parques nacionales, estimando vinculada dicha función al ejercicio de la competencia sustantiva (STC 101/2005, FJ 13), sin olvidar que la evaluación preceptiva que realice el Comité Mab de cada reserva deberá basarse en la que realice cada Comunidad Autónoma, y llevarse a cabo a través de los mecanismos de colaboración o coordinación necesarios para la salvaguarda de las competencias autonómicas.

6. Por providencia de 12 de marzo de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra los arts. 25; 45.1; 53; 58; 62.3 a), g) y j), y 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad.

La controversia competencial que se somete a nuestra consideración debe ser analizada, como proponen las partes, a la luz de lo dispuesto por el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, y por los arts. 71.1, 7 y 8, y 70.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL), en cuya virtud corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, respectivamente, la competencia de desarrollo normativo y de ejecución de la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas y espacios naturales protegidos, y la competencia exclusiva sobre pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas, así como la protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades.

Es sobradamente conocida la doctrina de este Tribunal en lo que concierne a la legislación básica, que se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material. De acuerdo con nuestra doctrina, no cabe duda de que

la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad cumple los requisitos de orden formal, al proclamar en su disposición final segunda su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE.

En cuanto a los criterios específicos que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material, reproducimos ahora en sus elementos esenciales la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, por resultar plenamente aplicables al presente proceso constitucional:

«El primero de estos criterios se concreta en que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D] *in fine*] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (STC 102/1995, FJ 8).

El segundo criterio consiste en “que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho” (STC 102/1995, FJ 9).

El tercer criterio a tener en cuenta ... es el relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras).

Conviene que nos detengamos en este punto y fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE.

Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental ... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9).»

2. El análisis material de la Ley recurrida requiere aún algunas reflexiones adicionales preliminares, con el fin de profundizar en su objeto, sus principios inspiradores, las finalidades que persigue y los instrumentos diseñados para su consecución.

a) Conforme a su art. 1, el objeto de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad es el establecimiento del régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible,

mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, vinculándose así explícitamente con el art. 45 CE.

En palabras de la temprana STC 6/1982, de 4 de noviembre, este precepto constitucional «recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida» (FJ 3). Dicha preocupación ecológica está asimismo presente en el preámbulo de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad, que refiere cómo se ha incrementado en la sociedad actual, específicamente en relación con los problemas relativos a la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad. Como causas de este incremento, identifica «la globalización de los problemas ambientales y la creciente percepción de los efectos del cambio climático; el progresivo agotamiento de algunos recursos naturales; la desaparición, en ocasiones irreversible, de gran cantidad de especies de la flora y la fauna silvestres, y la degradación de espacios naturales de interés», que «se han convertido en motivo de seria preocupación para los ciudadanos, que reivindican su derecho a un medio ambiente de calidad que asegure su salud y su bienestar», reivindicación que la Ley estima acorde con el art. 45 CE.

b) La Ley del patrimonio natural y la biodiversidad se presenta como un avance del proceso iniciado con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que «introdujo en España desde una perspectiva integral, el Derecho de conservación de la naturaleza internacionalmente homologable, consolidando el proceso iniciado a principios de los años ochenta del siglo pasado mediante la ratificación de convenios multilaterales».

Precisamente al examinar la Ley 4/1989, ya destacamos en la STC 102/1995 que el «medio ambiente ... es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. Los factores desencadenantes han sido la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas, fluviales y subálveas, así como de la atmósfera por el efecto pernicioso de humos, emanaciones, vertidos y residuos, la extinción de especies enteras o la degeneración de otras y la degradación de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, la contaminación acústica y tantas otras manifestaciones que van desde lo simplemente incómodo a lo letal, con una incidencia negativa sobre la salubridad de la población en la inescindible unidad psicosomática de los individuos» (FJ 7).

Por ello, su protección «resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos» (FJ 7).

c) Conviene fijar la atención, como hicimos entonces, en recientes documentos comunitarios e internacionales que, más allá de las obligaciones jurídicas contraídas por España, en cuanto Estado miembro de la Unión Europea o Estado parte en diversos tratados y convenios internacionales, sirven como marco de referencia conceptual.

En materia de biodiversidad es referencia inexcusable el Convenio sobre la diversidad biológica, adoptado en Río de Janeiro en 1992 y ratificado por España el 16 de noviembre de 1993. Proclama este Convenio que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad, por su importancia para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera. El mandato del Convenio para prevenir y atacar en su fuente las causas de pérdida de la diversidad biológica está contenido en el plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020, aprobado en 2010 por la X Conferencia de las Partes. En dicho plan se señala que «las proyecciones científicas coinciden en que, de persistir las tendencias actuales, la pérdida

de hábitats y las altas tasas de extinción continuarán a lo largo del siglo, con el consiguiente riesgo de consecuencias drásticas para las sociedades humanas a medida que se vayan superando varios umbrales o 'puntos de inflexión'.» Recomienda por ello la adopción de medidas enérgicas tendentes a valorar y proteger la biodiversidad, con medidas en múltiples frentes, agrupadas en cinco objetivos, entre los que cabe destacar el de salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.

En nuestro entorno más cercano, la «Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020» [COM (2011) 244], señala que «la pérdida de la biodiversidad se convierte en la mayor amenaza medioambiental planetaria, junto con el cambio climático, estando ambos inextricablemente unidos». Constata el acelerado proceso de pérdida de biodiversidad, fijando objetivos y acciones para atajar este proceso y acelerar la transición de la Unión Europea hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos.

De todo ello se desprende la prioritaria atención que merece la protección del medio ambiente, en su dimensión específica de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya creciente fragilidad queda de manifiesto en las cifras y tendencias, contrastadas científicamente, proporcionadas por las estrategias de las que hemos dado somera referencia.

d) Es patente la íntima conexión existente entre la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad y los compromisos, diagnósticos, objetivos y estrategias de referencia en el escenario europeo e internacional. No sólo por la extensa cita de las normas y recomendaciones internacionales recogida en su preámbulo, sino porque se inspira, según el mismo, «en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje», recordando que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan «una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico», tanto de las generaciones presentes como de las futuras.

El art. 2 concreta los principios que informan la Ley, que son claro eco de los objetivos globales, y que pueden resumirse en los de proteger el patrimonio natural y frenar el proceso de pérdida de la biodiversidad, que se erigen en *ratio* de la propia Ley.

e) Desde la perspectiva constitucional, las anteriores consideraciones cobran significado en diversas vertientes.

Por una parte, en esta controversia de naturaleza competencial, constituye parámetro interpretativo el mandato dirigido a todos los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (art. 45.2 CE). Como afirmamos en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, «en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales ... principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la 'utilización racional de todos los recursos naturales' (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado» (FJ 13).

Por otra parte, el art. 4.1 de la Ley refleja la evolucionada consideración del patrimonio natural y de la biodiversidad como bienes de interés público, categoría que, según la doctrina científica, acoge a aquéllos cuyo régimen jurídico, con independencia de su titularidad pública o privada, o incluso de su naturaleza de *res nullius*, queda vinculado al

interés general, con la finalidad de garantizar su restauración y conservación, y el derecho de todos a disfrutarlos. Por tanto, al proclamar que los mismos «desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico», el citado precepto conecta con el art. 128.1 CE, que subordina toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, al interés general.

Por último, la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente implica, «de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el art. 45.2» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4).

Estos parámetros delimitan un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa, en la medida en que la legislación básica, que «posee la característica técnica de normas mínimas de protección» (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación que ha quedado descrita, que sin incurrir en exageración puede calificarse de riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global.

3. Establecido el canon de enjuiciamiento en los fundamentos jurídicos precedentes, y antes de abordar de manera individualizada los preceptos impugnados, es preciso reparar en que el escrito de demanda basa buena parte de su argumentación en el contraste de los preceptos impugnados de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad con la legislación autonómica, deduciendo la inconstitucionalidad de aquéllos de las diferencias que halla entre su contenido y lo previamente regulado por la Comunidad Autónoma.

Tal línea argumental debe ser descartada con carácter general, pues resulta evidente que con ella se invierte la relación existente entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, «con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues «no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas» [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].

No es distinta la solución cuando se trata de las competencias que la Comunidad Autónoma ha asumido como exclusivas en su Estatuto de Autonomía. Como hemos determinado en la STC 31/2010, de 28 de junio, «nada permite abonar la conclusión de que el Estatuto parte indefectiblemente del principio de que las competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función

que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado», por lo que la asunción de una competencia como exclusiva no excluye «la eventualidad –prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible– de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado». La asunción estatutaria de una competencia como exclusiva, por tanto, «no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida» (FJ 59).

Específicamente, en el ámbito material de la protección del medio ambiente, como ya ha quedado expuesto, este Tribunal ha admitido expresamente que la legislación básica puede afectar no sólo a las normas de desarrollo legislativo en la propia materia, sino también a las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, como la caza o la pesca fluvial, aún si han sido estatutariamente asumidas como exclusivas, sin que el obligado respeto de la legislación medioambiental del Estado impida el diseño y ejecución de una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 2).

En consecuencia, una vez que ha quedado comprobado el cumplimiento de las exigencias formales por parte de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad, el análisis del articulado que iniciamos a continuación quedará ceñida determinar si los preceptos impugnados responden, desde la perspectiva material, a los criterios fijados por este Tribunal en relación con la legislación básica de protección del medio ambiente, quedando excluido *a limine* del marco de nuestro enjuiciamiento lo que pudiera resultar de ese contraste que se nos propone por la Comunidad Autónoma recurrente, que resulta a todas luces improcedente a la hora de dilucidar la constitucionalidad de una ley estatal básica.

4. El art. 25 regula los efectos de la inclusión de un hábitat en el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición. Tales efectos son, en primer lugar, la inclusión de una superficie adecuada «en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, nueva o ya existente» y, en segundo lugar, la definición y adopción por las Comunidades Autónomas de «las medidas necesarias para frenar la recesión y eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats en los instrumentos de planificación y de otro tipo adecuados a estos fines».

Conforme al art. 71.1.8 EACL, la Comunidad Autónoma recurrente ha asumido competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de espacios naturales protegidos, sometida por tanto de modo explícito a la legislación básica del Estado, si bien conviene recordar que, incluso en los supuestos en que dicha competencia ha sido asumida como exclusiva, hemos determinado que «las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente» (STC 102/1995, FJ 3).

Desde la perspectiva material, el precepto no desborda en modo alguno el ámbito de lo básico, pues, como dijimos en la misma STC 102/1995, en el ámbito de la protección del medio ambiente «no se requiere excesiva argumentación para comprender que la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos» (FJ 25). Tal afirmación, que hicimos entonces respecto de las especies amenazadas, resulta predicable asimismo de los hábitats aquí concernidos, que según el art. 24, no impugnado, se incluyen en el catálogo por estar en peligro de desaparición al hallarse, al menos, en alguna de las siguientes circunstancias: «1. Tener su área de distribución muy reducida y en disminución; 2. Haber sido destruidos en la mayor parte de su área de distribución natural; 3. Haber sufrido un drástico deterioro de su composición, estructura o funciones ecológicas en la mayor parte de su área de distribución natural; 4. Encontrarse en alto riesgo de transformación irreversible a corto o medio plazo en una parte significativa de su área de distribución.»

El precepto impugnado determina los efectos de la inclusión de un hábitat en el catálogo limitándose así a un mandato genérico, que está justificado por la función tuitiva a la que responde, y que permite a la Comunidad Autónoma recurrente ejercer en plenitud sus competencias, abriendo para ello un amplísimo abanico de opciones, pues no se predetermina ni la figura de protección o el instrumento de gestión a utilizar, ni las medidas concretas a adoptar para frenar la recesión o eliminar el riesgo de desaparición del hábitat así protegido.

Cabe añadir que, aunque no existe coincidencia entre la identificación y catalogación de un hábitat en peligro de desaparición con la zonificación de los parques nacionales analizada en la STC 101/2005, que se cita en la demanda, tampoco en este caso se impone una determinada proyección territorial, en cuanto a su dimensión o localización, pues corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la «superficie adecuada» del hábitat así protegido.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 25.

5. El artículo 45.1 ha sido modificado en su apartado a) por la Ley 11//2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, si bien dicha modificación no afecta al objeto del recurso. Según dispone el precepto, serán las Comunidades Autónomas las que fijarán las medidas de conservación necesarias de las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves que conforman la Red Natura 2000.

El precepto resulta plenamente respetuoso con la competencia autonómica, al estar formulado en términos absolutamente genéricos y de formulación abstracta, tanto en la finalidad de las medidas a adoptar, «que responderán a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales», como en su concreción. Tales medidas, según establecen literalmente los apartados a) y b) del art. 45.1, consistirán en «adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable», y en «apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales».

Como dijimos en la STC 102/1995, «el mandato de planificar ... se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Aun cuando a la lista, enumeración o catálogo se le haya achacado un excesivo casuismo, tal reproche no resulta, sin embargo, aceptable. Ante todo es preciso recordar, como ya se ha hecho anteriormente que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos. La obligación de concretar en el Plan las actividades, obras o instalaciones públicas o privadas, merecedoras de evaluar su impacto ambiental no es ocurrencia de esta Ley, que la recoge, sino de otras disposiciones, tanto de la Comunidad Europea como internas, que la han establecido y, lo que es más importante en este momento, tiene una relación estrecha con la protección del medio ambiente como instrumento preventivo» (FJ 13).

No cabe hallar en la abierta y flexible redacción del precepto recurrido aspecto alguno que se aparte de esta doctrina y contravenga la noción material de legislación básica de protección del medio ambiente, o impida o condicione indebidamente la competencia autonómica. Antes bien, resulta difícil entender el reproche que se dirige a este precepto, cuando de sus propios términos se deduce con naturalidad que el legislador básico estatal prácticamente ha reenviado a la legislación autonómica de desarrollo la íntegra definición de las medidas de conservación a adoptar en las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves que conforman la Red Natura 2000, cuya declaración, por otra parte, corresponde a las propias Comunidades Autónomas (art. 44 de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad), y cuya consideración como espacios protegidos tendrá el «alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación» (art. 41.2 de la Ley).

No existe pues extralimitación competencial por parte del legislador estatal, ni es relevante a los efectos de este proceso constitucional la hipotética diferencia que pueda existir entre lo dispuesto en el art. 45.1 de la Ley y el texto de la ya citada Directiva 92/43/CEE. Como ya hemos tenido ocasión de afirmar en tantas ocasiones, «el presente recurso no versa sobre la recta aplicación del Derecho de la Unión Europea por los poderes públicos nacionales, que como ya hemos declarado anteriormente es en principio una cuestión que, procesalmente, no tiene rango constitucional (por todas STC 58/2004, de 19 de abril, FJ 10), sino sobre la recta aplicación de la Constitución, por un órgano constitucional, en el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea. Como afirmamos en la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3), cuando los procesos constitucionales ‘tienen por objeto disputas competenciales que tengan su origen en la trasposición al Derecho interno de una Directiva comunitaria, como en el caso enjuiciado, no corresponde a este Tribunal decidir si la Directiva ha sido o no correctamente incorporada al ordenamiento interno ni, en su caso, si está siendo correctamente aplicada (SSTC 64/1991, fundamento jurídico 4, y 147/1996, fundamento jurídico 3)’.» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9).

Procede pues la desestimación de la impugnación dirigida contra el art. 45.1.

6. A los arts. 53, 58 y 62.3, en sus apartados a), g) y j), se dirige el reproche común de invasión de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de caza y pesca, ex art. 70.1.17 EACL.

a) Aunque el recurso se dirige contra la totalidad de los arts. 53 y 58, del escrito de alegaciones se deduce que el objeto de su impugnación se contrae al art. 53.1 en relación con el art. 58.1 e), en cuanto este último no permite que las autorizaciones de captura, retención o cualquier otra explotación prudente de determinadas especies se extienda a las incluidas en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial creado en el art. 53.1, que incluirá las especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España.

Ningún reproche cabe formular a esta medida de preservación de especies que por sus singulares características quedan excluidas de la actividad cinegética o de la pesca, pues responde, como ya manifestamos en la STC 102/1995, FFJJ 23, 25 y 26, en relación con la prohibición de captura de especies catalogadas, a una correcta articulación de la competencia estatal para dictar la normativa básica sobre protección del medio ambiente con la mencionada competencia autonómica. Se trata de una «prohibición de alcance conservacionista que se incardina sin dificultad en la competencia estatal de salvaguardia del entorno natural» (STC 101/2005, FJ 9).

Se desestima por ello la impugnación de los arts. 53 y 58.

b) El art. 62.3 a) prohíbe la tenencia, utilización y comercialización de todos los procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales, así como aquellos que puedan causar localmente la desaparición, o turbar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de una especie. Se remite la especificación de esta prohibición al anexo VII de la Ley, que incluye los procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte prohibidos por la Unión Europea. El precepto regula asimismo determinados supuestos en los que dicha prohibición podrá no ser de aplicación.

En la STC 102/1995, FJ 26, nos pronunciamos sobre una prohibición similar, contenida en el art. 34 a) de la Ley 4/1989, determinando que no ofrece duda alguna su función protectora de la fauna silvestre, como elemento del medio ambiente.

Ahora bien, la remisión al anexo VII, en el que se especifican los procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte que quedan prohibidos, guarda estrecha relación con el art. 3.1 y el anexo III del Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen

normas para su protección. La STC 102/1995 descartó la consideración de éstos como norma básica, afirmando que la relación de tales procedimientos tiene una finalidad tuitiva evidente, y que «no cabe negar tampoco que la protección del medio ambiente, incidiendo transversalmente en la caza y la pesca resulta prevalente en principio», si bien entendió que «lo realmente básico materialmente, por su contenido genérico y mínimo, es tan sólo el precepto legal, preciso y esquemático, no el reglamentario, que por su casuismo se sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza» (FJ 30).

En este punto hemos de apartarnos del precedente citado. Las prohibiciones contenidas en el anexo VII de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad revisten las características propias de la legislación básica de protección del medio ambiente, estando el Estado constitucionalmente habilitado para imponerlas, ex art. 149.1.23 CE. Según ha quedado expuesto en el fundamento jurídico 1 al determinar nuestro canon de enjuiciamiento, la doctrina de este Tribunal ha considerado que lo básico cumple, en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5). Hemos entendido también que no es lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, o no, sino su propia finalidad tuitiva (STC 102/1995, FJ 9). Y hemos admitido asimismo que la afectación transversal de la normativa básica de protección del medio ambiente se pueda traducir en la imposición de límites a las actividades sectoriales, como la caza o la pesca, en razón a la apreciable repercusión negativa que ésta pueda tener sobre la finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)].

El anexo VII de la Ley, al que se remite el precepto impugnado, responde a esta triple consideración. Sin duda, contiene prohibiciones que delimitan negativamente la competencia exclusiva autonómica en materia de caza y pesca, pero que están justificadas por la repercusión negativa que la utilización de ciertos métodos de captura masivos o no selectivos pueden tener en la protección de la fauna silvestre. No vacía de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma, cuya regulación puede incidir sobre los restantes métodos de captura, bien admitiéndolos en ejercicio de su competencia en materia de caza y pesca, bien estableciendo nuevas prohibiciones o limitaciones para reforzar la acción protectora de la norma básica estatal, que en este caso opera como norma de mínimos. Y, no siendo lo detallado o concreto el elemento primero y esencial para calificar esta regulación como básica, sino su finalidad tuitiva, ésta queda patente si se tiene en cuenta que la utilización de tales métodos masivos o no selectivos puede provocar la desaparición de la especie susceptible de aprehensión a nivel local, contrariando el principio de conservación recogido en el art. 62.2 de la Ley o, incluso, por su propia naturaleza no selectiva, puede afectar a las especies protegidas cuya caza está tajantemente prohibida [arts. 54.1 b) y 62.1 de la Ley], siendo por ello también manifestación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a las especies silvestres [art. 2 g)].

Cabe añadir que este encuadramiento se corresponde con la interpretación que de la prohibición de utilización de métodos de captura masivos o no selectivos han hecho tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos 262/85, C-79/03, entre otros) como el Tribunal Supremo, en Sentencia de 22 de junio de 2005, cuyo fundamento jurídico 8 invoca el «principio de precaución en materia ambiental ... para preservar, como exige el artículo 45 de la Constitución, el medio ambiente».

Como parámetro interpretativo, tampoco resulta irrelevante el régimen comunitario de tales prohibiciones y, sobre todo, su finalidad, del todo afín a la legislación básica de protección del medio ambiente para cuya aprobación está habilitado el Estado ex art. 149.1.23 CE. En efecto, hemos recordado en la STC 1/2012, de 13 de enero, la doctrina reiterada de este Tribunal, a cuyo tenor «la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la

promulgación de normas comunitarias» (FJ 9). Ahora bien, en la misma Sentencia hemos afirmado también que «nuestro análisis debe partir del siguiente postulado: las normas internas adoptadas para la incorporación de las directivas al ordenamiento español deben respetar tanto los condicionantes jurídicos del Derecho de la Unión como los del propio marco constitucional. Las exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales ... En la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro» (FJ 9).

Desde esta óptica, y atendiendo a la finalidad perseguida, el encuadramiento material de estas prohibiciones en la materia de protección del medio ambiente coincide con la directamente deducible de la Directiva 2009/147CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, de codificación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, y sus sucesivas modificaciones. Su objeto es «la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado» (art. 1), explicando en su preámbulo que «una gran cantidad de especies de aves que viven normalmente en estado salvaje padecen de una regresión en su población, muy rápida en algunos casos, y dicha regresión constituye un grave peligro para la conservación del medio natural, en particular debido a la amenaza que supone para el equilibrio biológico. Las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros son en gran parte especies migratorias. Dichas especies constituyen un patrimonio común y la protección eficaz de las aves constituye un problema medioambiental típicamente trasfronterizo que implica unas responsabilidades comunes». Para atender a estos objetivos de conservación, entre otras medidas, «los medios, instalaciones o métodos de captura o muerte masiva, o no selectiva, así como la persecución desde determinados medios de transporte deben prohibirse en razón de la excesiva presión que ejercen o pueden ejercer sobre el nivel de población de las especies afectadas», concretándose las prohibiciones comunitarias en el art. 8 y el anexo IV, a las que se añaden las recogidas en el anexo VI de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats y de la fauna y flora silvestres, normas ambas presididas por una inequívoca vocación proteccionista, que constituyen la piedra angular de la política comunitaria de protección de la biodiversidad.

En suma, las medidas de protección de la fauna silvestre, aunque adopten distinto grado de intensidad según se trate de especies comunes o protegidas, son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del «interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguido» (ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 4). Por este motivo, deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas sólo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto a las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, pues «las exigencias de la caza comprenden no sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de esta actividad, sino también al de su protección, dentro de la que se refiere al medio ambiente y, en particular, a la riqueza venatoria que existe en las fincas» [SSTC 14/1998, de 22 de enero, FJ 9 C), y 109/2003, de 5 de junio, FJ 10].

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 62.3 a).

c) El art. 62.3 g) dispone que los métodos de captura de predadores autorizados por las Comunidades Autónomas deberán haber sido homologados con base en los criterios

de selectividad y bienestar animal fijados por los acuerdos internacionales, añadiendo que la utilización de estos métodos sólo podrá ser autorizada, mediante una acreditación individual otorgada por la Comunidad Autónoma.

Las alegaciones de la Comunidad Autónoma recurrente no contienen argumento alguno que permita alcanzar la conclusión de que esta exigencia de homologación no respeta íntegramente la competencia autonómica, limitándose a afirmar que este aspecto excede de lo básico y que la Comunidad Autónoma se halla lógicamente vinculada a los criterios tanto internacionales como comunitarios que afecten a la regulación de dichos métodos de captura. Se obvia con ello que esta vinculación resulta igualmente predicable de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente.

En todo caso, tanto la exigencia de homologación como la de acreditación individual encajan en la tipología de exigencias de carácter básico que ya admitimos en la STC 102/1995, FJ 28, por estar vinculadas a la función tuitiva de las especies susceptibles de aprehensión.

Por otra parte, en cuanto el precepto excluye de la consideración de predador a las especies incluidas en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, no hace sino reiterar la prohibición de cualquier actuación hecha con el propósito de dar muerte, capturar, perseguir o molestar a los ejemplares de las especies incluidas en el Listado, incluidas sus larvas, crías, o huevos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y áreas de reproducción, invernada o reposo [arts. 54.1 b) y 62.1 de la Ley]. Se trata, como dice el art. 53.1, de especies merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, lo que justifica su exclusión de la actividad cinegética, como ya determinamos en la STC 102/1995, FFJJ 23, 25 y 26.

En consecuencia, se desestima la impugnación del art. 62.3 g).

d) El art. 62.3 j) prohíbe la tenencia y el uso de munición que contenga plomo, durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, en las zonas húmedas ubicadas en espacios naturales protegidos o incluidas en la lista del Convenio relativo a humedales de importancia internacional o en la Red Natura 2000.

Tal prohibición reviste las mismas características que nos han llevado a considerar constitucionalmente legítimas las anteriormente examinadas. En efecto, de acuerdo con la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención de Ramsar, 1971), los humedales se incluyen en la citada lista en atención a sus funciones ecológicas fundamentales, como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una flora y fauna características, singularmente de las aves acuáticas, que, por sus hábitos migratorios, tienen la consideración de recurso internacional. La finalidad protectora de estas aves, que justifica la consideración del art. 62.3 j) como norma básica de protección del medio ambiente, se desprende con toda claridad del preámbulo del Real Decreto 581/2001, de 1 de junio, antecedente directo del precepto legal aquí examinado, según el cual «la intoxicación por plomo es responsable de una creciente mortalidad de aves acuáticas, debido a la ingestión por éstas de perdigones procedentes de las actividades de la caza y el tiro deportivo» siendo su impacto «especialmente acusado en las zonas húmedas de nuestro territorio, estimándose que cada año se produce una elevada mortandad de ejemplares por dicha causa, que es especialmente grave en el caso de algunas de las especies afectadas por estar incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas».

No ofrece dudas por tanto la constitucionalidad del precepto, cuya impugnación queda desestimada.

7. Dentro del capítulo que regula la red española de reservas de la biosfera y el programa persona y biosfera (programa MaB [*Man and Biosphere*] de la UNESCO), el art. 66.2 atribuye al Comité MaB español la realización de las evaluaciones preceptivas de cada reserva de la biosfera, valorando su adecuación a los objetivos y exigencias establecidas y, en su caso, proponiendo la corrección de los aspectos contradictorios.

Este órgano tiene carácter asesor y científico, y cuenta, entre otros vocales, con un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio estén

declaradas por la UNESCO reservas de la biosfera [art. 4 c) 2 del Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del programa MaB, así como el comité español del citado programa, en el organismo autónomo Parques Nacionales]. El Comité MaB español participa así de la naturaleza de mecanismo de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes que, como ya dijimos en la STC 101/2005, resulta conveniente para favorecer el ejercicio de las competencias sectoriales implicadas por la afectación transversal que es consustancial a la legislación básica de protección del medio ambiente.

El mismo Real Decreto precisa que las evaluaciones controvertidas se llevan a cabo por el consejo científico del Comité MaB, órgano científico de asesoramiento (art. 7.1 b), a partir de los criterios de evaluación propuestos por el consejo de gestores de reservas de la biosfera, órgano técnico de asesoramiento compuesto por representantes designados por los órganos responsables de la gestión de cada una de dichas reservas (art. 6, apartados 1 a) y d).

De lo anterior se desprende que la evaluación a la que alude el precepto impugnado constituye, sustancialmente, un mecanismo de «revisión por pares» (o *peer review*), característico de la existencia de la red de reservas de la biosfera españolas, que a su vez constituye un subconjunto de la red mundial (art. 65 de la Ley). El modelo diseñado para realizar las evaluaciones en el seno del Comité MaB se justifica, por tanto, en la facultad de coordinación que corresponde al Estado, que pone a disposición de los citados órganos, en cuya designación intervienen las Comunidades Autónomas, tanto la estructura organizativa como los medios necesarios para que la evaluación se realice con las garantías de rigor técnico, objetividad y comparabilidad que faciliten el cumplimiento de los estándares del programa, definidos por la UNESCO, «asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema» (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4). Dicha función de coordinación no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera, que como dispone el art. 67 c) de la misma ley, es «responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas», lo cual implica necesariamente «valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB» [art. 67 b)].

Así interpretado, el precepto examinado no resulta inconstitucional, si bien procede advertir que tal interpretación de conformidad se llevará al fallo, por cuanto la misma deriva en buena medida del desarrollo contenido en la disposición reglamentaria a la que se ha hecho referencia.

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 y declarar que el art. 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, no es inconstitucional, siempre que se entienda en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.