



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 8 / 1989

La Laguna, a 21 de julio de 1989.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, sobre *presunta inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 4/1989, de 23 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (EXP. 10/1989 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El presente dictamen, cuya emisión se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno por el trámite de urgencia conforme lo dispuesto en el art. 15 de la Ley reguladora de este Consejo, tiene por objeto determinar la adecuación constitucional de los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21.3, 33, 34 y 35 de la Ley 4/1989, de 23 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, a la luz de la Constitución (CE), Estatuto de Autonomía (EACan) y el resto del Ordenamiento jurídico que resulte de aplicación.

2. Con carácter previo debe hacerse una observación de índole procedimental, relativa al momento en que se insta la emisión de aquél. En efecto, en su reunión del día 22 de junio de 1989, el Gobierno de Canarias adoptó el acuerdo de interponer recurso de inconstitucionalidad y, simultáneamente, solicitar el preceptivo parecer de este Consejo Consultivo respecto de la constitucionalidad de los mencionados artículos de la referida Ley 4/1989, debiendo señalarse que la publicación de esta Ley en el B.O.E. tuvo lugar el 23 de marzo pasado, y que, por consiguiente, el acuerdo de recurrir se adoptó en el límite casi del plazo de tres meses que a tal efecto prevé el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Y aunque jurídicamente es cierto que dicho recurso puede

* **PONENTE:** Sr. García Luengo.

interponerse en cualquier momento dentro de dicho plazo, no lo es menos que la solicitud de dictamen de este Organismo consultivo debe efectuarse de forma tal que el parecer del mismo pueda cumplir la función institucional que el Ordenamiento le asigna, surtiendo su dictamen los efectos oportunos en el procedimiento de interposición del recurso.

No cabe, pues, desconocer que acuerdo de interposición, efectiva del recurso y dictamen del Consejo Consultivo son fases de un procedimiento que deben sucederse en un orden lógico, a fin de que las instituciones concernidas puedan en cada caso cumplir con su función institucional. Ciertamente que el Gobierno, con el apoyo de sus Servicios técnicos, puede estimar que determinados preceptos de una Ley estatal no se adecúan al bloque de la constitucionalidad, lo que motiva, en consecuencia, que se acuerde interponer el recurso oportuno destinado a depurar el Ordenamiento de los preceptos presuntamente inconstitucionales. Pero, en nuestro Ordenamiento autonómico, la valoración efectuada por el Gobierno debe ser a continuación sometida a la consideración del Consejo Consultivo de modo que, tras su dictamen, el Gobierno, asumiendo o no sus opiniones, puede interponer el recurso señalado, formando el dictamen de este Consejo parte de los antecedentes.

No puede ser otra la interpretación del art. 16 de la Ley de este Consejo -que faculta, en los supuestos de recursos de inconstitucionalidad, la solicitud simultánea al acuerdo de interposición del recurso-, pues en caso contrario, como ha acontecido en el presente, la intervención del Consejo no es sólo extemporánea en relación al procedimiento al cual el dictamen se incorpora, sino teleológicamente inútil, el seguir -y no preceder- a la interposición efectiva del recurso de inconstitucionalidad.

II

1. La competencia estatal para proceder a regular una materia como la interesada por la Ley 4/84 encuentra su cobertura normativa en el art. 149.1.23ª, CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva respecto de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, haciendo expresa salvedad de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección. Debe advertirse sin embargo que en esta materia, con mayor intensidad quizás que en otras, existe una concurrencia de múltiples títulos competenciales cuyo ejercicio incide de forma más o menos directa en aspectos colaterales de lo que en términos latos podríamos denominar medio ambiente, afectando bienes y recursos cuyo

concurso es imprescindible para que los elementos constitutivos o definitorios del medio ambiente en general, o de cada medio ambiente particular, -básicamente la fauna y la flora- puedan ser conservados.

Desde esta perspectiva, no es dudoso que la exigencia de que la riqueza del país -toda, sin que pueda haber riquezas exentas- esté subordinada al interés general (art. 128.1, CE), puede alterar la integridad medioambiental si así lo exige dicho interés, aunque no puede desconocerse que en nuestro Ordenamiento constitucional -según se expresa en el Preámbulo de la CE- la promoción del progreso de la economía debe asegurar a todos una digna calidad de vida; y que los poderes públicos deberán atender al desarrollo de todos los sectores económicos a fin de equiparar el nivel de vida de los españoles (art. 130.1, CE), correspondiéndole al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13ª, CE). También corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima -sin perjuicio de las competencias de ordenación que tengan atribuidas a las CCAA- (art. 149.1.19ª, CE), así como la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos extracomunitarios (art. 149.1.22ª, CE) la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales (149.1.23ª, CE); y las bases del régimen minero y energético (149.1.25ª, CE). Competencias todas ellas que tienen virtualidad para incidir directamente o indirectamente en elementos constitutivos y esenciales del medio ambiente natural, es decir, en los recursos naturales en los que aquél se sustenta y cuya explotación, si no es debidamente ordenada, puede acabar afectándole seriamente o, incluso, destruyéndole.

En conexión con lo expuesto, se ha de indicar que la protección del medio ambiente no se agota con la mera protección de cierto número de especies animales o vegetales o en conservar determinados entornos específicos, aspectos sobre los que se ha centrado tradicionalmente la legislación medioambiental. El equilibrio medioambiental trasciende de una mera acción administrativa coyuntural para pasar a ser considerado en nuestro texto fundamental como un principio rector de la política social y económica, cuyo concurso es necesario para un adecuado desarrollo de la persona, lo que impone un deber de conservación, y, en consecuencia, la exigencia de que los poderes públicos velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva

(art. 45.1 y 2, CE). No estando de más recordar que el reconocimiento y apoyo a los principios medioambientales -dada la ubicación de su reconocimiento en el Capítulo III de dicho Título Primero de la Constitución- informará la legislación positiva, así como la actuación de los poderes públicos (art. 53.3, CE).

2. El art. 148.1, CE permite que las CCAA puedan asumir competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales (8ª); gestión en materia de protección del medio ambiente (9ª); pesca interior, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial (11ª). Esta previsión constitucional debe ser integrada con lo que dispone el EACan, el cual atribuye a la CAC competencias en materias relacionadas, de una u otra forma, con el medio ambiente. Así, aquella tiene competencia exclusiva -legislativa, reglamentaria y ejecutiva- en caza, pesca interior, marisqueo y acuicultura, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de vigilancia de aguas interiores (art. 29.1 y 4, EACan). Además, en el marco de la legislación básica del Estado y en su caso en los términos que la misma establezca, le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución en la ordenación y fomento de los montes y régimen minero y energético (art. 32.4 y 8, EACan). También -en los términos que establezcan las leyes del Estado y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte éste- la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente (art. 33.a, EACan). Por último, la CAC ejercerá competencias legislativas y de ejecución -cuyo ejercicio se realizará igualmente con sujeción a la legislación del Estado, cuando así lo exija el art. 149.1, CE- en la ordenación del sector pesquero; aguas superficiales y subterráneas; ordenación del litoral; y espacios naturales protegidos (art. 34.A.1, 2, 3 y 4, EACan).

3. Las previsiones constitucional-estatutarias señaladas deben contrastarse - cuando ello sea pertinente- acudiendo a los Reales Decretos de trasposos de funciones y servicios del Estado a la CAC en las materias antes reseñadas, pues aunque la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA viene establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, no se puede subvalorar su valor interpretativo, dado que suelen contener, con mayor o menor detalle, una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y las que reitera el Estado. (STC 48/1985, de 28 de marzo). A este respecto, y por lo que se refiere al presente dictamen, interesa señalar que, entre otras materias, el Estado ha transferido a la CAC funciones relativas a estudios del medio ambiente (RD 3153/1983 de 2 de noviembre); ordenación del litoral y vertidos al mar (RD 959/1984 de 29 de febrero); pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (RD 1938/1985,

de 9 de octubre) y conservación de la naturaleza (RD 2614/1985, de 18 de diciembre).

4. Capítulo especial merece la regulación que la protección medioambiental ha suscitado en los ámbitos internacionales y muy particularmente en el seno de las Comunidades Europeas, (CCEE), lo que se ha concretado en la aprobación de varios planes de acción medioambiental (años 1973/1976, 1977/1981, 1982/1986 y 1986/1990), así como en el Acta única europea, cuyo art. 26 introduce en la parte tercera del Tratado de la CEE un Título VII dedicado específicamente a la protección ambiental. Deben asimismo destacarse la Directiva 79/409, de 2 de abril de 1979 y las Decisiones 82/72, de 3 de diciembre de 1981 y 82/461, de 24 de junio de 1982, relativas a la conservación de la avifauna y la vida salvaje y medio natural en Europa y de las especies migratorias de la fauna salvaje, respectivamente.

III

A fin de simplificar el análisis técnico jurídico de los artículos que han sido cuestionados por el Gobierno autónomo, procede agruparlos por bloques de materias. Debe además, tenerse en cuenta que la D.A.5ª de la Ley 4/1989 declara como normas básicas las contenidas, entre otras, en todos los artículos objetados, con excepción del art. 7. Así pues: a) los arts. 4 a 8 -que integran el Título II de la Ley 4/1989- regulan el planeamiento de los recursos naturales; b) los artículos 10 a 18 ordenan cuestiones atinentes a los espacios naturales protegidos -todos ellos incluidos en el Capítulo II del Título III de la ley-; c) el artículo 21.3, integrado en el Capítulo III, se refiere a las competencias administrativas para la declaración y gestión de tales espacios cuando incidan en los bienes protegidos en la Ley de Costas; y d) los arts. 33 a 35, regulan la protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental, que es como reza el Capítulo III del Título IV de la mencionada Ley.

1. El primer grupo de preceptos es el que hace referencia a la planificación de los recursos naturales, regulada en los arts. 4 a 8 de la Ley, que son íntegramente cuestionados por el Gobierno de la CAC.

La planificación propuesta, según dispone el art. 4.1, debe adecuar la gestión de los recursos naturales y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger a los principios inspiradores expresados en el art. 2 de la Ley (mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales; preservación de la diversidad

genética; utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora; y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje), cuya constitucionalidad, por cierto, no se ha cuestionado. Esta planificación será llevada a cabo por las "Administraciones Públicas competentes", aunque en cualquier caso la misma deberá ajustarse a los criterios y normas generales de carácter básico que apruebe reglamentariamente el Gobierno (art. 8). Tales planes, cuyos objetivos se determinan en el art. 4.3, tienen el "contenido mínimo" que se indica en el art. 4.4, y los efectos que "establezcan sus propias normas de aprobación" (art. 5.1), constituyéndose en límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios con los mismos, los cuales deberán adaptarse a aquéllos, teniendo además carácter indicativo y subsidiario respecto de cualquier otra planificación sectorial (art. 5.2 y 3).

En cuanto al procedimiento, su elaboración incluirá necesariamente la audiencia a los interesados, información pública y consulta a los intereses sociales e institucionales afectados y a las asociaciones que persigan el logro de los principios previstos en el art. 2 (art. 6). Iniciada la aprobación, no se podrá autorizar actividad alguna que transforme la realidad física o geológica sin informe favorable a la Administración actuante (art. 7).

2. La objeción de inconstitucionalidad de los artículos referidos se hace sin matización alguna; es decir, se predica del contenido íntegro de los preceptos concernidos. En consecuencia, el reparo hay que considerarlo referido al sistema de planificación diseñado en tales preceptos, planificación que por sí misma se reputa inconstitucional, toda vez que, según opinan los Servicio Jurídicos, en Informe asumido por el Gobierno, la competencia de planificación de los recursos naturales es ajena al contenido constitucional.

Esta observación resulta cuestionable por varias razones. En primer lugar, debe señalarse que el objeto de la competencia afectada por el art. 149.1.23ª, CE, no es simple y definido; o, si se quiere, no es una actividad material concreta y determinada, perfectamente aislable de otras amparadas asimismo por sus propios títulos competenciales. En un sentido lato, el concepto de medio ambiente se refiere el entorno físico en el que el hombre ejerce las más variadas actividades, así como a las especies animales y vegetales que en el mismo moran. La interrelación que se

traza entre hombre y medio ambiente determina que la protección de este último no pueda limitarse a la regulación de aspectos específicos relativos a la conservación puntual de alguna especie amenazada o a la protección singularizada de un determinado entorno biológico -por más que se reconozca que esta finalidad sigue siendo deseable en una política de protección medioambiental-, sino que debe incidir en aquellas actividades humanas que directa o indirectamente condicionan, limitan o destruyen aspectos esenciales del equilibrio biológico o alteran las condiciones de vida, o algunos de los elementos necesarios para que ésta continúe, de algunas especies que habitan en determinado lugar.

Como se apuntó anteriormente, la Ley 4/1989 viene a alterar las concepciones medioambientales existentes en nuestro país hasta la Constitución, siendo expresión de las más actuales preocupaciones medioambientales, de la que son muestra los programas de acción medioambiental de las CCEE, que, como vimos, se muestran partidarias de soluciones globales, no puntuales, a tales problemas. En efecto, es indudable que acciones tan dispares como el planeamiento urbanístico, las obras públicas, la contaminación atmosférica, el ciclo y explotación de los recursos hidráulicos, mineros y forestales, y las actividades de ocio y turismo pueden incidir, alterándolo, en el medio ambiente. Esta circunstancia justifica que la regulación, protección y defensa del medio ambiente se haga global y coordinadamente, teniendo en cuenta todos los factores potencialmente peligrosos para el mismo, pues como precisa la STC 64/1982, el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del Ordenamiento jurídico. En este contexto, es indudable que, entre las opciones posibles, la articulación de un plan de recursos naturales -con el objetivo antes señalado y el contenido que al final delimitan las CCAA con competencias para ello-, es una medida coherente con los objetivos que se proponen la Ley y, en principio, de una adecuación constitucional manifiesta.

3. El plan, pues, como forma de actuación administrativa en la defensa y protección del medio ambiente resulta ser una técnica adecuada de actuación, desde una perspectiva constitucional. En este sentido, la calificación de tales preceptos reguladores como normas básicas resulta conforme a las exigencias materiales que ha ido definiendo el TC. Una materia como la afectada, salvando las singularidades que las CCAA puedan incorporar en uso de sus competencias, requiere por su propia naturaleza un contenido mínimo uniforme en todo el Estado; una uniformidad en la

defensa del medio ambiente que tiene hoy ya carácter continental. El derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1, CE), determina la responsabilidad del Estado en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1ª, CE), pues todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE). Por tales razones y con independencia de la técnica por la que se articule, el Estado debe garantizar y exigir un mínimo básico, de obligado respeto por las CCAA, en torno a las que estas podrán articular sus específicas medidas de política medioambiental.

Este carácter básico del planeamiento como forma de actuación se desprende asimismo de la conexión entre el título competencial concernido (art. 149.1.23ª, CE) y el precepto constitucional que teóricamente desarrolla la ley 4/89, art. 45, CE, cuyo nº 2, en conexión con lo dispuesto en el art. 53.2, CE, impone a los poderes públicos (tanto el Estado como las CCAA) la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales -con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida- y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En este sentido, la STC 64/1982, ya referida, señala que de los preceptos constitucionales se deriva, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de la 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, CE.

La articulación, pues, de una política medioambiental se mueve entre dos polos aparentemente, y muchas veces realmente, antitéticos: de una parte, la conservación a toda costa del medio ambiente natural; de otra, explotación de los recursos naturales. De manera que ni aquella puede condicionar el desarrollo económico del país, ni el desarrollo de los sectores económicos y la creación de riqueza pueden hacerse sobre la destrucción del medio ambiente que les sirve de base. La preservación de un equilibrio como el expuesto exige una uniformidad de tratamiento básico en todo el Estado. Los cursos de agua interautonómicos, su contaminación y la uniformidad del ciclo acuífero; la contaminación del aire, la tala indiscriminada de bosques en las cabeceras de los ríos, son cuestiones que trascienden con mucho el simple interés autonómico. Lo que es más notorio si tenemos en cuenta la intercomunicación e interdependencia de biotopos; la libre

circulación de animales silvestres y la conexión encadenada de todos los ciclos naturales que, a la postre, hacen posible la vida, lo que determina la subordinación y concreción del interés autonómico a una base común.

4. La conexión inevitable que se traba entre el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales determina, pues, la adecuación constitucional de la ordenación que se pretende mediante un plan, ordenación que, en cuanto afecte a la explotación de recursos naturales susceptibles de explotación económica, no puede sustraerse a la ordenación de las competencias del Estado a quien corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud del art. 149.1.13^a, CE, competencia que, según la STC 227/1988, de 29 de noviembre, atrae hacia el Estado la competencia de fijación de bases y coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos y ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto afecten de manera directa a la planificación de la actividad económica. Al hilo de las consideraciones anteriores, interesa traer a colación la STC 64/1982, de 4 de noviembre, según la cual 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 vida, de lo que se deriva la necesidad de compaginar en la forma en que cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico, correspondiéndole al legislador -sigue la STC indicada- la elección de la técnica apropiada para llevar a cabo la protección del medio ambiente.

5. Sobre lo expuesto, debe señalarse, además, que la ley no excluye a las CCAA de la planificación ni ésta tiene alcance indefinido o ilimitado. En efecto, los intereses de la CAC quedan salvaguardados en el procedimiento de elaboración de los planes, pues es la Administración autonómica quien los confecciona y aprueba, dando audiencia a los interesados y sometiendo el expediente de información pública de los intereses sociales afectados y de las asociaciones de defensa del medio ambiente. Por otra parte, el planeamiento debe perseguir los objetivos señalados en la ley, a cuyos efectos, como se vio, el plan tendrá un contenido mínimo que deberá atenerse

a las directrices fijadas reglamentariamente por el Estado, siendo aprobado por las CCAA, si resultan estatutariamente competentes.

Desde luego, no es en principio contrario a la Constitución que el Estado fije bases reglamentariamente; aunque también es cierto que no puede entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o ejecución de la ley tengan también carácter básico; a menos que tales normas complementarias de rango infralegal se indique expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte, sin lugar a dudas, de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas (STC 227/1988); siendo asimismo de interés recalcar que la mencionada facultad debe ser restrictiva y limitadamente utilizada a los supuestos en que sea complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases.

Ahora bien, lo que no puede hacer el Estado es determinar pro futuro la regulación reglamentaria de las bases (que es lo que parece inferirse del contenido del art. 8 de la ley 4/1989, según el cual, el Gobierno aprobará reglamentariamente directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los recursos naturales que aprueben las CCAA). Pues como expresa la STC 80/1988, de 28 de abril, la competencia estatal para la ordenación de lo básico, se debe orientar en atención a dos finalidades esenciales, consistente la primera en procurar que la definición de lo básico no que, en cada caso, a la libre disposición del Estado -pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas- y cifrada, la segunda, en la preservación de que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultada para oponer sin advertencia a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen del cual sea su rango y estructura. Y si a la satisfacción de la primera de dichas finalidades responde el concepto material de "norma básica" acuñado por la doctrina constitucional (en mérito del cual la definición estatal de lo básico no se impone al juicio de este Tribunal), a la procuración de la segunda atiende (...) el principio de la Ley formal acogido en la jurisdicción citada, principio en cuya virtud sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas.

Por ello, la remisión genérica que hace el art. 8 de la ley a la fijación reglamentaria de bases debe estimarse inconstitucional, debiendo asimismo recordarse que la CAC sólo tiene funciones ejecutivas en materia de medio ambiente (art. 34.a, EACan), por lo que es dudoso que en la regulación concernida se afecte a competencia autonómica alguna.

IV

El segundo grupo de preceptos cuestionados por el Gobierno de la CAC es el que hace referencia a la protección de los espacios naturales, fundamentándose su impugnación en que la regulación de la protección de tales espacios naturales es, según el Estatuto, competencia de la CAC. Singular objeción merece el especial régimen jurídico de protección de los espacios naturales en cuanto afecten a los bienes de dominio público marítimo terrestre argumentándose que la titularidad demanial estatal de los bienes mencionados no altera las competencias autonómicas en ese mismo ámbito físico.

1. Antes de hacer el análisis pormenorizado de los artículos cuestionados, es preciso reiterar que las competencias de las CCAA en un determinado ámbito material resultan del juego o contraste de los preceptos constitucional/estatutarios, toda vez que la calificación jurídica que las competencias de las CCAA deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, que hace que las prescripciones de los Estatutos nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan títulos competenciales al Estado sobre la misma materia (STC 20/1988, de 18 de febrero).

Ya se apuntó anteriormente la interconexión existente entre medio ambiente y recursos naturales. Ahora bien, la regulación básica del medio ambiente no puede ir más allá del interés cuya protección encomienda la Constitución al Estado, pues una extensión desmedida del referido título competencial podría llevar a una afección de las competencias de la CAC; pero también es verdad que la Constitución no especifica cómo y bajo qué formas se ha de articular la defensa y protección del medio ambiente, lo que queda a juicio del legislador, sólo sometido a los límites que se derivan del bloque de la constitucionalidad. Ciertamente, la ordenación de los recursos naturales, genéricamente considerados, es una forma -por decirlo de alguna

manera- indirecta de protección, pues sólo se concretará con la redacción y aprobación de los planes que en cada caso se propongan. Ello no quiere decir, sin embargo, que sea la única protección jurídicamente posible, pues existen otras que, aunque no previstas expresamente en la Constitución, son reconducibles al interés general que se encuentra insito en la protección medioambiental, como es la protección de los espacios naturales.

Ciertamente, como dice la STC 69/1982, son títulos competenciales diferentes el relativo a los espacios naturales protegidos y el de protección del medio ambiente, y debe recordarse que el art. 34.A.4, EACan, atribuye a la CAC competencia legislativa y ejecutiva en materia de espacios naturales protegidos, aunque tal habilitación se efectúa con sujeción a la legislación del Estado, en los casos en que así lo exija el art. 149.1, CE. Esta remisión significa -según matiza la STC 69/1982, aunque referida a las competencias de la Generalidad catalana en materia de espacios naturales protegidos- que la competencia legislativa de la CAC sobre esta materia habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente, pues una y otra guardan una evidente conexión objetiva, lo que determina que la legislación autonómica sobre espacios naturales protegidos debe respetar las normas básicas estatales relativas al más amplio sector de protección del medio ambiente.

Debe significarse que si el interés general -que se encuentra inserto en las previsiones constitucionales, arts. 149.1.23^a y 45, CE- determina la constitucionalidad de la ordenación de los recursos generales, en orden a que su explotación no derive en perjuicios del medio ambiente, este mismo interés conduce a que cuando existen determinadas zonas constitutivas de un valor biológico cualificado su conservación pase por la aplicación de un régimen asimismo cualificado de protección. Y es indudable, que la calificación de los distintos regímenes de protección deben ser de aplicación general en todo el Estado, sin perjuicio de las facultades que en esta materia hayan asumido las CCAA.

La Ley 4/1989 regula la protección de determinados espacios del territorio nacional, por contener elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, protección que obedece a determinados fines especificados en el nº 2 del art. 10 de la misma, lo que produce ciertos efectos -declaración de utilidad pública- y derechos a favor de la Administración competente -tanteo y retracto- (art. 10.3). En función de los bienes y valores a proteger, tales espacios se

clasifican en parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, art. 12, clasificación que se basa en características propias (arts. 13 a 18). Su declaración y gestión corresponde a las CCAA donde los mismos se encuentren (art. 21.1) -precepto, por cierto, no cuestionado por la CAC-, especificando su nº 2 que las CCAA con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos y con competencia para dictar normas adicionales de protección de medioambiente podrán establecer otras medidas de protección diferentes a las indicadas (art. 21.2, tampoco cuestionado por la CAC). Cuando se pretenda la protección de bienes de dominio público marítimo, la competencia corresponderá al Estado (art. 21.3).

Se ha de recordar que todos los preceptos de la Ley 4/1989 relativos a la protección de espacios naturales han sido declarados básicos por la propia ley estatal. Y aunque esta declaración no convierte en básica una materia que objetivamente no lo sea, no parece dudoso que la protección intensiva de ciertos espacios, por las consideraciones efectuadas anteriormente, tenga ese carácter. La legislación de espacios protegidos se basa en la idea de la conservación de la naturaleza de determinados espacios, por medio de una lista de prohibiciones y limitaciones de tipo general, protección que se considera de carácter excepcional (STC 64/1982, aunque en relación con la Ley 15/1975, de espacios naturales protegidos), como lo demuestra el hecho de que su declaración se haga por medio de ley singular (art. 18.1). Esta Ley es ahora sustituida por la Ley 4/1989, que asume, refundiéndolo, el contenido de aquella (así, los parques, las reservas naturales, los monumentos naturales y los paisajes protegidos vienen a suceder a los parques nacionales, las reservas de interés científico, los parajes nacionales de interés nacional y los parques naturales, respectivamente), siendo asimismo homólogo el régimen de protección que se articula.

En cualquier caso, no puede perderse de vista el hecho de que la competencia estatal se limita a definir el marco general de ordenación dentro del cual se ejercerán las competencias autonómicas, pues será la ley de la CAC la que, en cada caso, dé contenido a tales previsiones. Desde esta perspectiva, no parece que las competencias autonómicas sufran menoscabo alguno, razón por la que los preceptos indicados no parecen incurrir en vicio de inconstitucionalidad.

V

Mención específica merece el art. 21.3 de la Ley 4/1989, según el cual, la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de los bienes previstos en el art. 3 de la Ley de Costas; es decir, la ribera del mar y de las rías (zona marítimo terrestre y las playas), el mar territorial, las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental.

En esta cuestión, se encuentran en tensión dos principios. Por un lado, el que deriva de la titularidad estatal del dominio natural antes definido, razón por la que al Estado también le corresponde su protección, con el fin de asegurar su titularidad sobre todos los bienes que lo componen, en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1, CE. De otro, que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias entre espacio físico, en el que, consecuentemente, es posible la concurrencia de competencias que tienen no obstante distinto objeto jurídico. A ello se añade la consideración de que la Constitución no utiliza el dominio público como criterio delimitador de competencias, sino de calificación de bienes, por lo que no puede servir para aislar zonas exentas de las competencias de los entes públicos que las ostentan aunque, ciertamente, esta concurrencia puede generar dificultades, lo que hace aconsejable buscar fórmulas de cooperación dentro de las respectivas competencias, aunque al final la decisión corresponderá al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984, de 3 de julio).

Ahora bien, no puede perderse de vista el hecho de que el art. 114 de la Ley de Costas -que incorpora el régimen jurídico de protección del demanio señalado- no perjudica las competencias que las CCAA pueden ejercer en ordenación del territorio y litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionados con el ámbito de la presente ley en virtud de sus respectivos Estatutos; de otra parte el art. 116 de la misma ley impone a las Administraciones Públicas con competencias en el ámbito espacial contemplado en la Ley de Costas que sus relaciones recíprocas se ajusten a los deberes de información mutua, colaboración y coordinación. Debe tenerse en cuenta además mediante la creación de espacios naturales protegidos queda salvaguardado por la posibilidad de que el Estado cree parques nacionales (arts. 22 y 23 de la ley); y que si el Estado no procediera a proteger por el mecanismo indicado una zona que la Comunidad Autónoma estima de necesaria protección, esta omisión

redundería en perjuicio evidente del interés propio de la Comunidad Autónoma en que esa zona se encuentra, de lo que resulta que tal declaración debiera corresponder a la CAC, conclusión que se refuerza por el hecho de que la Constitución no atribuye expresamente al Estado competencia en espacios naturales protegidos.

En favor de lo expuesto cabe citar -aunque con las reservas que hacen al caso- lo dispuesto en el Anexo I.B.12 y 13 del RD 2614/1985, de 18 de diciembre (de traspaso a la CAC de funciones en materia de conservación de la naturaleza), que atribuye a la CAC, sin excepción, la declaración de los parques naturales y la administración y gestión de los espacios naturales protegidos, a excepción de los parques nacionales, reservándose el Estado la aprobación de los planes de uso y gestión de los espacios naturales protegidos interautonómicos (ANEXO I.C.12), supuesto asimismo contemplado en el art. 21.4 de la Ley 4/1989.

La cuestión, pues, no estriba en determinar el alcance de la protección del dominio público marítimo terrestre -que se lleva a cabo por la Ley de Costas-, sino sobre si el régimen de protección de tal dominio (autorizaciones, concesiones, reservas, adscripciones) puede incidir, limitándolas, en las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos. Incluso si el régimen diseñado (uso común y general o privativo del dominio público) por el propio Estado puede afectar y vincular a su propia política medioambiental.

Es claro que el objeto, interés y fin de la protección demanial no tiene porqué coincidir con la protección medioambiental de ciertas zonas incluidas en ese demanio. Ahora bien, debe recordarse que los planes de ordenación de recursos naturales son un límite para cualquier otro instrumento de ordenación física o territorial debiendo éstos adaptarse a aquéllos, que tienen en cualquier caso valor indicativo y subsidiario (art. 5 de la ley). De lo que resulta que incluso el sistema de aprovechamiento, uso y protección del dominio público debe atemperarse a las exigencias medioambientales. Si esto es así, no hay obstáculo constitucional alguno en que la CAC pueda declarar en una zona de dominio público estatal un espacio natural protegido, siempre que el Estado no oponga un título prevalente con soporte constitucional expreso dimanante del art. 149 de la Constitución, sin que sea ocioso señalar que la protección medioambiental es un principio que debe inspirar la actuación de los poderes públicos. Lo que en cualquier caso es constitucionalmente

insostenible es otorgar a la calificación del dominio público unos efectos no previstos específicamente en la Constitución -desapoderando a la CAC de sus competencias- convirtiéndose de facto en límite de las competencias estatutariamente asumidas en materia de medioambiente.

Es claro que tal declaración por parte de la CAC no podría obviar ni el hecho ni las consecuencias que se derivan de que el ámbito territorial en que tal espacio se declare, pese a que está en el territorio de la CAC, es dominio público estatal, calificación que ésta no puede subvertir, ni alterar, correspondiendo en consecuencia al Estado el ejercicio de las competencias en orden a su defensa y protección, pero correspondiendo a la CAC el ejercicio de las competencias en materia de espacios naturales protegidos.

Lógicamente, esta confluencia de títulos competenciales debe canalizarse a través de mecanismos de coordinación que impidan que zonas dotadas de un específico interés medioambiental estén desprovistas de un peculiar régimen jurídico que las proteja y defienda.

VI

El tercer grupo de preceptos cuya inconstitucionalidad se postula es el que comprende los arts. 33, 34 y 35 de la Ley 4/1989, que integran el Capítulo III (de la protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental) del Título IV de la misma (de la flora y fauna silvestres), sobre la base de que los arts. 29.4 y 5, EACan, atribuyen a la CAC la competencia exclusiva en la regulación de tal materia, debiendo recordarse que la D.A. 5ª de la ley atribuye a los mencionados preceptos carácter básico.

1. Los preceptos cuestionados se limitan a ordenar la actividad cinegética y acuícola sobre la base de que la misma no afecte a las especies catalogadas -art. 29 y siguientes de la ley-, garantizándose su conservación y fomento, a cuyo efecto la "Administración competente" fijará los lugares y días hábiles de caza para cada especie, lo que se precisará en planes técnicos que se ajustarán a las normas y requisitos fijados por las CCAA (art. 33). Esta actividad se deberá llevar a cabo respetando las previsiones generales que se contienen en el art. 34 -cuyo estudio detenido se hará seguidamente-, teniendo los pescadores y cazadores que demostrar su aptitud y conocimiento, lo que se constatará mediante las oportunas licencias de caza y pesca expedidas por las CCAA (art. 35.1 y 2). Cazadores y pescadores deberán

suministrar a las CCAA la información suficiente que los órganos autonómicos trasladarán al Censo Nacional de caza y pesca. Asimismo, las CCAA constituirán un Registro de infractores de caza y pesca cuyos datos deberán facilitarse al Registro nacional de igual fin, cuyo certificado será requisito necesario para conceder, en su caso, la correspondiente licencia autonómica.

De conformidad con lo expresado al comienzo de este Dictamen, la ley cuyos preceptos se cuestionan parte de una concepción integral de la protección y defensa del medio ambiente, en la que tienen cabida no sólo el plan de explotación de los recursos naturales y la protección de espacios naturales, sino también la protección de la flora y fauna silvestres. La competencia autonómica en materia de caza y pesca, por lo expuesto, no puede ser interpretada en sentido tan expansivo que afecte o invada competencias estatales en la defensa del medio ambiente y en la explotación de los recursos naturales. Precisamente, la caza y la pesca, como objeto de regulación normativa, reúne en sí la doble condición de ser recurso natural y de constituir uno de los elementos más característicos de cualquier ecosistema o biotopo; son parte integrante del medio ambiente, formando parte de un todo cuya protección integral se impone frente a títulos como el de la caza o pesca que, forzosamente, deben ser integrados con las competencias del Estado que se sustenten en títulos prevalentes que son a la vez límite y causa del ejercicio de tales actividades.

2. En nuestro país, la caza siempre ha sido una actividad intervenida. Sin necesidad de remontarnos a los derechos feudales de caza para constatar ese aserto, y a título meramente ilustrativo, podemos destacar, entre otras disposiciones protectoras la ley de protección a los pájaros y persecución de las aves de rapiña nocturnas (de 19 de septiembre de 1896); el Convenio de París de 19 de marzo de 1902, de protección de pájaros útiles a la agricultura o la ley de Reservas nacionales (de 31 de mayo de 1966).

Más cerca, la ley de caza de 1970 permitió la promulgación del Decreto 2573/1973, de 5 de octubre, por el que se declararon protegidas en todo el territorio nacional 7 especies de mamíferos, 44 de aves y 3 de reptiles, régimen que fue actualizado por el RD 1497/1986, de 6 de junio, de incorporación al Ordenamiento jurídico español de las Directivas 79/409/CEE y 81/854/CEE.

En este contexto, es lógico y coherente que la Ley 4/1989 diseñe un sistema proteccionista de determinadas especies catalogadas -que son las amenazadas de extinción, arts. 29 a 32, no cuestionados por la CAC-, debiendo destacarse que el art. 30.2 permite que las CCAA puedan disponer en sus respectivos ámbitos territoriales de catálogos de especies que tengan este carácter. Es asimismo coherente que tales actividades garanticen siempre la conservación y fomento de las especies afectadas, por lo que resulta razonable que las CCAA dispongan de normas y requisitos a los que deberán adaptarse los planes técnicos de capturas y cuantías, cuyo fin no es otro que el de garantizar la supervivencia de las especies. Esta misma consideración es que que proscriba la utilización de métodos masivos de caza o la utilización de venenos o trampas [art. 34.a)], lo que tiende a impedir una disminución acentuada de poblaciones adultas de ciertas especies comprometiendo así su reproducción. Por esta misma razón, es lógica la pretensión de la ley de imponer un período de veda como garantía de que los animales no podrán ser perturbados o cazados -celo, reproducción y crianza- [art. 34.b)], y razonable la protección que se otorga a los animales proscribiendo su comercialización, vivos o muertos, salvo que se autorice reglamentariamente [art. 34.c)]. También es coherente con el espíritu de la ley la posibilidad de establecer moratorias temporales o prohibiciones especiales por razones de orden biológico [art. 34.d)], así como sostener a autorización la introducción de especies alóctonas, autóctonas y extinguidas, lo que se justifica, en el primer caso, para impedir que los ecosistemas existentes se desequilibren por la introducción de nuevas especies que, por su mayor competitividad, podrían hacer peligrar la supervivencia de las restantes; y en los demás casos para equilibrar poblaciones en declive o conservar la diversidad genética [art. 34.e)], en favor de lo cual los vallados y cercados cinegéticos deberán ser construidos de forma tal que impidan o dificulten la endogamia cinegética -art. 34.f), último párrafo-, lo que viene exigido para impedir la decadencia de la especie. Por último, los cercados y vallados señalados no deben perturbar la movilidad de la fauna silvestre no cinegética [art. 34.f)].

Nada, pues, hay en estas normas que pueda ser calificado como exceso en la regulación de las condiciones básicas de protección del medio ambiente, por lo que a la caza y pesca respecta. Tampoco puede, asimismo, reputarse inconstitucional la exigencia de un Censo nacional de caza y pesca, como mecanismo de información del Estado respecto del nivel de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies autorizadas, ni la prescripción de comunicar la información de tales extremos por las CCAA al Estado, que por los objetivos y fines en que se inserta,

podría reputarse de básica, pues, por lo demás, tal censo no impide que cada Comunidad Autónoma efectúe un seguimiento particularizado de las especies que en su territorio se pueden cazar y pescar.

3. Por último, y por exigencias del necesario control de quienes ejerzan tales actividades, es correcta desde el punto de vista de su adecuación constitucional la existencia de un Registro autonómico de infractores de caza y pesca, así como el deber de comunicar sus datos al Registro Nacional de igual condición y carácter, cuya certificación será necesaria para otorgar la preceptiva licencia (art. 35.4). Esta última condición, sin embargo, pudiera afectar, por lo que de limitación supone la necesaria certificación del registro estatal, al alcance de la competencia autonómica de autorización de ejercicio de tales actividades.

En efecto, dado que las licencias concedidas se agotan en el exclusivo ámbito territorial de la Comunidad Autónoma que las otorga y siendo el Estado competente para otorgar las licencias de ámbito territorial interautonómico -RD 2614/1985, de traspasos a la CAC de funciones de conservación de la naturaleza, ANEXO D.2-, es razonable que las Comunidades Autónomas antes de otorgar una licencia para cazar o pescar en sus campos y aguas, deban tener a la vista el eventual historial infractor del solicitante, lo que se justifica, por lo demás, en que quien haya abusado de su derecho y en consecuencia sufrido la pérdida de la licencia de caza o pesca, no debe ejercer tales actividades en el territorio de otra Comunidad Autónoma.

No obstante, y por lo que se refiere a los apartados 1 y 2 de este precepto, no parece que el Estado tenga competencia para proceder a la ordenación que en ellos se incorpora. En efecto, una cosa es disponer en función de determinado título competencial -como pudiera ser en medio ambiente- y, en consecuencia, determinar a qué están obligadas las CCAA en las materias relacionadas con tal título, para lo cual son competentes, y otra muy distinta es indicar a las CCAA cómo deben actuar al respecto. Desde esta perspectiva, la necesidad de que la acreditación de los conocimientos se verifique mediante la realización de un examen es constitucionalmente inadecuada y, por ello, invade las competencias de la CAC.

CONCLUSIONES

1. En cumplimiento de lo establecido en el art. 45, CE y al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de ésta, el Estado puede dictar la Ley 4/1989, siendo obvia la interconexión entre la protección del medio ambiente y la explotación racional de los recursos naturales. En particular, el Estado es competente para emanar la ordenación básica sobre dichos recursos, incluidos los dispositivos planificadores prevenidos en los arts. 4, 5, 6 y 7 de la citada Ley, cuya normativa no supone limitación o menoscabo de facultades de la CAC, que, por lo demás, tiene garantizada por aquélla su intervención en la elaboración y aprobación de la indicada planificación. No obstante, por los motivos expuestos en el apartado 5 del Fundamento III, es cuestionable la constitucionalidad del precepto de su art. 8, no pareciendo adecuado a la Constitución el genérico apoderamiento al Gobierno para que produzca reglamentariamente normas de carácter básico sobre el contenido y objetivos de los correspondientes planes.

2. Tampoco se estima inconstitucional la previsión en los arts. 10-18 de la ley analizada de bases reguladoras de los espacios naturales protegidos, pues, aunque el Estado no tiene título competencial específico para incidir sobre ellos, la indudable inclusión de éstos en la materia genérica de medio ambiente habilita a aquél para establecer dicha normativa básica. Sin embargo, como se expresa en el Fundamento V, se considera contraria a la Constitución la plena atracción hacia el Estado, operada por el art. 21.3, de la competencia para declarar y gestionar esos espacios en relación con bienes integrados en el dominio público marítimo-terrestre. La CAC dispone de facultades legislativas y ejecutivas en la materia, transferidas por el propio Estado, que no pueden ser desconocidas por éste pese a que puedan estar limitadas o condicionadas cuando se actúen sobre los mencionados bienes, debiendo ser su ejercicio compatible con la protección del demanio que, como titular, corresponde al Estado.

3. Respecto a la regulación de las actividades de caza y pesca contenida en la Ley 4/1989, cabe decir que es sostenible su adecuación constitucional, pues las medidas que articula se dirigen a proteger la avifauna como parte del medio ambiente y con carácter general. Pese a ello, son cuestionables los apartados 1 y 2 del art. 35 por entenderse que su ordenación pugna con la competencia exclusiva de la CAC sobre las actividades en cuestión, según se expresa en el Fundamento VI.