



Parque Nacional del Teide.

El Tribunal Constitucional y la legislación estatal de los Espacios Naturales y de la vida silvestre: notas sobre una polémica sentencia

El mes de junio pasado salió a la luz la esperada sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley estatal de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres y sus reglamentos de desarrollo. Sus repercusiones en relación con la gestión ambiental de los espacios naturales y de la vida silvestre se conocen poco todavía, aunque lo más llamativo y destacado por los medios de comunicación ha sido la declaración que afecta a los Parques Nacionales que en adelante serán cogestionados entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestre, fue aprobada por las Cortes Generales con el ánimo de renovar la legislación española de espacios naturales que hasta aquel momento todavía se regulaba por la Ley preconstitucional de 1975 y, además, con la finalidad de trasponer al derecho in-

terno español la "Directiva Aves" que había sido aprobada por la Comunidad Europea en 1979 y que sólo en parte logró finalmente incorporar. Por lo demás, la propia ley pronto quedó obsoleta por faltarle la trasposición al derecho español de los importantes contenidos de la "Directiva Hábitats", aprobada por Bruselas en 1992. Con

todo, la ley fue impugnada por varias Comunidades Autónomas, entre ellas por el Gobierno de Canarias, lo que supuso catorce recursos y conflictos positivos de competencias contra dicha norma legal y contra el Real Decreto que declaraba las especies objeto de caza y pesca y el Real Decreto que regulaba y sigue regulando el Catálogo Na-

Pedro Rubens Castro Simancas

Jefe de Sección de Administración General y Régimen Jurídico de la Viceconsejería de Medio Ambiente.

cional de Especies Amenazadas, que sí fue declarado plenamente constitucional. Al cabo de seis años, el Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia, marcadamente autonomista y que no ha satisfecho a los sectores sociales implicados en la defensa del medio ambiente, por considerarla regresiva respecto de los planteamientos inicialmente considerados como avanzados en el texto legal aprobado en 1989. Ni el propio magistrado ponente de la sentencia la asumió, y planteó en su lugar un voto particular decantándose por declarar la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto.

Artículos inconstitucionales

La sentencia declara la nulidad de varios preceptos de la Ley 4/89. En primer lugar, considera que el artículo 21.3 y 4 del texto legal no tiene carácter básico, y por tanto no es de imperativa observancia por las Comunidades Autónomas. Este artículo, que sigue en vigor pero ahora con el carácter de ley ordinaria, establece que el Estado podrá declarar y gestionar espacios naturales protegidos en la zona del dominio público marítimo-terrestre, así como cuando éstos estén situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas. En uno y otro caso, el Estado no puede irrogarse la competencia de gestión, sino que ésta debe coordinarse con las Comunidades Autónomas afectá-



Arruí (capra lervia).

das. “Lo básico –indica el alto Tribunal– es la regulación mínima, donde se definen y acoten los espacios naturales dignos de protección y se tracen directrices para su uso y hasta para su gestión, sin alterar la titularidad de ésta” que constitucionalmente es propia de las Comunidades Autónomas.

Declara inconstitucional, asimismo, el artículo 22.1 de la ley en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales. “No repugna al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular del interés general de la Nación –dice el Tribunal– la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce

una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas...” Sin embargo, no vale la misma respuesta para la gestión, pues la ley “desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente...” El Tribunal es concluyente en esta cuestión que zanja afirmando que “no es admisible la exclusión de las Comunidades en cuyo territorio esté enclavado el Parque Nacional”, obligando a coparticipar junto con el Estado en la gestión de estos espacios naturales protegidos.

Caza y pesca

Por último, de la ley, el Tribunal anula por incons-

titucional los apartados 1 y 2 del artículo 35, al entender que se invaden las competencias propias en materia de caza que le corresponden a las Comunidades Autónomas. En efecto, regular el ejercicio de la caza y la pesca, exigiendo un examen de aptitud para practicarla, como condición previa para obtener las licencias de caza y pesca, es materia de la exclusiva competencia autonómica. Para el Tribunal “el legislador rebasa las fronteras de la protección del medio ambiente para hacer una incursión prohibida constitucionalmente en el ámbito de la caza y de la pesca, título competencial exclusivo de las Comunidades Autónomas”. Este precepto afecta muy directamente a algunas de las reivindicaciones más reiteradas de los grupos ecologistas, como era la exigencia del examen del cazador para obtener una licencia. Este requisito queda, pues, a la libre decisión legislativa de los Parlamentos autonómicos. La expedición de licencias, el ámbito de aplicación de las mismas y los requisitos para su obtención son aspectos, pues, que se salen de la materia *protección del medio ambiente* y entran en las competencias propias de la caza.

Relacionado también con las competencias cinegéticas se encuentra el Real Decreto 1095/1989, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección. El Tribunal Constitucional declaró la

nulidad de la Disposición adicional primera en cuanto consideraba básicos los artículos 1.1, 3.1 y 4.2 y también su Disposición adicional segunda. Estos preceptos seguirán en vigor pero con carácter supletorio respecto de la legislación que promulgue cada Comunidad Autónoma competente en la materia. Esta disposición reglamentaria pretendía fijar el *quántum* de especies susceptibles de caza y pesca, fijando un *numerus clausus* que las Comunidades Autónomas podían restringir, pero nunca aumentar. Por contra, las especies excluidas no podían ser capturadas o muertas. “Tal prohibición implícita y el inventario de la cual se infiere, chocan frontalmente con la competencia sobre la caza y la pesca que todas las Comunidades Autónomas tienen atribuida...” Sigue diciendo el máximo Tribunal que no es admisible una relación única estatal, con un contenido casuístico tan concreto como mudable según las circunstancias.

Igualmente, no considera básico el determinar los procedimientos masivos y no selectivos para la captura o muerte de animales, lo que por su casuismo se sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza. Ahora bien, desconocer estos procedimientos y no prohibirlos puede suponer un conflicto con lo determinado en el anexo IV de la “Directiva Aves” de la Comunidad Europea cuya obligación tiene España que in-

corporar a su derecho interno, circunstancia ésta que no tuvo en cuenta el Tribunal. El mismo argumento vale para anular el carácter básico de fijación de los períodos de regresos de las especies a los lugares de nidificación. “Ha de negarse la calificación pretendida a la uniformidad de las fechas de principio y fin para esa diversidad en una España compleja también desde sus diferentes perspectivas peninsular e insular, seca o húmeda, orográficamente exasperada, hecha de meseta y costa, con climas variados e incluso microclimas coexistentes en territorios no muy extensos, donde puede pasarse del paisaje alpino al subtropical, del helecho a la guayaba (*sic*) en pocos kilómetros”. (Y el Tribunal se des-

pacha concluyendo...) “En definitiva, la Disposición Adicional Primera del R.D. 1095/1989 ha de reputarse viciada de incompetencia” (!!).

La legislación básica cumple una función homogenizadora, mediante mínimos que han de respetarse en todo el territorio nacional, por todas las Comunidades Autónomas. Al haberse declarado inconstitucional el carácter básico de estos artículos, las Administraciones territoriales podrán establecer regulaciones en esta materia divergentes del contenido de la ley y del Real Decreto 1095/1989 estatales, si bien hasta que no se promulguen esas regulaciones propias de cada Comunidad Autónoma, estas disposiciones contenidas en la normativa

estatal analizada, pese a no tener carácter básico, seguirán naturalmente en vigor y teniendo validez, y en todo caso, después de que se efectúen esas regulaciones regionales, las disposiciones estatales seguirán cumpliendo una función de derecho supletorio muy estimable.

En conclusión, con esta sentencia el Estado ha perdido capacidad de gestionar los Parques Nacionales y la potestad de regular aspectos que directa o indirectamente se hallan relacionados con la protección de la fauna silvestre, pero que el Tribunal ha considerado ser más propios de la actividad cinegética, por lo que se produce una *vis atractiva* a favor de la regulación autonómica en materia de caza. □

Competencias de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas podrán regular en el ámbito de sus competencias las siguientes materias:

- Declaración de espacios protegidos situados en la zona marítimo-terrestre y cuando el espacio comprenda territorios de dos o más Comunidades Autónomas.
- Gestión compartida con el Estado de los Parques Nacionales.
- Posible regulación (y no obligada) del examen como requisito de aptitud previo a la obtención de la licencia de caza.
- Declaración de las especies objeto de caza y pesca en el marco territorial propio. Naturalmente se habrán de respetar las especies incluidas en los Catálogos de Especies Amenazadas que apruebe el Estado y las propias Comunidades.
- Establecimiento de los períodos de regreso hacia los lugares de reproducción de las especies cinegéticas migratorias.
- Establecimiento del inicio del período hábil de caza de las aves acuáticas.
- Fijación reglamentaria de los procedimientos masivos y no selectivos para la captura y muerte de animales, de acuerdo con el artículo 34,a) de la Ley.

Todas estas consideraciones y otras en relación con la flora y la fauna deberán ser materia de una futura regulación uniforme, mediante una ley del Parlamento de Canarias que abarque las materias de caza y las condiciones de conservación de la vida silvestre en el Archipiélago.