

ciso delimitar, en primer término, si los demandantes de amparo debían haber sido emplazados y si se encontraban suficientemente identificados; en segundo término, si el emplazamiento se llevó a cabo en forma personal y suficiente para que llegara a conocimiento del destinatario; y por último, si el recurrente en amparo marginado tuvo conocimiento de la existencia del proceso en forma bastante para ejercer su derecho de comparecencia y defensa (STC 100/1994, fundamento jurídico 2.º).

Respecto al otro derecho alegado por los recurrentes, o sea el de intervenir en el debate procesal en condiciones que respeten la contradicción, con todas las garantías (art. 24.2 C.E.), sólo son titulares del mismo las partes personadas en el momento oportuno, sin que corresponda a quienes carezcan de legitimación pasiva necesaria o lleguen tardíamente, por su negligencia, a las actuaciones. Como dijimos en la STC 109/1985, la indefensión, o falta de garantías, derivadas de la ausencia de contradicción no deben apreciarse cuando «la parte que pudo defender sus derechos e intereses legítimos, a través de los medios que ofrece el ordenamiento jurídico, no usó de ellos con la pericia técnica suficiente —Sentencias de 7 de julio de 1983 y 11 de julio de 1985—, o cuando la parte que invoca la indefensión colabora con su conducta a su producción —Sentencia de 11 de junio de 1984—, pues en ella no ha de tener actuación quien se sienta agraviado y la invoca, ya que si la lesión se debe de manera relevante a la inactividad o negligencia, por falta de la diligencia procesal exigible al lesionado, o se genera por la voluntaria actuación desahogada, equívoca o errónea de dicha parte —Sentencias de 11 de junio de 1984 y de 17 de julio de 1985, y autos de la Sala Segunda de 7 y 21 de noviembre de 1984—, la indefensión resulta absolutamente irrelevante a efectos constitucionales, porque al causante de ella le es imputable su presencia, no pudiendo reunir a la vez la doble condición de autor y de perjudicado, y si la creó con su comportamiento doloso o negligente, no es posible beneficiarle con su reconocimiento y consecuencias» (fundamento jurídico 3.º).

4. En el supuesto presente, se trata de una elección de Alcalde y conforme a lo dispuesto en el art. 196 de la L.O.R.E.G. son candidatos los concejales que encabezan una lista, condición que no reúnen los quejosos. La legitimación para interponer el recurso contencioso-electoral, o para oponerse a los que se interpongan, está reservada a los candidatos, proclamados o no proclamados, junto a los representantes de las candidaturas y a los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones (art. 110 L.O.R.E.G.)

Los recurrentes, en suma, no tenían que ser personalmente emplazados, ya que el representante de su candidatura lo fue en debida forma, correspondiéndole a éste comunicar a los concejales electos la existencia del proceso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. La falta de diligencia de los recurrentes en amparo, al personarse tardíamente, les privó del trámite de alegaciones.

No cabe apreciar, por tanto, indefensión de clase alguna, así como tampoco falta de garantías procesales.

5. Al no haberse dado ni la violación denunciada del art. 23.2 C.E., ni las infracciones del art. 24.1 y 2 C.E., en cuanto al primero proclama el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y el art. 24 C.E. garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (párrafo 1), así como el derecho a un proceso con todas las garantías (párrafo 2), procede desestimar el presente recurso de amparo.

## 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 recurso de amparo interpuesto por don Vicente Gil Olmedo y doña María Teresa Romero Gómez.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

**25698** Pleno. Sentencia 156/1995, de 26 de octubre de 1995. Recurso de inconstitucionalidad 2.145/1989. En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunñer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.145/89, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 23.2 b), 23.2 c), 27, 28.4 y 29.1 de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, han sido partes el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Mikel Legarda Uriarte, y el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz, y Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de octubre de 1989, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 23.2 b), en cuanto al inciso «sesenta días naturales»; 23.2 c), en cuanto al inciso «seis meses»; 27, por imprevisión de las infracciones menos graves; 28.4, por igual motivo y 29.1, por imprevisión del plazo de prescripción para las infracciones menos graves, de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, publicada en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 145, de 29 de

julio de 1989, con invocación de lo establecido en el art. 161.2 C.E. respecto a las disposiciones impugnadas.

A) Como justificación última de la solicitud de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos antes mencionados de la Ley 5/1989, de 6 de julio, del Parlamento Vasco, el Abogado del Estado expone que dicha Ley establece normas de protección, conservación, restauración y mejora de un espacio natural, el constituido por el valle y estuario de la ría de Urdaibai, designado por la U.N.E.S.C.O. en 1984 como «Reserva de la Biosfera». Por lo que, según la doctrina de este Tribunal (SSTC 64/1982 y 170/1989), la Ley impugnada se integra dentro de la legislación sobre protección del medio ambiente. Normativa de la que el art. 149.1.23 C.E. reserva al Estado la «legislación básica» en esta materia, contenida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (en adelante L.C.E.N.); mientras que las Comunidades Autónomas están facultadas para dictar «normas adicionales de protección» del medio ambiente. Lo que configura por tanto una competencia autonómica de «desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado», como se establece en el art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (en adelante, E.A.P.V.).

De este modo, según afirma seguidamente el representante del Gobierno de la Nación, la Comunidad Autónoma del País Vasco queda sujeta a la normativa básica estatal en el ejercicio de su competencia sobre esta materia, a la que debe respetar (STC 56/1983). Pues como ha declarado este Tribunal, la legislación básica que dicte el Estado, en materia de protección del medio ambiente tiene el carácter de «normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección», cumpliendo no una función de uniformidad relativa «sino más bien de ordenación mediante mínimos, que han de respetarse en todo caso pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezcan niveles de protección más altos» (STC 170/1989, fundamento jurídico 2.º). Por tanto, en el presente caso el enjuiciamiento de la norma autonómica exige su contraste con la ordenación estatal básica, que opera como medida de validez; y en defensa de la inconstitucionalidad de la norma autonómica impugnada no puede aducirse la inconstitucionalidad de la propia norma básica cuando ya han transcurrido los plazos para la impugnación de ésta, ni justificar su conculcación; pues ello sería contrario al principio de lealtad que informa el funcionamiento de nuestro Estado compuesto (STC 96/1986). Señalando al respecto que los arts. 10.3 y 39 L.C.E.N. —preceptos que en el presente caso constituyen la legislación básica en la materia, infringida por la Ley 5/1989, de 6 de julio, del Parlamento Vasco— no fueron impugnados en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la L.C.E.N. por varias Comunidades Autónomas, entre ellas la del País Vasco. De donde resulta, a juicio del Abogado del Estado, que el examen de la cuestión planteada no requiere, ni admite, un enjuiciamiento inicial de la normativa básica invocada, sino sólo el contraste de los preceptos que se impugnan con dicha ordenación básica.

B) Entrando en el examen de la alegada inconstitucionalidad de los arts. 23.2 b) y c) de la Ley 5/1986, de 6 de julio, del Parlamento Vasco, el Abogado del Estado afirma que la Ley vasca no respeta los plazos establecidos por la L.C.E.N. (art. 10.3 en relación con la Disposición adicional quinta) para el ejercicio por la Administración de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas *inter vivos* de terrenos situa-

dos en el interior de un espacio natural protegido. Pues la ley impugnada los recorta drásticamente, otorgando sólo un plazo de sesenta días naturales para el ejercicio del derecho de tanteo [art. 23.2 b)] y otro de seis meses para el derecho del retracto [art. 23.2 c)] frente a los plazos de tres meses y un año, respectivamente, establecidos por el art. 10.3 L.C.E.N. Plazos éstos que, a juicio del Abogado del Estado, constituyen un elemento esencial en la configuración de estos derechos de adquisición preferente, pues la efectividad de este mecanismo de protección dependerá en buena parte de su plazo de ejercicio. Por lo que se sostiene que el mencionado precepto de la L.C.E.N. tiene carácter básico.

El Abogado del Estado también sostiene la inconstitucionalidad del art. 23.2 b) y c) de la Ley recurrida en cuanto el tanteo y retracto legal son limitaciones del dominio que pertenecen al que puede denominarse «estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria». Y si la STC 37/1987 en relación con la STC 170/1989, fundamento jurídico 8.º, permite ligar el criterio de «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 C.E.) con la cláusula de la función social de la propiedad (art. 33.2 C.E.), ello autoriza a enlazar los arts 45.2 y 33 C.E. con el art. 149.1.1 C.E.; pues corresponde al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en cuanto a los límites que los derechos de los ciudadanos deben sufrir en pro de una utilización racional de los recursos naturales, a los fines de defender y restaurar el medio ambiente. Pero la Ley 5/1989, de 6 de julio, del Parlamento Vasco, al recortar los plazos de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto configurados en la legislación estatal básica, incide así en el estatuto jurídico de la propiedad inmueble y crea un privilegio injustificado e irrazonable que beneficia a los propietarios de terrenos situados en el interior de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai; pues los propietarios de terrenos situados en el interior de cualquier otro espacio natural protegido, de conformidad con la legislación estatal, están sometidos a plazos más amplios para el ejercicio por la Administración de los derechos de tanteo y retracto.

C) Finalmente, tras señalar que el art. 39.1 L.C.E.N. establece que las infracciones se calificarán como «leves, menos graves, graves y muy graves» atendiendo a los criterios contenidos en este precepto, el Abogado del Estado alega que la Ley 5/1989, de 6 de julio, del Parlamento Vasco, no ha respetado esta regulación estatal básica, pues introduce una injustificada divergencia al calificar las infracciones, por olvidar las menos graves; y con arreglo a un esquema constituido sólo por las muy graves, graves y leves, procede a determinar las sanciones (art. 28) y los plazos de prescripción (art. 29). Al respecto, cita la doctrina de este Tribunal (SSTC 87/1985, 102/1985, 48/1988, 186/1988 y 227/1988) en la que se ha declarado, de un lado, que las Comunidades Autónomas pueden adoptar una normativa sancionadora de carácter administrativo cuando posean competencia en la materia de que se trate y sus disposiciones «no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» nacional; y de otro lado, que tienen carácter básico la determinación de los tipos generales del ilícito administrativo, los criterios para la clasificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las sanciones (STC 227/1988).

2. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 13 de noviembre de 1989, acordó: 1.º Admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los mencionados preceptos de la Ley vasca 5/1989, de 6 de julio; 2.º

Dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen procedentes; 3.º) Comunicar a los Presidentes de las referidas instituciones autonómicas la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos de la Ley vasca impugnada, 5/1989, de 6 de julio, desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 LOTC, y 4.º) Publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en los «Boletines Oficiales del Estado y del País Vasco».

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de noviembre de 1989, comunicó que la Cámara había acordado no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. En cambio, el Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el 1 de diciembre de 1989, solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Letrado del Parlamento Vasco don Eduardo Mancisidor Artaraz compareció en representación de dicha Institución mediante escrito registrado en este Tribunal el 24 de noviembre de 1989 y la Sección Cuarta, por providencia de 27 de noviembre de 1989, acordó tenerle por personado y parte, en representación del Parlamento Vasco, así como concederle la prórroga de ocho días de plazo para formular alegaciones que había solicitado.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de diciembre de 1989, el letrado don Miguel Legarda Uriarte se personó en el procedimiento en representación del Gobierno Vasco y formuló alegaciones, en las que se concluía con la solicitud de que se desestimase en su totalidad el presente recurso y se declarase la conformidad con el bloque de la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 5/1989, de 6 de julio, del Parlamento Vasco.

A) Con carácter general, se sostiene que en atención al contenido y finalidad de la ley vasca recurrida resulta poco discutible que el título competencial preferente en el cual ha de encuadrarse sea el de protección del medio ambiente; calificación material que es concordante con la doctrina de este Tribunal (SSTC 64/1982 y 170/1989). Y en este ámbito no es dudoso que el Estado ostenta una competencia exclusiva para dictar la legislación básica y la Comunidad Autónoma del País Vasco una competencia de desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de esa legislación básica.

Ahora bien, el representante del Gobierno Vasco manifiesta que al hilo de la citada STC 170/1989 cabe cuestionar el alcance de la expresión «las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» por referencia al «quantum competencial» de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Y tras citar una parte del fundamento jurídico 2.º de la mencionada decisión, se sostiene que dentro de los parámetros señalados cabe situar a la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que articula las bases estatales en materia medioambiental y la Ley vasca 5/1989, de 6 de julio, que articula las genéricas competencias legislativas y ejecutivas que el art. 11.1 a) E.A.P.V. atribuye en materia medioambiental y ecológica a esta Comunidad Autónoma.

B) Entrando en el examen de las alegaciones contenidas en el recurso, en lo que respecta a la impugnación de los arts. 23.2 b) y 23.2 c) de la Ley vasca 5/1989, de 6 de julio, el representante del Gobierno Vasco, de un lado, expone que la declaración de incons-

titucionalidad solicitada de contrario no puede apoyarse en lo declarado por este Tribunal en la STC 170/1989, fundamento jurídico 6.º, que se transcribe. Pues a la luz de esta doctrina cabe colegir que la Ley impugnada no ha establecido régimen jurídico alguno de los derechos reales de tanteo y retracto, sino que únicamente ha reconocido en favor de la Administración vasca una facultad que la legislación básica del Estado en su art. 10.3 había habilitado.

De otro lado y en lo que respecta a la divergencia en los plazos con la legislación estatal, se señala que este Tribunal ha declarado la constitucionalidad del art. 3.2 de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional del Alto Manzanares aun cuando en la misma se establecía un derecho de tanteo que debía ejercerse dentro del plazo de tres meses y un derecho de retracto a ejercer dentro del plazo de seis meses; plazos éstos que son distintos de los de tres meses y un año, respectivamente, establecidos en el art. 10.3 L.C.E.N. Y la razón de ello es que el Tribunal ha entendido con buen criterio que los plazos de esas instituciones no integran el «Derecho civil del régimen jurídico de las instituciones citadas», sino que se incardinan en el ámbito del desarrollo legislativo en materia administrativa medioambiental. De manera que, siendo idénticos los supuestos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid y de la Ley vasca impugnada en punto a plazos, ha de aplicarse la misma doctrina y, por tanto, reconocer la constitucionalidad de los plazos establecidos en la segunda, como se ha hecho respecto a la primera.

C) Finalmente, respecto a la impugnación de los arts. 27, 28.4 y 29.1, relativos a infracciones y sanciones administrativas, el representante del Gobierno Vasco ha alegado que para enjuiciar la constitucionalidad de dichos preceptos es preciso interpretar conjuntamente la doctrina de este Tribunal tanto sobre la materia sancionadora como respecto a la facultad sobre la que aquella se proyecta en el presente supuesto, esto es, la competencia autonómica en materia medioambiental. Y tras citar lo declarado en las SSTC 87/1985 y 227/1988, fundamentos jurídicos 6.º y 29, respectivamente, a la luz de esta jurisprudencia se concluye que por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la legislación básica del Estado, tanto sustantiva como sancionadora, no cumple una función de uniformidad relativa sino de mínimos que han de respetarse. Y, en consecuencia, el ámbito de la modulación de las infracciones y sanciones que compete a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia medioambiental puede completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas autonómicas sean compatibles y no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.

En la Ley vasca 5/1989, de 6 de julio, la única modificación respecto a la legislación estatal que se recurre versa sobre la no previsión de las sanciones «menos graves». Pero en materia medioambiental tal opción es perfectamente legítima cuando no se desconozca o limite la protección establecida por la legislación básica del Estado. Y ello es lo que aquí ocurre, pues la legislación autonómica refuerza los niveles de protección previstos en la normativa estatal, como queda patente si se observa que las sanciones menos graves (sancionadas con multa de 100.001 a 1.000.000 de pesetas y con un plazo de prescripción de seis meses) junto con las graves (sancionadas con multa de 1.000.001 a 10.000.000 de pesetas y con un plazo de prescripción de un año), ambas de la Ley estatal, han sido refundidas en la única categoría de «graves» de la Ley vasca, que las sanciona con multa de 250.001 a 15.000.000 de pesetas y esta-

blece un plazo de prescripción de cinco años. Por lo que ha de concluirse que, no cumpliendo la normativa estatal una función de uniformidad sino de ordenación mediante mínimos, cualquier estándar de protección autonómico más elevado no entra sólo por eso en contradicción con la normativa básica estatal, como ha declarado este Tribunal; y si el nivel de protección autonómico no limita ni desconoce la protección establecida por los mínimos estatales, nada cabe reprochar a los preceptos aquí impugnados.

5. El representante del Parlamento Vasco, formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de diciembre de 1989. En esencia, las razones que justifican su solicitud de que se desestime el recurso y se declare que los artículos impugnados son conformes con la Constitución, son las siguientes.

A) Con carácter general, el representante del Parlamento Vasco no cuestiona el título competencial alegado por la parte recurrente, considerando que la Ley 5/1989, de 6 de julio, por su contenido y finalidad, se encuadra en el ámbito de la protección del medio ambiente y, por tanto, son los arts. 149.1.23 C.E. y 11 a) E.A.P.V., junto a la Ley 4/1989, de 27 de marzo (L.C.E.N.), los que aportan la medida para enjuiciar la constitucionalidad de la mencionada Ley vasca. Respecto a dicho título competencial, con base en la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 64/1982 y 170/1989) se afirma seguidamente que si bien al Estado corresponde la «política global» en materia de protección medioambiental, las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia pueden establecer un plus de protección. Lo que es congruente con las exigencias de la política medioambiental, pues una vez establecido su marco global, cada espacio natural concreto exige un régimen jurídico particular que se adapte a sus circunstancias propias, pues aunque todos necesitan protección, no todos requieren la misma protección ni en la calidad ni en la intensidad de las medidas protectoras. A lo que se agrega, para acabar de perfilar el alcance de la competencia autonómica en esta materia, que las Comunidades Autónomas no sólo pueden acogerse a las cuatro categorías de espacios protegidos del art. 12 L.C.E.N., sino también crear otras figuras distintas, con sus correspondientes medidas de protección, siempre que conserven una cierta uniformidad con las allí previstas; y ello conlleva, lógicamente, la singularidad de las medidas de protección que han de establecerse por las Comunidades Autónomas. En la Ley 5/1989, de 6 de julio, el legislador vasco no se ha acogido a ninguna de las figuras previstas en el art. 12 L.C.E.N. sino que al amparo de su art. 21.2 ha creado una nueva, la «Reserva de la Biosfera», en atención al espacio natural que integran el valle y el estuario de la ría de Urdaibai y a sus especiales características, derivadas de los asentamientos humanos allí existentes, como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley vasca. Dicha figura, se agrega por el representante del Parlamento Vasco, guarda «cierta uniformidad» con las previstas en la L.C.E.N. y buena prueba de ello es que sólo se discutan dos aspectos menores de la Ley vasca.

B) En cuanto a los plazos previstos en el art. 23.2 b) y c) de la Ley impugnada, el representante del Parlamento Vasco expone que de los dos argumentos esgrimidos por la parte recurrente es preciso comenzar por el segundo, ya que mediante la invocación del art. 149.1.1 C.E. se pretende introducir en el canon para enjuiciar la constitucionalidad un nuevo título competencial autónomo y distinto del inicialmente invocado y ampliar así las competencias del Estado en el ámbito de la protección medioambiental. Ahora bien, es indudable que el título del art. 149.1.23 C.E. es el específico y preferente; mientras que el invocado no puede servir para vaciar las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, como ha declarado reiteradamente este Tribunal, y sólo puede operar, en todo caso, como criterio interpretativo del alcance de la legislación básica. Y es de observar que, de aceptarse la tesis de la parte recurrente, de un lado, que, por entrañar necesariamente la legislación protectora del medio ambiente ciertas limitaciones sobre la propiedad, la competencia autonómica de desarrollo legislativo en esta materia quedaría simplemente negada. De otro lado, no cabe admitir, como pretende el Abogado del Estado, que exista un único y uniforme estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria que se conecta con el art. 149.1.1 C.E., pues las limitaciones al dominio no pueden ser consideradas en abstracto sino que deben ser analizadas en cada caso, en atención a su función social. Por lo que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya competencia para proteger el espacio de la cuenca de Urdaibai es indiscutible, establecer las limitaciones y deberes inherentes a la función social de la propiedad en dicho ámbito territorial.

Reconducido así el debate al cauce del art. 149.1.23 C.E., el punto crucial no es si los plazos son o no un elemento esencial para la configuración de los derechos de tanteo y retracto, sino el determinar si la disparidad de plazos entre la Ley vasca y la L.C.E.N. disminuye notable e injustificadamente la efectividad de la medida protectora. Para lo que ha de tenerse en cuenta que el art. 10.3 L.C.E.N. configura los derechos de tanteo y retracto con carácter genérico para las cuatro figuras de espacios naturales protegidos previstas en su art. 12; y no toma en consideración las posibles modulaciones que pueden establecerse dentro de un mismo espacio natural en atención a las distintas zonas del mismo. Lo que es preciso ordenar el caso en la Ley vasca protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, ya que el tanteo y retracto no están previstos con carácter general para todo el ámbito de este espacio natural sino sólo para «los terrenos ubicados en las áreas de especial protección», así como para aquellos que se determinen en el Plan Rector de Uso y Gestión, precepto éste que no ha sido recurrido en este punto. Y no cabe olvidar que nos encontramos ante una figura de espacio natural protegido que es distinta de las previstas en la L.C.E.N., por la existencia de núcleos de población importantes, como Gernika y Bermeo, con usos e industrias anejas, así como por utilizarse para el turismo y como lugar de segunda residencia. Lo que explica y justifica en este caso concreto la reducción operada en los plazos, modulando el régimen general, pues si éstos introducen un factor de precariedad e inseguridad en el tráfico jurídico, unos plazos más amplios serán más tolerables allí donde existen pocos propietarios, como en los parques, pero sería insoportable en la cuenca de Urdaibai, tanto por el volumen de los afectados como por la intensidad del tráfico jurídico. A lo que se agrega, de un lado, que los plazos establecidos por la Ley vasca son razonables y suficientes para garantizar la finalidad protectora, al establecerse la exigencia de notificación fehaciente por parte del transmitente y contarse con la colaboración de Notarios y Registradores. Y de otro lado, que la eficacia protectora no se ve disminuida pues si se acortan los plazos ello se compensa con la intervención escalonada de tres Administraciones públicas para el ejercicio de las facultades de tanteo y retracto.

C) Por último, la impugnación de los arts. 27, 28.4 y 29.1 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, obedece a una misma causa: la imprevisión de las infracciones «menos graves», previstas en la legislación estatal. Ahora bien,

C) Por último, la impugnación de los arts. 27, 28.4 y 29.1 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, obedece a una misma causa: la imprevisión de las infracciones «menos graves», previstas en la legislación estatal. Ahora bien,

si se examina con cierto detalle el régimen sancionador de los arts. 38 y 39 L.C.E.N. puede observarse que las cuatro clases de infracciones allí establecidas sólo tienen un carácter formal, pues carecen de todo contenido pre-determinado, y sólo se diferencian por la cuantía de las multas. Lo que impide aceptar el motivo de impugnación alegado ya que la diferencia entre el régimen jurídico sancionador de la L.C.E.N. y de la Ley vasca se resuelve en una mera discrepancia semántica, sin trascendencia material alguna ni afectación de la igualdad de derechos reconocida por el art. 149.1.1 C.E.

De otra parte, si se considera la jurisprudencia de este Tribunal sobre la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas (SSTC 87/1985, 102/1985, 137/1986, 48/1988 y 227/1988, entre otras) es claro que tiene carácter básico, en lo que aquí importa, los límites mínimos y máximos de las sanciones. Pero la supresión de las infracciones «menos graves» como simple *nomen iuris* que ha llevado a cabo la Ley vasca es consecuencia de haber variado los límites máximos y mínimos de las sanciones correspondientes, respectivamente, a las infracciones leves y graves; pues el límite superior de las infracciones leves se ha incrementado de 100.000 a 250.000 pesetas de multa y las graves han reducido su límite inferior de 1.000.001 a 250.001 pesetas de multa, lo que ha entrañado la exclusión de las infracciones «menos graves». Dada la concepción formal del sistema de infracciones de la L.C.E.N., con esta modificación no queda afectado el art. 149.1.1 C.E. como se ha dicho. Y está justificada por el plus de protección que introduce, dentro del respeto a la legislación estatal básica, así como por la singularidad del régimen jurídico de esta particular figura de espacio natural protegido que es la Reserva de la Biosfera. Siendo de señalar, en lo que respecta a los plazos de prescripción de las infracciones, que la Ley vasca ha procedido a elevar el nivel de protección ampliando dichos plazos; y en el punto que aquí se suscita respecto a las infracciones «menos graves», que el plazo de prescripción de seis meses queda salvaguardado en todo caso, pues es el previsto para las infracciones «leves» en la Ley vasca, y es superior a la norma estatal el previsto para las «graves».

6. Por providencia de 6 de marzo de 1990 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con el art. 161.2 LOTC, oír a las partes personadas para que en el plazo común de cinco días aleguen lo que estimen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Dentro de dicho plazo, el Abogado del Estado, mediante escrito presentado en este Tribunal el 14 de marzo de 1990 solicitó el mantenimiento de la suspensión. En cambio el representante del Gobierno Vasco, por escrito registrado en este Tribunal el mismo día, 14 de marzo, solicitó el levantamiento de la suspensión, al igual que hizo el representante del Parlamento Vasco mediante escrito presentado en este Tribunal el siguiente día, 15 de marzo de 1990. El Pleno del Tribunal, por Auto de 29 de marzo de 1990, acordó levantar la suspensión de los preceptos de la Ley 5/1989, de 6 de julio, impugnados en el presente recurso.

7. Por providencia de 24 de octubre de 1995 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugnan en el presente recurso de inconstitucionalidad los arts. 23.2 b), en cuanto al inciso «sesenta días naturales»; 23.2 c), párrafo 2.º, inciso «seis meses»; 27 por previsión de infracciones menos gra-

ves; 28.4 por previsión de sanciones para las infracciones menos graves, de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, por considerar que no respetan el orden constitucional de competencias y, en concreto, por considerarlos contrarios a los arts. 10.3 y 39 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (L.C.E.N.), que según su Disposición adicional quinta tienen carácter básico. El primero de los preceptos impugnados —el art. 23.2 apartados b) y c)— modifica los plazos que para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto establece el art. 10.3 de la Ley estatal; el art. 27, modifica la escala de sanciones prevista en el art. 39 de dicha Ley y, por su conexión con el art. 27, se impugnan los arts. 28.4 y 29.1 de la Ley autonómica.

2. Antes de abordar el examen de dichos preceptos conviene recordar que la mencionada Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los arts. 10.31 y 11.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (E.A.P.V.) y con la finalidad de establecer «un régimen jurídico especial para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, con el fin de proteger la integridad y potenciar la recuperación de la gea, flora, fauna, paisaje, aguas y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de sus ecosistemas en razón de su interés natural, científico, educativo, cultural, recreativo y socioeconómico» (art. 1). Pues como se afirma en su Exposición de Motivos «el valle y estuario de la ría de Urdaibai constituye un espacio natural muy valioso por la diversidad y originalidad de los recursos naturales» y en 1984 la zona fue designada por la U.N.E.S.C.O. como «Reserva de la Biosfera».

Por consiguiente, son las peculiaridades de esta zona —a las que se alude también en la Exposición de Motivos— las que han llevado al Parlamento Vasco a no acogerse a ninguna de las figuras previstas en el art. 12 L.C.E.N. —parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos—, sino que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.2 de esa misma Ley, se ha optado por la creación de una nueva figura, la Reserva de la Biosfera. Lo que, en opinión del Letrado del Parlamento Vasco, habrá de tener sus efectos en cuanto al régimen jurídico previsto.

3. Todas las partes intervinientes en este proceso están de acuerdo en la determinación de la materia afectada, la protección del medio ambiente, así como en los títulos competenciales en conflicto, los previstos en los arts. 149.1.23 C.E. y 11.1 E.A.P.V., si bien, y como más adelante se verá, el Abogado del Estado invoca también con carácter subsidiario el art. 149.1.1 C.E. No se discute, por tanto, la competencia del Estado para dictar legislación básica para la protección del medio ambiente ni la de la Comunidad Autónoma vasca para aprobar normas adicionales de protección. Las discrepancias se producen a la hora de determinar si los preceptos impugnados han infringido o no la legislación básica aprobada por el Estado y, con ello, el orden competencial. Estamos, por tanto, ante un supuesto en el que «la inconstitucionalidad que se denuncia, de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado (...) permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias» (STC 60/1993, fundamento jurídico 1.º).

Los preceptos que se proponen por el Abogado del Estado como parámetro desde el que examinar la constitucionalidad de los impugnados han sido calificados formalmente como básicos por el legislador estatal que, en la Disposición adicional quinta de la L.C.E.N., declaró como normas básicas, a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.23 C.E. los arts. 1, 2, 4, 5, 6, 8 al 19, 21 al 31, 33 al 41, Disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta, quinta y Disposición transitoria segunda. En la STC 102/1995, se ha reconocido genéricamente el carácter básico de los arts. 10 y 39 de la Ley, aunque es preciso poner ya de relieve que no se ha realizado un pronunciamiento concreto sobre los incisos ahora relevantes por no haber sido impugnados por ninguno de los recurrentes.

No obstante, se da la circunstancia de que en los extremos relevantes para el presente recurso el carácter básico de tales preceptos no fue cuestionado por la Comunidad Autónoma vasca en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por su Gobierno contra la mencionada Ley; y la falta de impugnación en su momento de carácter básico de los preceptos ha llevado al Abogado del Estado a sostener que en defensa de la constitucionalidad de la norma autonómica impugnada no puede aducirse la inconstitucionalidad de la propia norma básica cuando ya han transcurrido los plazos para su impugnación, por ser ésta una exigencia del principio de lealtad que informa el funcionamiento de nuestro Estado compuesto (STC 96/1986, fundamento jurídico 3.º). Pero esta afirmación debe ser matizada, pues si bien es cierto que el referido principio de lealtad debiera llevar a que las Comunidades Autónomas impugnaran en los plazos habilitados para ello aquellas normas declaradas básicas por el Estado y que, según su criterio, no reúnan dicha condición y a procurar que nadie se beneficie de sus propias omisiones, no lo es menos que este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias.

El Tribunal debe, por tanto, partir de la calificación hecha por el legislador estatal, pero dicha calificación no le vincula de forma absoluta, ni siquiera cuando en su momento no fue impugnada por quienes tienen legitimación para ello, pues al Tribunal le corresponde determinar, como intérprete supremo de la Constitución y de las normas que junto a ella delimitan las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuándo un precepto tiene carácter básico. Como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 145/1988, por ejemplo), el legislador estatal goza de un amplio margen de libertad para la determinación de qué debe considerarse básico, pero este Tribunal tiene la última palabra al respecto. A esta conclusión conduce «el carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro» (SSTC 26/1982, fundamento jurídico 1.º, y 39/1982, fundamento jurídico 3.º) y la necesidad de evitar que normas aprobadas con infracción del bloque de constitucionalidad y no impugnadas en su momento adquieran una validez (o, como en este caso, un carácter básico) de la que *ex Constitutione* carecen. Como recientemente hemos tenido ocasión de recordar, comprobar si la calificación de lo básico realizada por el legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal y debe ser realizada caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar cri-

terios abstractos no contrastados con la realidad tónica (STC 102/1995, fundamento jurídico 9.º).

En último extremo, sólo es posible declarar la inconstitucionalidad de una Ley cuando vulnera el orden constitucional de competencias y en el caso de las Leyes que desarrollan legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden. En otro caso, la Ley autonómica, aun siendo contraria a preceptos formalmente declarados básicos por el Estado, podría ser perfectamente respetuosa del bloque de constitucionalidad, no procediendo entonces su declaración de nulidad. Por otra parte, cuando por el legislador estatal se declaran como básicos, como ocurre en el presente caso, una multiplicidad de preceptos enteros, muchos de los cuales tienen, a su vez, un contenido muy heterogéneo, no cabe duda de que este Tribunal puede, en su función interpretadora, deslindar los aspectos de los mismos que tienen efectivamente carácter básico de aquellos otros que no lo tienen.

4. Como antes se ha señalado, los títulos competenciales relevantes para este caso son el art. 149.1.23 C.E. y el art. 11.1 a) del E.A.P.V. Según el primero de ellos, el Estado tiene competencia exclusiva para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». El segundo dispone que es de competencia del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en la materia de medio ambiente y ecología. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones —y muy especialmente en la STC 102/1995— sobre el alcance de las competencias legislativas estatales y autonómicas en lo referente a la protección medioambiental. En un primer acercamiento al problema la STC 64/1982 afirmó que al Estado le corresponde, de acuerdo con la tendencia general actual, fijar 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», pero «se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de "desarrollo legislativo" de la legislación básica, y la de imponer "medidas adicionales de protección"; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones» (fundamento jurídico 4.º).

Posteriormente, la STC 170/1989 dio un paso más en la delimitación de las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23 C.E., afirmando que en esta materia «la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado». Por tanto, las Comunidades Autónomas «pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado» (fundamento jurídico 2.º). Si bien en la STC

149/1991 se afirmó que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo al legislador de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno» (fundamento jurídico 1.º).

Sin embargo, en la reciente STC 102/1995 nos hemos apartado de forma expresa de esta doctrina de la STC 149/1991, señalando que el Estado, al establecer la legislación básica, «no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido» (fundamento jurídico 8.º). Enlazando de nuevo con la doctrina de la STC 170/1989, hemos afirmado que lo básico «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 competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). Lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (fundamento jurídico 9.º).

5. A la luz de la doctrina expuesta debemos examinar los concretos problemas que se suscitan en el presente recurso. Se impugnan, en primer lugar, las letras b) y c) del apartado 2.º del art. 23 de la Ley vasca. Este artículo establece unos derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de bienes y derechos relativos a los terrenos ubicados en determinadas zonas de la Reserva, que podrán ser ejercidos, por este orden, por la Administración de la Comunidad Autónoma, por la Diputación Foral de Bizkaia o por los Ayuntamientos afectados. Hasta aquí el precepto se hace eco de lo dispuesto en el art. 10.3 L.C.E.N. según el cual «la declaración de un espacio como protegido lleva aparejada (...) la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo». Sin embargo, la Ley vasca establece para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto unos plazos de sesenta días naturales [art. 23.2 b)] y de seis meses [art. 23.2 c)], respectivamente, mientras que en el art. 10.3 de la Ley estatal los plazos son de tres meses y un año.

Para el Abogado del Estado esta alteración de los plazos supone una violación de la legislación básica del Estado y, por tanto, y aunque de manera indirecta, de los núms. 1 y 23 del art. 149.1 C.E. Del segundo de ellos, porque el plazo de ejercicio es un elemento esencial en la configuración de los derechos de adquisición preferente, del que por otra parte depende en buena medida la efectividad de este mecanismo de protección; de aquí su carácter básico. Del primero, porque el tanteo y el retracto legal son limitaciones del dominio que pertenecen a lo que se puede denominar como «estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria» y la Ley vasca, al modificar los plazos de ejercicio de esos derechos, incide en el referido estatuto y crea un privilegio injustificado e irrazonable que beneficia a los propietarios de terrenos situados en el interior de la zona protegida, con lo que se alteran las condiciones básicas que garantizan la igualdad

de todos los españoles en cuanto a los límites que deban sufrir en sus derechos patrimoniales para defender y restaurar el medio ambiente.

En relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 C.E., hemos señalado que el título del art. 149.1.1 C.E. no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9.º). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado territorialmente descentralizado), sino la que queda garantizada con el establecimiento de unas condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado.

En el presente caso, es evidente que la fijación de unos determinados plazos para el ejercicio de unos concretos derechos de tanteo y retracto en unas zonas muy concretas del territorio nacional, como son los espacios naturales protegidos, no puede ampararse en la habilitación competencial que supone el art. 149.1.1 C.E. Y, en consecuencia, los apartados b) y c) del art. 23.2 de la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai no vulneran, desde esta perspectiva, el orden constitucional de competencias.

6. Descartada la infracción del art. 149.1.1 C.E. debemos examinar los preceptos impugnados desde la óptica del art. 149.1.23 C.E., desde el que, por otra parte, se construye el núcleo principal de la argumentación del Abogado del Estado.

A) Este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la creación de derechos de tanteo y retracto como técnica de protección del medio ambiente. Así, en la STC 170/1989 hemos afirmado que el simple establecimiento de derechos de esa índole por una Comunidad Autónoma —en aquel caso la Comunidad de Madrid— no vulnera la competencia estatal para dictar legislación básica sobre medio ambiente y sobre legislación civil. Respecto de esta última, porque el simple establecimiento de un derecho preferente no implica la regulación de una institución civil; respecto de la primera, porque tal medida no difiere sino que, por el contrario, coincide con la legislación básica contenida en el art. 10.3 L.C.E.N. Sin embargo; no hubo en aquel caso un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma modificara los plazos que para el ejercicio de tales derechos establece la Ley estatal; pues tal cuestión no había sido suscitada por ninguna de las partes y, en consecuencia, quedó imprejuizada.

La doctrina de la STC 170/1989 ha sido reiterada en la STC 102/1995, en la que, tras afirmar que el tanteo y el retracto son derechos reales cuya regulación por ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, se declara que ello no excluye que puedan existir derechos de retracto o bien otros establecidos por la regulación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima, como puede ser

la protección del medio ambiente. Los efectos perseguidos con estos derechos tienen un carácter instrumental y, por ello, la competencia para provocarlos está siempre en función de aquella otra sustantiva a la cual sirva (fundamento jurídico 16). Y tras estas afirmaciones se sostiene el carácter básico del art. 10.3 L.C.E.N. aunque sin entrar a examinar el problema concreto de los plazos, por no haber sido cuestionado este extremo por ninguno de los recurrentes.

B) La relación entre la legislación estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo en materia de medio ambiente, en general, y en cuanto al establecimiento de derechos preferentes, en concreto, debe ser examinada desde una doble perspectiva: desde la finalidad perseguida con dicha legislación que, como se ha dicho, no es tanto la uniformidad como el establecimiento de mínimos de protección, y desde la exigencia de que el legislador estatal no llegue a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido (STC 102/1995). Pues bien, en atención a dichos criterios ha de entenderse, en lo que aquí importa, que lo básico en la ordenación estatal es el establecimiento de un derecho de tanteo y retracto en favor de las Administraciones Públicas, la garantía de un conocimiento fehaciente por dichas Administraciones de las transmisiones *inter vivos* de terrenos situados en el interior de un espacio protegido y la determinación de unos plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que permitan asegurar una eficaz protección del espacio por los Entes competentes. Por lo que ha de admitirse que la competencia básica del Estado en materia de protección del medio ambiente no impide que las Comunidades Autónomas determinen la concreta duración de dichos plazos siempre que ésta suponga una protección suficiente que no reduzca la eficacia de la medida en relación con el espacio natural al que se aplica.

Ahora bien, ello no ocurre en el presente caso, pues los plazos establecidos por el legislador vasco son lo suficientemente amplios como para permitir que realmente puedan ejercitarse los derechos de tanteo y retracto. A mayor abundamiento, no puede desconocerse que la separación de la Ley estatal en este punto se justifica por el representante del Parlamento Vasco en las peculiaridades de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai que, como antes se ha recordado, han llevado al legislador de aquella Comunidad a crear, al amparo de lo dispuesto en el art. 21.2 L.C.E.N., una figura específica, distinta de las previstas en el art. 12 de la misma Ley. Entre esas peculiaridades —y tal y como se recuerda en la Exposición de Motivos de la Ley— está el hecho de que en la zona protegida se encuentran numerosos núcleos urbanos de población, con un importante desarrollo industrial y turístico, por lo que es necesario «armonizar el desarrollo de esta zona con la conservación de nuestro patrimonio y recursos naturales».

7. Se impugnan también por el Abogado del Estado los arts. 27, 28.4 y 29.1 de la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. El primero de ellos establece los tipos de infracción, que se clasifican en muy graves, graves y leves; el segundo fija los órganos competentes para imponer las sanciones y sus cuantías mínimas y máximas, y el tercero se refiere a sus plazos de prescripción. El fundamento último de la impugnación es la exclusión que en estos preceptos se hace de la categoría de sanciones «menos graves», lo que, se afirma, infringe el art. 39.1 L.C.E.N., precepto declarado básico y según el cual «las infracciones serán calificadas de leves, menos graves, graves y muy graves». Para el representante estatal la Ley vasca ha alterado

el referido régimen sancionador sin razón que lo justifique y, por ello, resulta en estos concretos extremos inconstitucional y nula.

Como punto de partida para resolver la cuestión suscitada debemos recordar que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y, por ello, hemos dicho que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)» (STC 87/1985, fundamento jurídico 8.º). Por tanto, debemos examinar en primer lugar los preceptos impugnados desde la perspectiva específica del art. 149.1.23 C.E. y del art. 11.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que son los títulos sobre la materia sustantiva; y, posteriormente, desde las limitaciones generales que, como se ha señalado, tienen las Comunidades Autónomas en el establecimiento de sanciones.

8. Como se indica en la STC 149/1991, las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, por lo que aparecen como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente. Ello permite —y así lo hemos declarado en la STC 102/1995, fundamento jurídico 32— que, con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas —ampliable por el legislador autonómico— que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas (art. 38 L.C.E.N.); asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves (art. 39.2) y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos (art. 39.1). Ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas «necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas». Esto es, constituyen «una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente» (STC 102/1995, fundamento jurídico 32).

Para los representantes del Gobierno y Parlamento del País Vasco los preceptos impugnados no han traspasado los márgenes de actuación que para la modulación de sanciones se reconocen a las Comunidades Autónomas, máxime si se tiene en cuenta que las diferencias existentes entre las escalas estatal y autonómica son más formales que sustantivas. Como explica el representante del Parlamento Vasco en su escrito de alegaciones, la escala de infracciones que recoge la L.C.E.N. tiene un carácter meramente formal, carente de todo contenido pues, con la excepción de las tres conductas que según su art. 39.2 tendrán siempre la calificación de infracciones graves, cada Comunidad Autónoma es libre para determinar qué infracciones tienen el carácter de leves, menos graves, graves o muy graves; *a priori*, las diferencias entre los distintos tipos de infracciones únicamente son identificables por las cuantías de las multas (art. 39.1) y por sus plazos de prescripción (art. 41.1).



Es indudable que las sanciones son un instrumento eficaz para garantizar los deberes que, para la protección de los espacios naturales y de su flora y fauna, el legislador puede establecer. Pero dicha finalidad protectora se consigue con la fijación de los tipos de ilícitos, de la especificación de la gravedad de algunos de ellos, de las cuantías mínimas de las sanciones, etc., pero no con el simple establecimiento de una gradación que sólo al legislador autonómico le corresponde posteriormente llenar de sentido. Por ello, la creación de la referida escala con un pretendido carácter básico no puede justificarse desde la necesidad de establecer unos mínimos de protección y sólo puede explicarse, bien desde la perspectiva del principio de proporcionalidad (STC 102/1995, fundamento jurídico 32), bien desde el deseo de establecer unos tipos de sanciones uniformes en todo el territorio nacional. Sin embargo, ninguna de esas finalidades está cubierta por el art. 149.1.23 C.E. La primera, porque este precepto no es título habilitante que permita al Estado establecer una escala que garantice el principio de proporcionalidad de las sanciones, principio que viene garantizado directamente por otros preceptos de la Constitución que, evidentemente, vinculan al legislador estatal y al autonómico. La segunda, porque, como hemos recordado, la legislación básica no cumple en este caso una función de uniformidad relativa. Por ello, los preceptos impugnados, aunque se apartan de la Ley estatal, no resultan contrarios al art. 149.1.23 C.E. Este precepto se habría infringido si se hubieran suprimido las faltas graves, pues la Ley estatal establece tres tipos de infracciones que, en todo caso, se considerarán infracciones muy graves (art. 39.2). Esta norma ha sido declarada básica por el legislador y tal carácter ha sido confirmado por la STC 102/1995, pues efectivamente establece una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional; por ello, si el legislador vasco hubiera suprimido las infracciones muy graves, o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal. Sin embargo, la escala establecida por el Estado ha sido respetada en este concreto extremo.

9. Descartada la violación del art. 149.1.23 C.E., debemos examinar la validez de los artículos impugnados desde la perspectiva del art. 149.1.1 C.E. pues, como antes se ha señalado, las Comunidades Autónomas, al aprobar normas sancionadoras, no pueden introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio nacional (SSTC 87/1985, 48/1988, 136/1991 y 108/1993, entre otras).

En el presente caso, la legislación estatal (art. 39.1 L.C.E.N.) establece cuatro categorías de infracciones a las que corresponden las siguientes sanciones: leves, multa de 10.000 a 100.000 pesetas; menos graves, multa de 100.001 pesetas a 1.000.000 de pesetas; graves, multa de 1.000.001 a 10.000.001 de pesetas; muy graves, multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas. Por su parte, la Ley vasca establece la siguiente escala (arts. 27 y 28.4): leves, multa hasta 250.000 pesetas; graves, multa de 250.001 a 15.000.000 de pesetas; muy graves, multa de 15.000.001 a 50.000.000 de pesetas. Como puede apreciarse, la diferencia más relevante es la supresión de las faltas menos graves, de manera que las cuantías equivalentes de la Ley estatal quedan englobadas, bien en las faltas leves, bien en las graves. Esta modulación del régimen establecido en la norma estatal no afecta por sí misma a las condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes y, por ello, no introduce divergencias desproporcionadas respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes

del territorio. Máxime si se tiene en cuenta que, como ha quedado expuesto, a dichas sanciones no se han vinculado por parte del Estado determinadas conductas, sino que éstas deben ser determinadas por la propia Comunidad Autónoma, lo que a su vez está plenamente justificado puesto que la gravedad de las conductas dependerá en muchos casos de las condiciones concretas de cada uno de los espacios que se pretenden proteger.

Por ello, tampoco desde la perspectiva del art. 149.1.1 puede concluirse la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 27 y 28.1 de la Ley del Parlamento Vasco de Protección y Ordenación de la Biosfera de Urdaibai, y se debe descartar igualmente la del art. 29.4 pues su impugnación estaba estrechamente relacionada con la de los mencionados preceptos.

### 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.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y cinco.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás S. Vives Antón.—Rubricado.

**25699** *Sala Segunda. Sentencia 157/1995, de 6 de noviembre de 1995. Recurso de amparo 717/92. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, revocatoria de la dictada en juicio de faltas por el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Inca condenando al recurrente en amparo como autor de una falta del artículo 158 bis del C. P. Supuesta vulneración del derecho a la presunción de inocencia: valoración de la prueba por el Juez «ad quem» no lesiva del derecho.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 717/92, interpuesto por don Jorge Gómez Pérez, a quien representa el Procurador de los Tribunales don Luis Pastor Ferrer con la asistencia de la Abogada doña María de los Angeles López Calderón, contra la Sentencia que la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca dictó el 5 de febrero de 1992. Ha comparecido el Minis-