

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7214 *Pleno. Sentencia 138/2013, de 6 de junio de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2155-2008. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Competencias sobre medio ambiente: interpretación conforme del precepto legal que atribuye funciones de coordinación al Comité MaB español (STC 69/2013).*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2155-2008, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid contra los arts. 4, 9, 10, 11, 16.2, 20, 23 b 1), 24, 25, 26, 45.1, 62.3 j), 66.2 y 72 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 14 de marzo de 2008, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 9, 10, 11, 16.2, 20, 23 b 1), 24, 25, 26, 45.1, 62.3 j), 66.2 y 72 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Tras una sucinta referencia a los preceptos que en materia de medio ambiente distribuyen competencias entre el Estado y la Comunidad Madrid (art. 149.1.23 CE y art. 27.7 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad), la demanda expone los concretos motivos de impugnación, que se resumen a continuación.

a) El Letrado autonómico impugna conjuntamente los arts. 4 y 72. El primero prevé el fomento de acuerdos voluntarios con los propietarios y usuarios para la planificación y gestión de espacios naturales protegidos y especies amenazadas. El segundo, que las Administraciones impulsarán la custodia del terreno, entre entidades y propietarios de fincas, con el fin de conservar el patrimonio natural y la biodiversidad; la Administración General del Estado podrá asimismo ceder total o parcialmente la gestión de los terrenos de los que sea titular mediante convenios plurianuales. Estas previsiones supondrían una interferencia estatal en la gestión medioambiental autonómica, es decir, la imposición de una concreta política a las Comunidades Autónomas que se considera basada sobre el presupuesto de que los propietarios no saben o no tienen interés en la conservación de los valores medioambientales existentes en sus terrenos. La Ley 42/2007 impediría que la Comunidad de Madrid desarrollara una política basada en la concepción opuesta: que

los propietarios son quienes mejor pueden conservar tales valores. En consecuencia, la titularidad dominical de terrenos situados en espacios naturales no debería permitir al Estado realizar una gestión medioambiental al margen de las competencias autonómicas.

b) La demanda impugna conjuntamente los arts. 9, 10 y 11 por entender que generan un inaceptable escenario de tutelas y controles de la gestión medioambiental autonómica por parte del Ministerio de Medio Ambiente.

El primero de tales artículos encomienda al Ministerio indicado, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y organizaciones científicas, la elaboración y actualización de un inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad que ha de incluir, al menos, información de una serie de catálogos, inventarios y listados de contenido más específico. El Letrado autonómico admite que la STC 102/1995, de 26 de junio, reconoció el carácter básico de los inventarios regulados en la Ley 4/1989, pero insiste en que ese pronunciamiento declaró que la legislación estatal no puede llegar a tal grado de detalle que impida un desarrollo autonómico en materia de medio-ambiente; el voto particular de esa Sentencia reputaba en todo caso inconstitucionales los preceptos reguladores del catálogo general de especies amenazadas bajo la consideración de que la «coordinación siempre deseable y benéfica no es título habilitante de la competencia del Estado y puede ser conseguida mediante esquemas orgánicos y funcionales de corte horizontal, en pie de igualdad y hasta con talante convencional o negociador». La Ley 42/2007 habría ido más allá que su predecesora, creando una red absolutamente exhaustiva de catálogos que impide que las Comunidades Autónomas establezcan inventarios propios y –lo que es más importante– orientarlos a finalidades específicas que consideren convenientes en el marco de sus competencias medioambientales.

El art. 10 prevé, dentro del inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad, un sistema de indicadores que, elaborado con participación autonómica, expresará de forma sintética sus resultados con el fin de transmitirlos al conjunto de la sociedad, incorporarlos a los procesos de toma de decisiones e integrarlos a escala supranacional. Según el Letrado autonómico, los indicadores serían «criterios de actuación» diseñados por el Estado para condicionar la acción autonómica, por más que la Ley disponga que puedan incorporarse a los procesos de toma de decisiones.

Conforme al art. 11, el Ministerio de Medio Ambiente elaborará anualmente con las Comunidades Autónomas un informe para la descripción del estado y la evolución del patrimonio natural y de la biodiversidad, la evaluación de los resultados de las principales políticas adoptadas y la aprobación de nuevas iniciativas de conservación. Se trataría, sin embargo, de un control completamente genérico y de oportunidad contrario a la doctrina constitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero).

c) El art. 16.2 atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la competencia para elaborar –en el marco del plan estratégico estatal del patrimonio nacional y de la biodiversidad– unas «directrices de ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán sujetarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas». Tales directrices se aprueban por real decreto con participación autonómica y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. El Letrado autonómico admite que tales directrices pueden ser necesarias y que la STC 102/1995 las declaró constitucionales. No obstante, invita a una reconsideración de esta calificación, partiendo de que unas directrices básicas aprobadas en normas de rango reglamentario sólo pueden ser constitucionales si resultan imprescindibles y su contenido es técnico o estacionario (SSTC 149/1991, 102/1995, 306/2000); si son aprobadas con el acuerdo de las Comunidades Autónomas y no con su mera participación. No deben pues agotar la regulación de la materia, salvaguardando un margen autonómico para el establecimiento de normas adicionales de protección, como destacó el voto particular a la STC 102/1995.

d) Conforme al art. 20, la planificación ambiental o de ordenación de recursos naturales de las Administraciones públicas asegurará la «conectividad ecológica» del territorio mediante el establecimiento, o restablecimiento, de «corredores»; se trata de una técnica de intervención que facilita el movimiento de especies con el fin de garantizar la diversidad del flujo genético y

evitar la consanguineidad. A juicio del Letrado autonómico, el precepto, en lugar de obligar al cumplimiento de una finalidad ambiental (mantenimiento de la diversidad genética) a través de las técnicas que la Comunidad Autónoma valore más adecuadas en función de las circunstancias, impone directamente un determinado instrumento –los corredores– cuya utilidad es científicamente discutida, como reconoce el propio Ministerio de Medio Ambiente en su página web. Con ello, nuevamente, la Ley 42/2007 precisa el contenido de los planes de ordenación de recursos naturales con un grado tal de detalle que vulneraría la competencia autonómica para elegir la política medioambiental más adecuada a los fines de conservación.

e) Según el art. 23 b 1), las Administraciones competentes iniciarán de inmediato el plan de ordenación de los recursos naturales de confirmarse que una zona bien conservada está amenazada por un factor de perturbación. Se trataría de una medida drástica de protección que congelaría la utilización de la zona por sus propietarios y que condicionaría la política autonómica de conservación. De este modo, la Ley 42/2007 no se limitaría a establecer una regulación de mínimos de las medidas cautelares de protección, sino que invadiría la competencia autonómica para fijar la específica jerarquía entre la diversidad de medidas posibles.

f) El art. 24 crea el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición como instrumento de carácter administrativo y ámbito estatal dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, que incluye los hábitats que decida este Departamento a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las Comunidades Autónomas o del propio Ministerio. Conforme al art. 25, dicha inclusión conlleva la aplicación de algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales y la obligación de las Comunidades Autónomas de definir y tomar las medidas necesarias para frenar la recesión y eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats. De acuerdo con el art. 26, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará estrategias de conservación y restauración que incluirán al menos un diagnóstico de la situación, de las principales amenazas y de acciones a emprender. Según el Letrado autonómico, las dudas de constitucionalidad que ya plantea la existencia misma del indicado catálogo, se multiplican a la vista de la regulación extractada. La inclusión de hábitats en el catálogo constituye una actividad de gestión y, según la Ley controvertida, el Estado podría llevarla a cabo sin iniciativa autonómica, lo que es contrario al sistema competencial. A su vez, los efectos asignados a tal inclusión invadirían las competencias autonómicas, al llevar consigo la obligación de adoptar medidas específicas de gestión. Esta actuación directa del Estado culminaría con las estrategias de conservación y restauración fijadas por un órgano de la Administración General del Estado, que define las acciones a emprender, todo ello en contra de los criterios de distribución competencial que resultan de la doctrina constitucional (SSTC 101/2005 y 331/2005).

g) El art. 45.1 obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar determinadas medidas de protección de las zonas especiales de conservación y de las zonas de especial protección para las aves. Este precepto vulneraría la Constitución, al determinar de forma obligatoria las medidas de gestión de los espacios Red Natura 2000 que las Comunidades Autónomas deben adoptar, sin dejar un margen de apreciación; a diferencia de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (la llamada Directiva hábitats), que se refiere, en su caso, a planes de gestión y a medidas administrativas, reglamentarias y contractuales. El margen de actuación que la Directiva garantiza a los Estados miembros para la selección de las medidas de conservación de las zonas especiales es, conforme al sistema interno de distribución competencial (STC 91/2001), un margen de acción autonómica, pues corresponde a las Comunidades Autónomas elegir las medidas de gestión más adecuadas. Sin embargo, la Ley 42/2007 habría optado por imponer como medida exclusiva una que la Directiva configura como potestativa.

h) El art. 62.3 j) prohíbe la tenencia y el uso de munición que contenga plomo, durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo en determinadas zonas húmedas. Partiendo de la STC 102/1995, de 26 de junio, y de las SSTS de 21 de mayo de 2001

y 25 de noviembre de 2002, el Letrado autonómico denuncia que la previsión es excesivamente concreta, precisa y superadora del ámbito de lo básico y que establece una prohibición absoluta, que no admite modulaciones en su aplicación por parte de las Comunidades Autónomas, en contra del sistema constitucional de distribución competencial.

i) En relación con la ordenación de las reservas de biosfera, regidas por el Marco Estatutario aprobado por la Conferencia General de la UNESCO (programa *Man and Biosphere*, MaB), el artículo 66.2 regula el Comité MaB español como órgano colegiado de carácter asesor y científico adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, al que corresponden las evaluaciones preceptivas de cada reserva de biosfera así como, en su caso, la propuesta de correcciones de aspectos contradictorios. El Letrado autonómico admite que el establecimiento con carácter obligatorio de la evaluación indicada entra dentro «de lo básico», pero no la estatalidad de esa función, a tenor de la doctrina constitucional (SSTC 79/1992 y 194/2004). La función atribuida al comité habría podido calificarse de básica en relación con la red española de reservas de la biosfera, pero no respecto de cada reserva en concreto, como hace el art. 66.2.

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

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

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

5. La Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el 28 de mayo de 2008, instando la desestimación del recurso. Tras referirse brevemente a la Ley controvertida, explica la distribución competencial en materia de medio ambiente, que, de acuerdo con los arts. 149.1.23 CE y 27.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, responde al esquema bases-desarrollo; y centra la controversia en la determinación de si los preceptos impugnados pueden o no merecer la consideración de básicos a la vista de la doctrina constitucional (SSTC 102/1995, 306/2000, 109/2003 y 101/2005). Sentadas estas premisas, solicita la desestimación de la demanda con base en los siguientes motivos:

a) Los arts. 4 y 72.2 serían constitucionales, al contener una mera exhortación no vinculante para la realización de la función social del patrimonio natural y la biodiversidad. A través de la referencia a los acuerdos voluntarios, la Ley 42/2007 quiere implicar a los propietarios y usuarios de espacios y recursos naturales en las políticas de conservación, sin alterar la titularidad de los bienes. No habría ablación de derechos ni invasión competencial alguna; el Estado, al tener reservada la legislación básica sobre protección del medio ambiente, puede fijar los criterios fundamentales que rigen la actividad de fomento de las Comunidades Autónomas. Por lo demás, el art. 72.2 carece de carácter básico de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley. A su vez, tal precepto permite al Estado ceder la gestión de terrenos en su calidad de propietario, en cuanto destinatario de las obligaciones legales por ostentar la titularidad, lo que no afecta en modo alguno a las competencias autonómicas.

b) La Abogada del Estado rechaza igualmente la impugnación conjunta de los arts. 9, 10 y 11 por la doble razón de que el rótulo del título I («Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad») y los propios preceptos restan toda fuerza a los argumentos esgrimidos; la Ley recoge expresamente la necesaria participación y colaboración de las Comunidades Autónomas.

En relación con la impugnación del art. 9, partiendo del dictamen 913/2007 del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley, la Abogada del Estado razona que la creación de múltiples catálogos, listados e inventarios expresa, no una invasión competencial, sino el mayor grado de madurez de las políticas públicas de conservación de la naturaleza. El carácter básico de esta previsión resulta claramente de la doctrina sentada en la STC 102/1995, que confirmó la constitucionalidad tanto del censo nacional de caza y pesca como del registro nacional de infractores. Por lo demás, contrarresta los argumentos del recurso recordando el valor relativo de los votos particulares y juzga completamente inapropiada la cita de la STC 306/2000 porque, aunque el pronunciamiento se refiere a un plan de ordenación de los recursos naturales (negándole carácter básico por impedir el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo), en modo alguno cabe apreciar un grado similar de detalle en las previsiones relativas al inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Respecto de los reproches dirigidos contra el art. 10, la Abogada del Estado destaca el inusitado esfuerzo del recurrente por ofrecer una interpretación netamente apartada de su tenor literal y verdadero espíritu. Los indicadores a que hace referencia el precepto son claramente orientadores, sin que, por tanto, condicionen en modo alguno las competencias autonómicas de ejecución.

En cuanto a la impugnación del art. 11, la Abogada del Estado destaca que, dado el carácter marcadamente trasfronterizo de la materia «medio ambiente», el informe al que hace referencia el precepto constituye una herramienta esencial que en cierto modo concreta la obligación de las Administraciones públicas de poner a disposición del ciudadano la información ambiental. La circunstancia de que las Comunidades Autónomas participen en la elaboración del informe haría en todo caso poco verosímil la vulneración de competencia autonómica alguna.

c) La impugnación del art. 16.2 sobre directrices de ordenación de recursos naturales adolece de innegable intención preventiva, según la Abogacía del Estado. El carácter técnico y mínimo de tales directrices es, en efecto, un presupuesto para su consideración como legislación básica, pero su concurrencia sólo podrá verificarse al examinar las concretamente aprobadas. Por lo demás, este precepto reproduce el art. 8 de la Ley 4/1989 –añadiendo sólo la participación autonómica–, norma cuya inconstitucionalidad fue expresamente descartada por el Tribunal Constitucional por el carácter preventivo de su impugnación (STC 102/1995).

d) Destaca la Abogacía del Estado que la impugnación del art. 20 desarrolla argumentos relativos exclusivamente a su primer apartado, sobre corredores ecológicos, pese a que el recurso cuestiona formalmente la totalidad del precepto. Centrada así la controversia, entiende que no merece reproche alguno el contenido de ese primer apartado, desde el momento en que el Estado tiene competencia para establecer con carácter básico el contenido mínimo de los instrumentos de planificación ambiental (STC 102/1995, FJ 13). Por lo demás, corresponde a la Comunidad Autónoma (mediante la planificación ambiental o los planes de ordenación de recursos naturales) establecer la exacta trascendencia de la inclusión de corredores entre los mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, que en todo caso habrá de ajustarse al art. 10 de la Directiva hábitats.

e) El art. 23 de la Ley 42/2007 reproduce el art. 24 de la Ley 4/1989, que fue declarado constitucional (STC 102/1995), por lo que, según la Abogada del Estado, procede rechazar igualmente esta impugnación. En todo caso, el señalado artículo se limitaría a establecer las grandes líneas de la protección preventiva ante la presencia de factores de perturbación, dejando un amplio margen al legislador autonómico para desarrollarlas y adaptarlas a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma.

f) Respecto de la impugnación conjunta de los arts. 24, 25 y 26, la Abogada del Estado reenvía a los argumentos a favor de su constitucionalidad que resultan del dictamen 913/2007 del Consejo de Estado y de los fundamentos jurídicos, 3 y 25 de la STC 102/1995.

La Abogada del Estado califica de verdaderamente sorprendente la impugnación del art. 24 habida cuenta de que resulta incuestionable que el Estado puede instar a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a formular propuestas de inclusión de elementos en el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición. Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que dicha Comisión es un órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 7.2); en segundo lugar, que el Tribunal Constitucional ha admitido que la inscripción registral, aunque es un acto administrativo típicamente ejecutivo, debe en estos casos corresponder al Estado para garantizar la consecución de los fines inherentes a la regulación básica medioambiental (STC 102/1995, FJ 25).

La regulación en el art. 25 de los efectos de la inclusión de hábitats en el mencionado catálogo debe reputarse básica, una vez que el Tribunal Constitucional ha asignado ese carácter al régimen jurídico del catálogo nacional de especies amenazadas. La previsión de una obligación autonómica de aplicar instrumentos de gestión o figuras de protección, así como de tomar medidas necesarias para la conservación de los hábitats incluidos en el catálogo no interfiere en modo alguno en la esfera autonómica, pues la Ley no crea un específico plan ni determina su contenido. El art. 25, si incidiera efectivamente sobre las competencias autonómicas, estaría llevando a cabo una afectación transversal constitucionalmente admisible, al consistir en límites mínimos y puntuales dirigidos a evitar la desaparición de hábitats en peligro.

El art. 26 tampoco merecería reproche alguno en la medida en que delimita con toda claridad el alcance jurídico de las estrategias, atribuyéndoles un valor orientador y un contenido mínimo que no usurpa ni menoscaba las competencias autonómicas.

g) La Abogacía del Estado descarta igualmente la afirmada inconstitucionalidad del art. 45.1 por referencia a la STC 102/1995, FJ 13; en relación con los planes de ordenación de los recursos naturales previstos en la Ley 4/1989, declaró que el mandato de planificar se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico. Destaca, además, que el alcance prescriptivo del art. 45.1 es más reducido que el de aquella Ley, ya que consiste en muy generales previsiones que en modo alguno impiden a las Comunidades Autónomas pormenorizar el contenido mínimo de los planes o instrumentos de gestión ni agregar nuevas determinaciones. Por otra parte, afirma que es cierto, como destaca el recurrente, que la competencia para ejecutar el derecho comunitario (en este caso, la llamada Directiva hábitats) depende de las reglas internas de reparto, pero no cabría dudar de que, conforme a esas reglas, corresponde al Estado concretar el contenido mínimo de las medidas de conservación autonómicas, al tratarse de legislación básica medioambiental.

h) La prohibición de tenencia y uso de munición con plomo en la práctica de tiro deportivo o caza en determinadas zonas húmedas, prevista en el art. 62.3 j), estaría igualmente amparada en el art. 149.1.23 CE. Se trataría de una norma de protección del medio ambiente de carácter transversal que, al consistir en restricciones puntuales, se convertiría en límite válido de las competencias autonómicas, incluso las exclusivas. Tal conclusión resultaría de la STC 102/1995, FJ 26, que juzgó constitucional la norma estatal que prohibía la caza de determinadas especies. Este pronunciamiento llegó a la conclusión contraria al examinar un listado de métodos prohibidos de captura y transporte, al entender que su casuismo superaba el marco de la protección de la fauna para invadir el de la caza, donde juega la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. No obstante, la inclusión del anexo en la Ley 42/2007 responde a una finalidad distinta, que es la incorporación de los métodos enumerados en las directivas medioambientales y atender a las demandas de la Comisión en el procedimiento de infracción 2003/2080 abierto por mala transposición de la Directiva hábitat, lo que determinaría su constitucionalidad, según la Abogacía del Estado.

i) Según la Abogada del Estado, las evaluaciones preceptivas de cada reserva de biosfera, atribuidas por el art. 66.2 al Comité MaB, son conformes al orden competencial; se corresponden con las funciones de coordinación, propuesta y enlace (vinculadas a la proyección internacional de la red de reservas de la biosfera) concretadas en el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo. En todo caso, la Ley no excluiría que esas evaluaciones se basen en las realizadas por las propias Comunidades Autónomas, a través de los correspondientes mecanismos de colaboración; no debería olvidarse que el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de la norma estatal que atribuía similares funciones al organismo autónomo de parques naturales (STC 101/2005, FJ 13).

6. Por providencia de 4 de junio de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid interpone el presente recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, 9, 10, 11, 16.2, 20, 23 b 1), 24, 25, 26, 45.1, 62.3 j), 66.2 y 72 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Todas las impugnaciones se fundamentan en motivos competenciales que, como proponen las partes, deben examinarse a la luz del art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección»; y del art. 27.7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que asigna a esta Comunidad el desarrollo tanto legislativo como reglamentario de esa legislación básica así como las funciones de ejecución sobre «protección del medio ambiente», sin perjuicio de la posibilidad de «establecer normas adicionales de protección».

La Ley controvertida ha declarado formalmente el carácter básico de todos los preceptos impugnados, con la excepción del art. 72.2, aplicable únicamente a la Administración General del Estado así como a sus organismos públicos y agencias (disposición final segunda). Consecuentemente, el enjuiciamiento que nos corresponde consiste esencialmente en determinar si los preceptos recurridos cumplen los requisitos de orden material para su calificación como legislación básica. Se trata de un enjuiciamiento exactamente igual al realizado en la reciente STC 69/2013, de 14 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León contra la Ley objeto del presente proceso constitucional. Ciertamente, no hay plena coincidencia objetiva entre aquel recurso y el presente, este último referido a un número mayor de preceptos. No obstante, la doctrina de la STC 69/2013, de 14 de marzo, resulta enteramente aplicable a este proceso, desde luego en lo relativo tanto a los criterios constitucionales para valorar si una norma estatal es legislación básica medioambiental (FJ 1) como a la serie de reflexiones preliminares sobre el objeto, los principios, las finalidades y las técnicas de la Ley 42/2007 (FJ 2). Por esta razón procede dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos 1 y 2 de aquella Sentencia, pues han de enmarcar también la resolución del presente recurso.

2. Antes de abordar cada una de las impugnaciones debemos aún pronunciarnos sobre el modo en que dos reformas posteriores al planteamiento de la demanda afectan al objeto de este proceso. Conforme a nuestra doctrina, al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad que plantea una controversia exclusivamente competencial, atenderemos ante todo a «si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, de modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto» (STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2, remitiéndose a la STC 133/2012, de 19 de junio, FJ 2).

El art. 36 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha dado nueva redacción al art. 72.2, relativo a los acuerdos por los que la Administración General del Estado puede ceder a una entidad de custodia la gestión de terrenos situados en espacios naturales. Tras la reforma, el precepto precisa que la selección de esas entidades habrá de ajustarse a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva; y que los acuerdos tendrán una duración limitada, no darán lugar a renovaciones automáticas ni conllevarán tras su extinción género alguno de ventaja para el anterior cesionario o persona vinculada a él. La modificación afecta esencialmente al modo en que la Administración realizará los acuerdos para ceder la gestión de los terrenos situados en espacios naturales, pero no a la posibilidad en sí de que los adopte, que es lo que discute el Gobierno de la Comunidad de Madrid, por entender que el Estado carece de competencia para condicionar así las políticas autonómicas medioambientales. Comoquiera que la reforma no ha variado los términos en que el recurso ha planteado la controversia competencial, el presente proceso constitucional no ha perdido objeto en este punto.

El art. 2.2 de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, ha dado nueva redacción a la letra a) del art. 45.1, que prevé, entre las medidas de conservación necesarias que deben adoptar las Comunidades Autónomas en determinadas zonas, adecuados «planes o instrumentos de gestión». La reforma se ha limitado a añadir un inciso («Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares») que no altera los términos de la controversia competencial que plantea el recurso por lo que también en este punto subsiste el objeto del proceso en consonancia con lo declarado en la STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 5, que llegó a la misma conclusión al examinar los efectos de la reforma sobre la misma impugnación planteada por el Gobierno de la Junta de Castilla y León.

3. La demanda recurre conjuntamente los arts. 4 y 72. El primero consta de tres apartados relativos, respectivamente, a la función social del patrimonio natural y la biodiversidad (apartado primero), a la declaración de utilidad pública o interés social de actividades encaminadas a determinados fines (apartado segundo) y al fomento de los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales en la planificación y gestión de los espacios protegidos (apartado tercero). El recurso se dirige formalmente contra la totalidad del artículo, pero sólo razona la posible inconstitucionalidad del último apartado, por lo que, ajustándonos a la doctrina constitucional (por todas, STC 240/2012, de 13 de diciembre, FJ 2), a él quedará circunscrito nuestro enjuiciamiento. En todo caso, conviene hacer constar que hemos declarado que «el art. 4.1 de la Ley refleja la evolucionada consideración del patrimonio natural y de la biodiversidad como bienes de interés público, categoría que, según la doctrina científica, acoge a aquéllos cuyo régimen jurídico, con independencia de su titularidad pública o privada, o incluso de su naturaleza de *res nullius*, queda vinculado al interés general, con la finalidad de garantizar su restauración y conservación, y el derecho de todos a disfrutarlos. Por tanto, al proclamar que los mismos 'desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico', el citado precepto conecta con el art. 128.1 CE, que subordina toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, al interés general» [STC 69/2013, FJ 2 e)].

El art. 72 tiene dos apartados. El primero dispone que las «Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad». El apartado siguiente (en su redacción originaria, que es la que nos corresponde tomar en consideración conforme a lo razonado en el fundamento jurídico 2) carece de carácter básico y resulta exclusivamente aplicable a la Administración General del Estado así como a sus organismos públicos y agencias (disposición final segunda de la Ley). Conforme a su tenor literal, la «Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá

llevar a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos, a entidades de custodia del terreno. Estos acuerdos para la cesión de la gestión, se establecerán por escrito en forma de convenio administrativo plurianual que preverá el sistema de financiación para su desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión».

Según el recurrente, ambos artículos impondrían una concreta política medioambiental montada sobre el presupuesto de que los propietarios no saben o no tienen interés en la conservación de los valores medioambientales existentes en sus terrenos, impidiendo que la Comunidad de Madrid ejerza sus competencias estatutarias para desarrollar otra que parta de la premisa opuesta de que los propietarios son quienes mejor pueden conservar tales valores. Además, la titularidad dominical de terrenos situados en espacios naturales no debería permitir al Estado realizar una gestión medioambiental al margen de las competencias autonómicas.

La impugnación debe ser desestimada. La circunstancia de que estas previsiones puedan llegar a condicionar las políticas medioambientales autonómicas no implica por sí vulneración competencial alguna, pues en eso consiste, justamente, que corresponda al Estado la legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE), que es una ordenación común para todo el territorio nacional, sin perjuicio del necesario margen de desarrollo autonómico (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). En todo caso, el art. 4.3 constituye una simple e inconcreta llamada a la colaboración entre los poderes públicos y la ciudadanía insusceptible en cuanto tal de condicionar estrictamente las políticas que la Comunidad Autónoma desarrolle.

El art. 72 establece ya con más detalle una fórmula de colaboración, que es el acuerdo con una entidad de custodia para la conservación de terrenos ecológicamente interesantes. Ahora bien, el apartado 1 sigue siendo una mera exhortación, como la califica la Abogada del Estado, pues no impone a los propietarios privados la cesión de la gestión de sus terrenos a las entidades de esta naturaleza; se limita a prever el fomento de fórmulas en todo caso convencionales, es decir, acuerdos voluntarios entre unos y otras, lo que por razones obvias no pone en riesgo las competencias autonómicas.

El apartado 2 del artículo se refiere, en particular, a los acuerdos que lleva a cabo la Administración General del Estado con el fin de conservar el patrimonio natural y la biodiversidad, pero siempre que la gestión cedida se refiera a terrenos de titularidad estatal. Según hemos declarado en la STC 52/1994, de 24 de febrero, FFJJ 5 y 6 (en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros de enajenación al Instituto para la Conservación de la Naturaleza de la entidad La Almoraima, S.A., titular de un finca de más de catorce mil hectáreas en Cádiz), el Estado no está habilitado para utilizar los inmuebles de su propiedad «para cumplir funciones o tareas públicas que sean de la competencia de la Comunidad Autónoma»; puede naturalmente llevar a cabo «actos de disposición» que no expresen «más poder jurídico que el que deriva de su condición de titular». En el caso, la previsión controvertida permite al Estado ceder la gestión de terrenos en su calidad de propietario, en cuanto destinatario de las obligaciones legales que le afectan por ostentar la titularidad patrimonial, lo que no supone en modo alguno incidencia en las competencias autonómicas medioambientales.

4. El recurso impugna conjuntamente los arts. 9, 10 y 11. El primero, sobre «Objetivos y contenido del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», dispone lo siguiente:

«1. El Ministerio de Medio Ambiente, con la colaboración de las Comunidades autónomas y de las instituciones y organizaciones de carácter científico, elaborará y mantendrá actualizado un Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que recogerá la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con

especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario.

2. El contenido y estructura del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se determinarán reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades autónomas, debiendo formar parte del mismo, al menos, la información relativa a:

- 1.º El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición.
- 2.º El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.
- 3.º El catálogo español de especies exóticas invasoras.
- 4.º El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales.
- 5.º El Inventario y la Estadística Forestal Española.
- 6.º El Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres.
- 7.º El Inventario Español de Caza y Pesca.
- 8.º El Inventario Español de Parques Zoológicos.
- 9.º El Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad.
- 10.º Un Inventario de Lugares de Interés Geológico representativo, de al menos, las unidades y contextos geológicos recogidos en el Anexo VIII.
- 11.º Un Inventario Español de Hábitats y Especies marinos.

3. Formará igualmente parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad un Inventario Español de Zonas Húmedas, a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger los Planes Hidrológicos de Demarcación de la ley de aguas.»

El art. 10 lleva el rótulo de «Sistema de Indicadores» y dispone:

«En el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se establecerá un Sistema de Indicadores para expresar de forma sintética sus resultados, de forma que puedan ser transmitidos al conjunto de la sociedad, incorporados a los procesos de toma de decisiones e integrados a escala supranacional. Los indicadores se elaborarán con la participación de las Comunidades autónomas.

Los Indicadores más significativos se incorporarán al Inventario de Operaciones Estadísticas del Ministerio de Medio Ambiente y al Plan Estadístico Nacional.»

El art. 11 bajo el rótulo de «Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», dispone:

«Partiendo de los datos del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y del Sistema de Indicadores, el Ministerio de Medio Ambiente elaborará, con las Comunidades autónomas, anualmente un Informe sobre el estado y la evolución del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad así como de las iniciativas adoptadas para mantenerlo en buen estado de conservación. El informe contendrá una evaluación de los resultados alcanzados por las principales políticas adoptadas. Este informe será presentado al Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, antes de hacerse público.»

El recurrente no discute, en principio, el carácter básico del art. 9, pero afirma que llega a un grado tal de detalle que impide el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente; crea una red exhaustiva de catálogos que no permite a las Comunidades Autónomas establecer inventarios propios ni dotarles de las finalidades

específicas que ellas estimen convenientes. Los arts. 10 y 11 se apoyarían en el inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad previsto en el artículo anterior para establecer un sistema de tuteladas contrario a las competencias estatutarias de la Comunidad de Madrid. Los indicadores serían «criterios de actuación» diseñados por el Estado para limitar la capacidad de acción autonómica; y el informe ocultaría un control completamente genérico y de oportunidad contrario a la doctrina constitucional.

La impugnación de estos tres artículos debe ser desestimada. Respecto del art. 9, debemos recordar lo declarado en la STC 102/1995: aun cuando «a la lista, enumeración o catálogo se le haya achacado un excesivo casuismo, tal reproche no resulta, sin embargo, aceptable. Ante todo es preciso recordar, como ya se ha hecho anteriormente que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos» (FJ 13). Señalábamos, además, que no «se requiere excesiva argumentación para comprender que la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras» y que «es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás», máxime cuando la catalogación ha de conectarse con los planes y viene también exigida por normativa europea e internacional (FJ 25). Hicimos esta afirmación respecto del catálogo de especies amenazadas y la hemos retomado después en la STC 69/2013, FJ 4, al referirnos al catálogo de hábitats en peligro de desaparición, por lo que es lógicamente extensible a la totalidad del inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad. Además, como afirma la Abogada del Estado apoyándose en el dictamen 913/2007 del Consejo de Estado, la previsión de múltiples catálogos, listados e inventarios expresa, no una invasión competencial, sino el mayor grado de madurez de las políticas públicas de conservación de la naturaleza.

El razonamiento en que se apoyan específicamente las impugnaciones de los arts. 10 y 11 es rechazable, pues consiste en hacer decir a las normas lo que claramente no dicen para plantear después una posible invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid. Sin perjuicio de que el art. 149.1.23 CE atribuye el Estado competencias medioambientales que pueden válidamente condicionar la toma de decisiones de las Comunidades Autónomas, es claro que ambos preceptos regulan instrumentos de mero conocimiento y análisis con el fin, no de constreñir indebidamente la capacidad autonómica de acción, sino de ayudar a un mejor diseño de las políticas públicas, proporcionando datos y valoraciones que la variedad de actores involucrados en la conservación del medio ambiente puede tener en cuenta. Por eso el sistema de indicadores previsto en el art. 10 no puede entrañar una vulneración de las competencias estatutarias de la Comunidad de Madrid ni la elaboración de un informe que incluya evaluaciones de los resultados alcanzados por las políticas públicas puede asimilarse en modo alguno a un control de oportunidad. Tan es así que en este caso no es preciso siquiera insistir en que las previsiones impugnadas prevén explícitamente la participación autonómica en la elaboración tanto de los indicadores como del mencionado informe. Por lo demás, la incorporación de los indicadores más significativos tanto al plan estadístico nacional como al inventario de operaciones estadísticas de medio ambiente (art. 10, párrafo segundo) puede entenderse amparada también por el art. 149.1.31 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «estadística para fines estatales», «lo que le habilita para instrumentar directamente, y no a través de las Comunidades Autónomas, dicha estadística» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 81).

Por otra parte, no puede perderse de vista el carácter crucial para la protección del medio ambiente de los instrumentos de análisis y conocimiento previstos en los tres artículos controvertidos (inventarios, indicadores e informe). En el marco del Convenio de Aarhus de 1998 y de la legislación comunitaria, la Ley 27/2006, de 18 de julio, establece

el derecho de todos a acceder «a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre» [art. 1.1 a)], junto a la obligación positiva de las autoridades públicas de difundirla amplia y sistemáticamente (art. 6.1: «las autoridades públicas adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible»). Estas previsiones se concretan en la elaboración y publicación de informes y evaluaciones (arts. 7 y 9), entre otros instrumentos. Se trata de que los ciudadanos puedan contribuir eficazmente a la protección del medio ambiente, para lo cual resulta fundamental la transparencia sin que las Administraciones públicas puedan dejar de proporcionar o difundir información ambiental escudándose en que se refiere a asuntos que no son de su competencia. En este sentido, los instrumentos previstos en los artículos controvertidos de la Ley 42/2007 para sintetizar y valorar la información ambiental producida por diferentes instancias son fundamentales para implicar a la población general en la protección del patrimonio natural y la biodiversidad. Expresan la apuesta del legislador básico (adoptada, por lo demás, dentro del contexto europeo e internacional) por una concreta política medioambiental, que es la que confía en la iniciativa de los propios ciudadanos para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad. Por eso debe entenderse que también por esta razón los tres preceptos examinados están amparados en el art. 149.1.23 CE.

5. El art. 16 se refiere a las «directrices para la ordenación de los recursos naturales» cuyo objeto es «el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente ley» (apartado, 3). El recurso impugna específicamente el apartado 2 de este artículo, que establece:

«El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.»

El Letrado autonómico admite que esas directrices pueden ser necesarias y que la STC 102/1995 ya las declaró constitucionales. No obstante, invita a una reconsideración de esta calificación, partiendo de que unas directrices básicas aprobadas en normas de rango reglamentario sólo pueden ser constitucionales si resultan imprescindibles y su contenido es técnico o estacionario; si son aprobadas con el acuerdo de las Comunidades Autónomas, no con su mera participación, siempre que no agoten la regulación de la materia, salvaguardando un margen autonómico para el establecimiento de normas adicionales de protección.

La impugnación tampoco puede ser acogida. Como reconoce el propio recurrente, hemos tenido ya oportunidad de pronunciarnos en la STC 102/1995, FJ 13, sobre el precepto equivalente de la Ley predecesora de la controvertida (art. 8 de la Ley 4/1989). En aquella ocasión declaramos que la «planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)... El mandato de planificar... se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales... En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8) que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por abajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión de

los Parques Naturales (art. 19)... El contenido de esta norma no extravasa tal ámbito, como pone de relieve su encuadramiento explícito en el marco de esta Ley. Sin embargo, la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta.»

Esta doctrina sobre la planificación ambiental está estrechamente vinculada a la percepción que tuvimos entonces de que el medioambiente requiere invariablemente de acciones coordinadas que consigan «reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro» (STC 102/1995, FJ 7). En la medida en que esta percepción no ha cambiado, siendo ahora aún más evidente la importancia de una política medioambiental global dado el carácter inequívocamente trasfronterizo de esta materia y la importancia de los valores en juego, no puede cambiar tampoco nuestra doctrina sobre la planificación medioambiental y sus directrices para la ordenación de los recursos naturales. Estas últimas son expresión de la muy justificada preocupación del legislador por afrontar las particulares necesidades de coordinación inherentes a esta materia vinculadas a «la prioritaria atención que merece la protección del medio ambiente, en su dimensión específica de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya creciente fragilidad queda de manifiesto en las cifras y tendencias, contrastadas científicamente» [STC 69/2013, FJ 2 c)].

6. El art. 20, bajo el rótulo de «Corredores ecológicos y Áreas de montaña» establece:

«Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos.

Las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.»

El recurso se dirige formalmente contra la totalidad del artículo, pero nada razona respecto del párrafo segundo, que ha de quedar en consecuencia al margen de nuestro enjuiciamiento conforme la doctrina constitucional expuesta en el fundamento jurídico 2 de esta Sentencia. En cuanto al primer párrafo, el Letrado autonómico considera que la legislación estatal debería limitarse a obligar al cumplimiento de la finalidad ambiental de protección de la diversidad genética, permitiendo a las Comunidades Autónomas decidir las técnicas que resulten al efecto más adecuadas. El precepto, al imponer directamente un determinado instrumento (los corredores), estaría invadiendo el ámbito competencial que corresponde a las Comunidades Autónomas.

La impugnación debe ser desestimada, pues, según lo razonado en el fundamento jurídico anterior, resulta justificada la competencia estatal para establecer en concepto de legislación básica condicionamientos a la planificación ambiental de las Comunidades Autónomas. En todo caso, el condicionamiento establecido es lo suficientemente flexible como para permitir que la planificación correspondiente concrete la exacta trascendencia del corredor como mecanismo para lograr la conectividad ecológica del territorio.

7. El art. 23, sobre «los espacios naturales sometidos a régimen de protección preventiva», establece en su apartado b) 1 que, ante la confirmación de la presencia de factores de perturbación de una zona bien conservada, se «iniciará de inmediato el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, de no estar ya iniciado». Según el Letrado autonómico, el precepto controvertido impondría una medida drástica y concreta

de protección invadiendo el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, al no limitarse a establecer una regulación de mínimos de las medidas cautelares potencialmente adoptables.

La impugnación debe ser desestimada por las mismas razones que llevaron a la STC 102/1995, FJ 14, a rechazar la del precepto equivalente de la Ley 4/1989 (art. 24): «En este marco de la planificación ecológica, se prevé la aparición de cualquier 'factor de perturbación' que pueda amenazar la conservación de una zona y una vez comprobada la realidad del caso, tal circunstancia provoca dos efectos compatibles entre sí (art. 24). Uno, el actuar como desencadenante de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona y otra el establecimiento de un régimen de protección preventiva como medida cautelar y, por tanto, transitoria o temporal hasta que se apruebe el Plan. Corresponde a la imagen de lo básico no sólo la previsión del factor de perturbación y sus efectos jurídicos, sino éstos en concreto. Por una parte, la imperatividad de la planificación como instrumento protector y como carga inherente a la competencia, que es una función con la doble cara del derecho y del deber, sin que por tanto se invada el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. Por la otra, la configuración de unas reglas subsidiarias y mínimas que habiliten la actuación inmediata de los órganos de ejecución, sin perjuicio de las normas adicionales que para su desarrollo puedan dictar precisamente las Comunidades Autónomas. Este es el juego de la articulación competencial en la materia que el art. 24 de la Ley respeta escrupulosamente».

Cabe añadir a lo declarado entonces que la medida cautelar impuesta carece de la intensidad que denuncia el recurrente, habida cuenta de que el precepto adjudica un amplio margen a las Comunidades Autónomas para el establecimiento y desarrollo de las técnicas de protección que consideren adecuadas dentro del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona; plan cuya elaboración y aprobación corresponde a las propias Comunidades Autónomas (art. 21 de la Ley).

8. El capítulo I («Catalogación de hábitats en peligro de desaparición») del título II de la Ley se resuelve en tres artículos (arts. 24, 26), todos ellos objeto de impugnación.

El art. 24, sobre el «Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición», establece:

«1. Bajo la dependencia del Ministerio de Medio Ambiente, con carácter administrativo y ámbito estatal, se crea el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición, que se instrumentará reglamentariamente, y en el que se incluirán los hábitats en peligro de desaparición, cuya conservación o, en su caso, restauración exija medidas específicas de protección y conservación, por hallarse, al menos, en alguna de las siguientes circunstancias:

- 1.^a Tener su área de distribución muy reducida y en disminución.
- 2.^a Haber sido destruidos en la mayor parte de su área de distribución natural.
- 3.^a Haber sufrido un drástico deterioro de su composición, estructura o funciones ecológicas en la mayor parte de su área de distribución natural.
- 4.^a Encontrarse en alto riesgo de transformación irreversible a corto o medio plazo en una parte significativa de su área de distribución.

2. La inclusión de hábitats en el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición se llevará a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las Comunidades autónomas o del propio Ministerio, cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje.

3. Cualquier ciudadano u organización podrá solicitar la iniciación del procedimiento de inclusión acompañando a la correspondiente solicitud una argumentación científica de la medida propuesta.»

El art. 25, bajo el rótulo «Efectos», dispone:

«La inclusión de un hábitat en el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición, surtirá los siguientes efectos:

- a) Una superficie adecuada será incluida en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, nueva o ya existente.
- b) Las Comunidades autónomas definirán y tomarán las medidas necesarias para frenar la recesión y eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats en los instrumentos de planificación y de otro tipo adecuados a estos fines.»

El art. 26, sobre «Estrategias y Planes de conservación y restauración», establece:

«La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y con informe previo del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará Estrategias de Conservación y Restauración de los hábitats en peligro de desaparición.

Estas estrategias, que constituirán el marco orientativo de los Planes o instrumentos de gestión adoptados para la conservación y restauración, incluirán al menos un diagnóstico de la situación y de las principales amenazas, y las acciones a emprender.»

Según el Letrado autonómico, las dudas de constitucionalidad que ya plantea la existencia misma del indicado catálogo se multiplican a la vista de la regulación expuesta. La inclusión de hábitats en el catálogo constituiría una actividad de gestión y, según la Ley controvertida, el Estado podría llevarla a cabo sin la iniciativa autonómica, lo que es contrario al sistema competencial. A su vez, los efectos asignados a tal inclusión invadirían igualmente las competencias autonómicas, al consistir en la obligación autonómica de adoptar medidas específicas de gestión. Esta actuación directa del Estado culminaría con las estrategias de conservación y restauración de un órgano de la Administración General del Estado, que define las acciones a emprender, todo ello en contra del sistema constitucional de distribución competencial.

En primer lugar abordaremos la impugnación de los arts. 24 y 25, desestimándola. Según lo razonado en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia, las bases cuya aprobación corresponde al Estado incluyen la creación de inventarios, listados o catálogos; la regulación de los efectos de la inscripción e, incluso, la inscripción registral en sí porque, aunque se está en este último caso ante una acción típicamente ejecutiva *prima facie* atribuida a las Comunidades Autónomas, se pone claramente al servicio de los fines inherentes a la regulación básica medioambiental (STC 102/1995, FJ 25). Los mecanismos para la síntesis y análisis de la información ambiental han sido previstos dentro del contexto europeo e internacional tanto para ayudar a una mejor configuración de las políticas públicas, como para implicar a los ciudadanos en la lucha contra la degradación del medio y de la biodiversidad, por lo que, según lo razonado ya, pueden reconducirse sin dificultad a las bases medioambientales que la Constitución asigna al Estado (art. 149.1.23).

En todo caso, los efectos previstos en el art. 25 no afectan a las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid con la intensidad denunciada, pues la Ley le asegura un amplio margen para decidir cuáles son los instrumentos adecuados para «frenar la recesión y eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats en los instrumentos de planificación y de otro tipo adecuados a estos fines». Por lo demás, hemos tenido ya la oportunidad de declarar que desde «la perspectiva material, el precepto no desborda en modo alguno el ámbito de lo básico», «limitándose así a un mandato genérico, que está justificado por la función tuitiva a la que responde, y que permite a la Comunidad Autónoma recurrente ejercer en plenitud sus competencias, abriendo para ello un amplísimo abanico de opciones, pues no se predetermina ni la figura de protección o el instrumento de gestión a utilizar, ni las medidas concretas a adoptar para frenar la recesión o eliminar el riesgo de desaparición del hábitat así protegido» (STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 4).

Los reproches dirigidos al art. 26 deben rechazarse por razones similares a las que nos han llevado a descartar la impugnación de los arts. 10 y 11 (fundamento jurídico 4 de esta Sentencia). Las estrategias de conservación y restauración de los hábitats en peligro de desaparición son, no una regulación estatal de detalle impuesta a las Comunidades Autónomas, sino un «marco orientativo» para la toma de decisiones que adopta el Estado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en el marco de una conferencia sectorial; pretenden mejorar las políticas medioambientales proporcionando diagnósticos, proponiendo soluciones y promoviendo la transparencia y las acciones conjuntas, que son esenciales en este ámbito, pues la satisfacción de las finalidades medioambientales exige la cooperación de la variedad de agentes involucrados. Hemos dicho en este sentido que la previsión de mecanismos de colaboración y coordinación resulta, no sólo conforme al sistema de distribución competencial, sino particularmente «conveniente para favorecer el ejercicio de las competencias sectoriales implicadas por la afectación transversal que es consustancial a la legislación básica de protección del medio ambiente» [STC 69/2013, FJ 7, citando la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)]. Por eso tales estrategias pueden fácilmente reconducirse a las atribuciones que el art. 149.1.23 CE reconoce al Estado.

9. El art. 45, bajo el rótulo «Medidas de conservación de la Red Natura 2000», obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar medidas de protección de las zonas especiales de conservación y de las zonas de especial protección para las aves, que habrán de responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas. Su apartado 1 (en su redacción originaria, que es la que debemos tomar en consideración conforme a lo razonado en el fundamento jurídico 2) especifica que tales medidas implicarán:

- «a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.
- b) Apropriadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.»

Según el Letrado autonómico, este precepto vulneraría la Constitución al determinar de forma obligatoria las medidas de gestión de los espacios Red Natura 2000 que las Comunidades Autónomas deben adoptar, sin dejar un margen de apreciación, a diferencia de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, que se refiere, en su caso, a planes de gestión y a medidas administrativas, reglamentarias y contractuales.

La impugnación debe igualmente desestimarse. Como hemos tenido oportunidad de observar en la STC 69/2013, FJ 5, el «precepto resulta plenamente respetuoso con la competencia autonómica, al estar formulado en términos absolutamente genéricos y de formulación abstracta, tanto en la finalidad de las medidas a adoptar, que responderán a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales, como en su concreción... No cabe hallar en la abierta y flexible redacción del precepto recurrido aspecto alguno que se aparte de esta doctrina y contravenga la noción material de legislación básica de protección del medio ambiente, o impida o condicione indebidamente la competencia autonómica. Antes bien, resulta difícil entender el reproche que se dirige a este precepto, cuando de sus propios términos se deduce con naturalidad que el legislador básico estatal prácticamente ha reenviado a la legislación autonómica de desarrollo la íntegra definición de las medidas de conservación a adoptar en las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves que conforman la Red Natura 2000, cuya declaración, por otra parte, corresponde a las propias Comunidades Autónomas (art. 44 de la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad), y cuya consideración como espacios protegidos tendrá el 'alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación' (art. 41.2 de la Ley). No existe pues extralimitación competencial por parte del legislador estatal, ni es relevante a los efectos de este proceso constitucional la hipotética diferencia que pueda existir entre lo dispuesto en el art. 45.1 de la Ley y el texto de la ya citada

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

10. El art. 62.3 j) «prohíbe la tenencia y el uso de munición que contenga plomo durante el ejercicio de la caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en zonas húmedas incluidas en la Lista del Convenio relativo a Humedales de Importancia Internacional, en las de la Red Natura 2000 y en las incluidas en espacios naturales protegidos». Según el recurrente, la previsión es excesivamente concreta, precisa y superadora del ámbito de lo básico; establece una prohibición absoluta que no admite modulaciones en su aplicación por parte de las Comunidades Autónomas en contra del sistema constitucional de distribución competencial.

La impugnación debe desestimarse pues es idéntica a la examinada y rechazada en la STC 69/2013. Las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en las materias sobre las que incide el precepto. Ahora bien, las bases medioambientales pueden afectar, no ya al desarrollo legislativo y ejecución en este específico campo, sino también a «las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, pesca en aguas interiores, marisqueo, turismo, ocio y tiempo libre, desarrollo comunitario e investigación, entre otras)» (FJ 1, citando la STC 101/2005, FJ 5). Esta doctrina nos llevó a declarar la constitucionalidad de las letras a) –prohibición de tenencia, utilización y comercialización de procedimientos de captura o muerte de animales– y g) –exigencia de homologación y acreditación individual de métodos de captura de predadores– del art. 62.3 [FJ 6 b) y c)]. Respecto de la letra j), que es la controvertida en este proceso, la señalada doctrina nos condujo a la siguiente declaración, que hemos de reiterar aquí: «Tal prohibición reviste las mismas características que nos han llevado a considerar constitucionalmente legítimas las anteriormente examinadas. En efecto, de acuerdo con la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención de Ramsar, 1971), los humedales se incluyen en la citada lista en atención a sus funciones ecológicas fundamentales, como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una flora y fauna características, singularmente de las aves acuáticas, que, por sus hábitos migratorios, tienen la consideración de recurso internacional. La finalidad protectora de estas aves, que justifica la consideración del art. 62.3 j) como norma básica de protección del medio ambiente, se desprende con toda claridad del preámbulo del Real Decreto 581/2001, de 1 de junio, antecedente directo del precepto legal aquí examinado, según el cual 'la intoxicación por plomo es responsable de una creciente mortalidad de aves acuáticas, debido a la ingestión por éstas de perdigones procedentes de las actividades de la caza y el tiro deportivo' siendo su impacto 'especialmente acusado en las zonas húmedas de nuestro territorio, estimándose que cada año se produce una elevada mortandad de ejemplares por dicha causa, que es especialmente grave en el caso de algunas de las especies afectadas por estar incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas'» [FJ 6 d)].

11. En relación con la ordenación de las reservas de biosfera, regidas por el Marco Estatutario aprobado por la Conferencia General de la UNESCO (programa *Man and Biosphere*, MaB), el artículo 66.2 establece:

«El Comité MaB español es el órgano colegiado de carácter asesor y científico, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, cuya composición, contenidos y funciones se definirán reglamentariamente. El Comité MaB realizará las evaluaciones preceptivas de cada Reserva de la Biosfera, valorando su adecuación a los objetivos y exigencias establecidas y, en su caso, proponiendo la corrección de los aspectos contradictorios.»

El Letrado autonómico admite que el establecimiento con carácter obligatorio de las evaluaciones a que hace referencia el precepto entra dentro «de lo básico», pero no la estatalidad de esa función, a tenor de la doctrina constitucional. La función atribuida al Comité habría podido calificarse de básica en relación con la red española de reservas de la biosfera, pero no respecto de cada reserva en concreto, como hace el art. 66.2.

Al afrontar esta misma impugnación, la STC 69/2013, FJ 7, estableció una interpretación de conformidad que permitió declarar la constitucionalidad del precepto y que procede reiterar ahora, llevándola también al fallo: «la evaluación a la que alude el precepto impugnado constituye, sustancialmente, un mecanismo de ‘revisión por pares’ (o *peer review*), característico de la existencia de la red de reservas de la biosfera españolas, que a su vez constituye un subconjunto de la red mundial (art. 65 de la Ley). El modelo diseñado para realizar las evaluaciones en el seno del Comité MaB se justifica, por tanto, en la facultad de coordinación que corresponde al Estado, que pone a disposición de los citados órganos, en cuya designación intervienen las Comunidades Autónomas, tanto la estructura organizativa como los medios necesarios para que la evaluación se realice con las garantías de rigor técnico, objetividad y comparabilidad que faciliten el cumplimiento de los estándares del programa, definidos por la UNESCO, ‘asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema’ (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4). Dicha función de coordinación no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera, que como dispone el art. 67 c) de la misma ley, es ‘responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas», lo cual implica necesariamente «valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB’ [art. 67 b)]. Así interpretado, el precepto examinado no resulta inconstitucional, si bien procede advertir que tal interpretación de conformidad se llevará al fallo, por cuanto la misma deriva en buena medida del desarrollo contenido en la disposición reglamentaria a la que se ha hecho referencia».

FALLO

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

Ha decidido,

1.º Declarar que el art. 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 11.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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