
SENTENCIA 166/2002, de 18 de septiembre (BOE núm. 242, de 09 de octubre de 2002)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2989/95, interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con diversos artículos y con el Anexo III de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, aprobada por la Asamblea Regional de la Región de Murcia. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 2 de agosto de 1995, el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, interpone recurso de inconstitucionalidad frente a diversos preceptos de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, aprobada por la Asamblea Regional de la Región de Murcia (publicada en el "Boletín Oficial de la Región de Murcia" el día 4 de mayo de 1995), en concreto, frente al primer párrafo del art. 27 en relación con el Anexo III, y los arts. 103.1 y 113 c) en relación con los números 1, 2 y 4 del artículo 112.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se comienza afirmando que los preceptos impugnados de la Ley autonómica exceden del marco que respecto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establece la normativa básica recogida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (en adelante, LCEN), y en el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se determinan las especies objeto de caza y pesca comercializables y se dictan normas al respecto. Se recuerda que el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Se señala que, en primer lugar, es objeto del recurso de inconstitucionalidad el primer párrafo del art. 27 de la Ley autonómica, en conexión con su Anexo III, al determinar que "Sólo podrán ser objeto de ... comercialización, en vivo o en muerto, las especies que se incluyen en el anexo III", ya que en dicho Anexo figuran diversas aves (paloma bravía, tórtola común, tórtola turca, zorzal común, tórtola real, zorzal alirrojo, zorzal charlo, estornino pinto, estornino negro, jilguero, pardillo, verderón y verdecillo) y una especie de pez (black-bass o perca americana) que, de acuerdo con lo previsto en los arts. 1 y 2.1 del Real Decreto 1118/1989 (preceptos respecto de los que su Disposición adicional cuarta declara que tienen el carácter de normativa básica), no son comercializables en el territorio nacional, al no figurar en su Anexo, habiendo sido reconocida la constitucionalidad de tal normativa básica en la STC [102/1995](#). Por tanto, el precepto autonómico, en la medida en que contradice la normativa básica estatal, es inconstitucional.

En segundo lugar, se consideran inconstitucionales el art. 103.1 de la Ley autonómica, al establecer que las infracciones muy graves prescribirán en el plazo de tres años, y el art. 113 c), al sancionar tales infracciones con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas. Se comienza señalando que los arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989 configuran las infracciones y sanciones administrativas que, con carácter básico, deben aplicarse en todo el territorio nacional, para evitar separaciones o compartimentaciones que pudieran desconocer la propia unidad del ecosistema nacional de las especies protegidas. Con cita de la STC [170/1989](#) se afirma que la legislación estatal básica en materia de protección del medio ambiente, que debe ser respetada por las Comunidades Autónomas, posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, cumpliendo una función no de uniformidad relativa, sino de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso. Se añade que la STC [102/1995](#) ha confirmado la constitucionalidad de la regulación de las infracciones contenida en los arts. 37 a 41 de la Ley 4/1989, cuyo carácter básico declara la Disposición adicional quinta.

Pues bien, partiendo de que, a juicio del recurrente, las infracciones muy graves previstas en los números 1, 2 y 4 del art. 112 de la Ley autonómica coinciden, en su tipificación y contenido, con las establecidas en los números 1, 6 y 7 del art. 38 de la Ley básica estatal, entiende que los preceptos impugnados [arts. 103.1 y 113 c)] son inconstitucionales por establecer un plazo de prescripción de tales infracciones inferior al previsto en el art. 41.1 LCEN (cuatro años), y por sancionar las mismas con menos intensidad y severidad que el art. 39.1 LCEN (que se refiere a multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas). Se añade que las especies catalogadas en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat no tienen la consideración de piezas de caza, de manera que la competencia exclusiva que en materia de caza tiene la Región de Murcia no sirve de título para establecer tales infracciones y sanciones al margen de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente y del ecosistema nacional de las especies protegidas, pudiendo también señalarse, desde otra perspectiva, que la conservación de las especies amenazadas o protegidas forma parte esencial del medio ambiente, de modo que si la caza es una forma de explotación de los recursos naturales y la utilización racional de esos recursos constituye un elemento fundamental para la protección del medio ambiente, la

competencia autonómica en materia de caza se encuentra subordinada a la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente, lo cual también se explica por el carácter suprarregional que tiene, casi por definición, el asentamiento de las especies, esto es, por el debido respeto a la unidad del sistema ecológico.

En consecuencia, se solicita de este Tribunal que, tras la pertinente tramitación, dicte Sentencia por la que, con estimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, declare inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados. Por otro sí digo se solicita, al amparo de lo previsto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de la Sección de Vacaciones de este Tribunal de 18 de agosto de 1995, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y como establece el art. 30 LOTC, producía la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes legitimadas en el proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros, así como publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" (lo que tuvo lugar el día 24 siguiente) y en el "Boletín Oficial de la Región de Murcia" (lo que tuvo lugar el día 6 de septiembre de 1995).

4. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 7 de septiembre de 1995, el Presidente del Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el día 5 anterior, había acordado comunicar al Tribunal Constitucional que, aun cuando el Congreso de los Diputados no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 8 de septiembre de 1995, el Presidente del Senado puso en conocimiento del Tribunal que la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el día 5 anterior, había acordado dar por personada a la Cámara en el recurso de inconstitucionalidad y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 25 de septiembre de 1995, el Presidente de la Asamblea Regional de la Región de Murcia comunicó que, en sesión del día 7 de septiembre, la Diputación Permanente de la Cámara tomó la decisión de no personarse ni formular alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad, quedando a disposición del Tribunal los antecedentes relativos a la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada. El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia no presentó escrito alguno.

5. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal de 27 de noviembre de 1995, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE, se oyera al Abogado del Estado, como parte personada en el recurso de inconstitucionalidad, para que, en el plazo de cinco días, expusiere lo que considerase oportuno acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Formuladas tales alegaciones, el Pleno del Tribunal, por Auto 353/1995, de 20 de diciembre, acordó mantener tal suspensión, lo que se hizo público en el "Boletín Oficial del Estado" del día 5 de enero de 1996.

6. Por providencia de 17 de septiembre de 2002 se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno pretende, mediante la formulación del presente recurso de inconstitucionalidad, que declaremos inconstitucionales y nulos diversos preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. La Ley impugnada se inserta en el contexto normativo dirigido a tutelar la biodiversidad, el medio ambiente y los ecosistemas existentes en dicha Comunidad Autónoma, contexto en el que ha de situarse, en su primera etapa, una regulación protectora específica para un determinado ámbito geográfico, cual es la Ley regional 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor (que fue declarada constitucional, en los concretos preceptos en que fue impugnada, por este Tribunal en su STC 36/1994, de 10 de febrero), y a la que siguieron dos leyes de la Asamblea Regional de Murcia, de más amplias perspectivas y propósitos, como son la Ley 4/1992, de 30 de julio, conteniendo normas reguladoras sobre ordenación y protección del territorio, y la Ley 1/1995, de 8 de marzo, sobre protección ambiental. Tras estas Leyes autonómicas, se promulgó la Ley ahora impugnada, dirigida a conciliar las actividades de la caza y la pesca continental con la adecuada protección de la riqueza faunística y de sus hábitats naturales, ejercitando una acción tutelar sobre la fauna silvestre de dicha Comunidad Autónoma.

2. Los preceptos concretos de la referida Ley 7/1995 objeto de la pretensión de inconstitucionalidad son tres: en primer término, el art. 27, en su primer párrafo o inciso, en relación con el Anexo III de la Ley, precepto que, bajo la rúbrica "Especies de la fauna silvestre objeto de aprovechamiento" dispone:

"Sólo podrán ser objeto de caza, captura o comercialización en vivo o en muerto, las especies que se incluyen en el anexo III".

En segundo lugar, se impugna el art. 103.1 relativo a la prescripción de las infracciones muy graves, y cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 103. Prescripción.

1. Las infracciones administrativas contra lo dispuesto en esta Ley prescribirán: las muy graves, en el plazo de tres años; las graves en el de dos, y las leves, a los seis meses".

Y, finalmente, el recurso se dirige contra el art. 113 c) que lleva por rúbrica "Cuantías", y que dispone:

"Artículo 113. Cuantías.

Las infracciones a que se refiere el régimen protector de la fauna silvestre se sancionarán en la siguiente forma: c) Las infracciones muy graves, con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas".

Ha de advertirse que los dos últimos preceptos que se han dejado transcritos, integrantes del régimen sancionador previsto por la norma autonómica, han de ponerse en conexión, por referirse exclusivamente a la prescripción y a la cuantía mínima de las multas correspondientes a las infracciones muy graves, con las que con este máximo reproche se configuran en el art. 112 de la Ley impugnada, y más concretamente con los ilícitos administrativos descritos en sus apartados 1, 2 y 4, conexión que es puesta de relieve en su demanda por el Abogado del Estado.

Asimismo, y con el mismo carácter de precisión previa, hemos de señalar que la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, de 21 de noviembre de 2001, en su apartado quinto, lleva a cabo la conversión de pesetas a euros respecto de las cuantías de las sanciones pecuniarias previstas en el art. 39.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (en adelante, LCEN).

3. La pretensión de inconstitucionalidad se ejercita bajo la común consideración, propia del conflicto competencial subyacente al recurso, de que los mencionados preceptos de la Ley murciana vulneran la distribución competencial contenida en el art. 149.1.23 CE, que asigna al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, en cuanto que aquéllos se oponen a las previsiones de la normativa básica estatal, contenida, de un lado, en la referida Ley 4/1989 (LCEN) y, de otro, del complementario Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se determinan las especies objeto de caza y pesca comercializables, y se dictan normas al respecto, en desarrollo del art. 34.c) LCEN.

Así planteado el recurso que ahora decidimos, y en los términos expresados, entre otras, en la STC 163/1995, de 8 de noviembre (FJ 5), la inconstitucionalidad que se propugna revestiría un carácter mediato o indirecto, en cuanto que la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias derivará, en su caso, de su efectiva contradicción con la norma estatal básica. Y ello exigirá, como declaró la STC 151/1992, de 19 de octubre (FJ 1), comprobar que la norma estatal que se reputa infringida por la Ley autonómica es realmente una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título

competencial que la Constitución haya reservado al Estado, así como que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es, como se ha dicho, efectiva.

4. En primer lugar, afirma el recurrente la inconstitucionalidad del art. 27, primer párrafo, de la Ley autonómica, en conexión con su Anexo III, en cuanto que vendría a entrar en contradicción con las previsiones del citado Real Decreto 1118/1989.

Hemos de recordar que el primer párrafo del art. 27 de la Ley autonómica establece, en lo que ahora interesa, que "Sólo podrán ser objeto de ... comercialización, en vivo o en muerto, las especies que se incluyen en el anexo III", señalando el recurrente que en dicho Anexo III figuran trece especies de aves y una especie de pez (black-bass o perca americana) que, por el contrario, no aparecen recogidos en el anexo del Real Decreto 1118/1989.

Para la adecuada solución de la cuestión que nos ocupa, es preciso considerar que el art. 34 c) LCEN establece, como determinación relacionada con la actividad cinegética y acuícola, que "Sólo podrán ser objeto de comercialización, en vivo o en muerto, las especies que reglamentariamente se determinen", señalando la Disposición adicional quinta LCEN que tal precepto tiene el carácter de norma básica, a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.23 CE. Y en la STC [102/1995](#), de 26 de junio (FJ 26), confirmamos expresamente la constitucionalidad de tales previsiones, en cuanto dictadas en ejercicio de la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, dada su directa finalidad tuitiva de las correspondientes especies.

Pues bien, al amparo del citado art. 34 c) LCEN se dictó el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, cuyo art. 1, que según su Disposición adicional cuarta tiene el carácter de normativa básica estatal, declara comercializables en todo el territorio nacional las especies objeto de caza y pesca que se relacionan en el Anexo del propio Real Decreto. En el fundamento jurídico 26 de la STC [102/1995](#) señalamos que la legitimidad constitucional del art. 34 c) LCEN, como norma de carácter básico, se transmite a su desarrollo reglamentario contenido en el Real Decreto 1118/1989, añadiendo en el fundamento jurídico 27 que la previsión reglamentaria de que sólo puedan comercializarse, en todo el territorio nacional, las especies que puedan cazarse o pescarse incluidas en su anexo, tiene efectivamente carácter básico, en cuanto que es clara su vinculación directa con la actividad tutelar propia del medio ambiente como título competencial, pues efectivamente responde al "propósito de garantizar la conservación de las especies autóctonas y la preservación de la diversidad genética", en los términos del propio art. 1 del Real Decreto 1118/1989.

Así las cosas, si se examinan comparativamente las especies de la fauna silvestre que se incluyen en el Anexo III de la Ley autonómica con las recogidas en el correspondiente Anexo del Real Decreto 1118/1989 se advierte que, efectivamente y como señala la demanda, en aquél aparecen comprendidas diversas especies no incluidas en la enumeración taxativa del mencionado Real Decreto, desbordando así el ámbito objetivo de esta norma reglamentaria estatal. De este modo, las especies incorporadas por la regulación autonómica, en cuanto no recogidas por la determinación limitativa de la norma básica estatal, y conforme a lo previsto en

el primer párrafo del art. 27 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia, serían susceptibles de comercialización, en vivo o en muerto, siendo así que tales especies de la fauna silvestre no se hallan mencionadas en el catálogo contenido en el Anexo del Real Decreto 1118/1989, lo que, conforme a lo dispuesto en su art. 1, supone que no podrán ser comercializadas en todo el territorio nacional. Se produce así, respecto de tales especies, una contradicción efectiva entre la norma autonómica y la norma básica estatal, cuyo carácter básico se declara en la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1118/1989, lo que determina, según antes expusimos, la inconstitucionalidad mediata o indirecta del correspondiente precepto autonómico (art. 27, primer párrafo, en relación con el Anexo III de la Ley autonómica impugnada), por vulneración de las previsiones del art. 149.1.23 CE.

En este sentido, y en un plano de mayor concreción, habida cuenta de que el contenido del referido Anexo III de la Ley recurrida sirve también a otros fines distintos de la determinación de las especies de fauna silvestre que pueden ser objeto de comercialización (fines que quedan al margen de la presente impugnación), nuestro pronunciamiento ha de constreñirse a declarar inconstitucional el mencionado párrafo o inciso primero del art. 27 de la Ley autonómica en cuanto considera susceptibles de comercialización, en vivo o en muerto, las especies recogidas en su Anexo III a las que se refiere el escrito de demanda del Abogado del Estado, y que detallamos en los antecedentes, si bien con la salvedad de que la referencia que en dicho escrito se hace, con error que ahora subsanamos, a la especie denominada "tórtola real" ha de entenderse realizada al "zorzal real", por lo que en este primer extremo procede estimar el recurso en su integridad.

5. No es obstáculo que se oponga a la conclusión alcanzada, determinante de una eventual matización a la misma, el que la Ley murciana objeto de impugnación incluya en su Anexo III, junto o además de las comprendidas en los epígrafes de "especies cazables" y "especies pescables", las que denomina "especies capturables" y entre las que enumera cuatro especies de aves no comprendidas, como susceptibles de comercialización, en el catálogo estatal al que venimos aludiendo (como son el jilguero, el pardillo, el verderón y el verdecillo), al suscitarse, en principio la duda de si estas especies capturables de la fauna silvestre son también "objeto de caza y pesca", en los términos del art. 1 del Real Decreto 1118/1989. La duda se disipa, llegando a una conclusión afirmativa, si atendemos al régimen protector de la Ley murciana, que considera modalidad tradicional de caza en la Región la captura en vivo de estas especies de aves, pertenecientes al grupo o clase de los fringílidos. Así se desprende del párrafo sexto del Preámbulo de la Ley, y de los arts. 54.2 (que lo califica como procedimiento tradicional de caza) y 75.1 (que prevé un régimen de autorización previa para dicha modalidad de caza o captura en vivo de esta especie de aves silvestres), ambos preceptos comprendidos en el Capítulo III del Título III relativo a la caza. Hemos, pues, de concluir que también estas especies capturables constituyen objeto de caza, al efecto de quedar sometidas al régimen limitado de comercialización que, con carácter básico, se contiene en los arts. 1, 2.1 y concordantes del tan repetido Real Decreto 1118/1989 y su Anexo.

En el mismo sentido, comprensivo de la captura en vivo de animales silvestres como modalidad de caza, cabe aludir al art. 26.4 LCEN, en cuyo párrafo segundo se contiene la expresa

prohibición, respecto de dicha fauna silvestre, del comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluido el comercio exterior.

6. En segundo lugar, considera el recurrente inconstitucionales los arts. 103.1 y 113 c), en conexión con los números 1, 2 y 4 del art. 112 de la Ley autonómica. Partiendo de que las infracciones muy graves previstas en los citados números del art. 112 de la Ley autonómica coinciden con las recogidas como primera, sexta y séptima en el art. 38 LCEN (que, conforme al art. 39.2 LCEN, han de calificarse como muy graves), entiende el recurrente que el art. 103.1 de la Ley autonómica, al prever que tales infracciones prescribirán en el plazo de tres años, contradice lo establecido en el art. 41.1 LCEN, que exige que las infracciones muy graves prescriban a los cuatro años, mientras que, por su parte, el art. 113 c) de la Ley autonómica, al recoger que las indicadas infracciones se sancionarán con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas, desconoce respecto del quantum mínimo las exigencias del art. 39.1 LCEN, que señala que las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas. Debe tenerse en cuenta que la Disposición adicional quinta LCEN declara que son normas básicas, a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.23 CE, sus arts. 37 a 41, que componen el Título VI de la Ley estatal, bajo la rúbrica "De las infracciones y sanciones".

De lo que acabamos de exponer se desprende, ante todo, que la inconstitucionalidad pretendida parte de que existe una coincidencia entre el contenido de las infracciones tipificadas como muy graves en el art. 112 de la Ley autonómica y el de las establecidas en el art. 38 de la Ley estatal a las que hemos aludido, lo que nos exige comprobar si, como sostiene el recurrente, tal coincidencia realmente se produce. En este sentido, debe tenerse presente que la modificación del contenido de las infracciones previstas como sexta y séptima en el art. 38 LCEN, llevada a cabo por el apartado 3 del art. único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, carece de relevancia a los efectos del presente recurso de inconstitucionalidad, ya que la leve alteración que introduce no afecta al contenido de las infracciones muy graves de la Ley autonómica impugnada.

De esta manera, debemos comenzar por determinar si existe coincidencia entre la infracción tipificada en el número 4 del art. 112 de la Ley autonómica, que se configura como "La utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o de derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de las Áreas de Protección de la Fauna Silvestre con daño para los valores y fauna en ellos contenidos", y la infracción recogida como primera en el art. 38 LCEN, que se tipifica como "La utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o de derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales protegidos con daño para los valores en ellos contenidos". Su examen conjunto muestra la existencia de diferencias en el contenido de los preceptos, y si bien la circunstancia de que la Ley autonómica aluda específicamente al daño a la "fauna" no debe considerarse relevante a los efectos que nos ocupan (en cuanto que parece claro que entre los "valores" que menciona la Ley estatal se encuentran también los referidos, en su caso, a la fauna), sí puede plantear dudas que la Ley estatal se refiera a "espacios naturales protegidos" y la Ley autonómica a las "Áreas de Protección de la Fauna Silvestre".

Para solucionar tal cuestión, debe partirse de que la LCEN, en el Capítulo II de su Título III, regula los "espacios naturales protegidos" (a los que expresamente se refiere la rúbrica de tal Capítulo: "De los espacios naturales protegidos"), señalando en su art. 12 que los mismos se clasificarán en alguna de estas categorías: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos que, en los preceptos siguientes se definen, determinándose diversos aspectos de su régimen jurídico. Y ya en el Capítulo III del mismo Título III (Capítulo cuya rúbrica es "Competencias administrativas", siendo la del citado Título III "De la protección de los espacios naturales") contiene la declaración, en su art. 21.2, de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores (esto es, en aquéllos que integran el citado Capítulo II del Título III), otras diferentes, regulando sus correspondientes medidas de protección. Por su parte, la Disposición transitoria segunda LCEN señala que "A efectos de la debida coordinación en cuanto a la aplicación de la normativa básica, denominación y homologación internacional, en su caso, las Comunidades Autónomas procederán a la reclasificación de los espacios naturales protegidos que hayan declarado conforme a su normativa y que se correspondan con las figuras reguladas en esta Ley, y sin perjuicio de lo establecido en su artículo 21.2".

En relación con tales preceptos, declaramos en la STC [102/1995](#) (FJ 17) la corrección constitucional de la atribución de carácter básico a la clasificación de los espacios naturales protegidos en cuatro tipos, contenida en el art. 12 LCEN, así como a los preceptos que recogían la definición y régimen jurídico de cada uno de ellos, destacando que las definiciones de cada modalidad, en función de sus características objetivas, pretenden una homogeneidad tan conveniente en un plano pragmático como necesaria para su plena eficacia, y que el régimen jurídico homogéneo sirve de mínimo común denominador a la finalidad de asegurar el disfrute por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, con el deber correlativo de conservarlo como reflejo de la solidaridad colectiva. Y en el fundamento jurídico 18 de la STC [102/1995](#), al confirmar también la constitucionalidad del carácter básico de la Disposición transitoria segunda LCEN, se afirma que la reclasificación de los espacios naturales protegidos ya calificados como tales por las Comunidades Autónomas, que se les impone, tiene una finalidad indispensable para hacer efectivas las previsiones básicas de la propia Ley, coordinando su aplicación en tal aspecto y también para homogeneizar la denominación y conseguir la homologación internacional, añadiendo que ello se hace "con explícito reconocimiento de la potestad para establecer figuras diferentes de las diseñadas en la propia Ley en favor de las Comunidades Autónomas", de acuerdo con lo previsto en el art. 21.2.

De todo lo expuesto se desprende que, al aludir la infracción primera de las previstas en el art. 38 LCEN a "espacios naturales protegidos", podría plantearse la duda de si se está refiriendo exclusivamente a los espacios naturales protegidos que prevé en su art. 12 y define y regula en los siguientes, con exclusión de aquellos otros que, como reconoce el art. 21.2 LCEN, puedan establecer las Comunidades Autónomas. Y en este sentido, sin perjuicio de lo que después se razonará, una vez examinada la correspondiente infracción tal como es tipificada en la Ley

autonómica, no puede afirmarse sin más que las infracciones muy graves a que venimos aludiendo coincidan totalmente en su contenido, pues ello no se ajusta a la realidad.

7. Pasando ya al examen de la infracción tipificada en el número 4 del art. 112 de la Ley autonómica, la misma se refiere, como expusimos, a "Áreas de Protección de la Fauna Silvestre". Estas áreas son reguladas en el Capítulo IV del Título II de la Ley autonómica, que, en su art. 22.1, viene a considerarlas como: a) las zonas expresamente determinadas como tales en los espacios naturales protegidos, en la forma que se determine en los respectivos planes de ordenación de los recursos naturales u otros instrumentos de planificación y gestión, y b) aquellas áreas delimitadas por la Comunidad Autónoma mediante decreto, conforme al régimen que en el mismo se establezca, incluidas las zonas de especial protección para las aves y las áreas determinadas en los planes de recuperación, conservación y manejo de las especies amenazadas. De este modo, podrían distinguirse dos categorías dentro de las mencionadas áreas, constituida la primera por aquellas zonas que se incluyen dentro de los espacios naturales protegidos (conforme a lo determinado en los correspondientes instrumentos de planificación y gestión), y la segunda por aquellas otras zonas, distintas de las anteriores, conforme al régimen que se establezca, de manera que esta segunda categoría o modalidad puede comprender áreas territoriales no incluidas en espacios naturales protegidos o, por lo menos, en los espacios naturales protegidos a que se refiere el art. 12 LCEN.

De todo ello se deriva que sólo podemos considerar, a los efectos del presente proceso constitucional, que existe coincidencia entre la infracción primera de las previstas en el art. 38 LCEN y la recogida en el número 4 del art. 112 de la Ley autonómica en cuanto que ésta se refiera a las áreas de protección de la fauna silvestre que se encuentren incluidas dentro de los espacios naturales protegidos que prevé el art. 12 LCEN. Solución que, por lo demás, responde a criterios lógicos, puesto que si el art. 21.2 LCEN permite que las Comunidades Autónomas puedan establecer otras figuras distintas de las recogidas en el citado art. 12 LCEN, regulando sus correspondientes medidas de protección, puede resultar en ocasiones incoherente con la intención autonómica, teniendo en cuenta las singulares características de cada figura de protección establecida, el que necesariamente hayan de constituir "espacios naturales protegidos" a los efectos de la primera de las infracciones del art. 38 LCEN, con las consecuencias pertinentes.

8. Ningún problema plantea, por el contrario, la coincidencia entre la infracción séptima de las tipificadas en el art. 38 LCEN y la recogida en el número 2 del art. 112 de la Ley autonómica, en cuanto que el contenido de ésta aparece englobado de forma prácticamente literal en el más amplio que refleja la primera, refiriéndose ambas, en definitiva, a la destrucción del hábitat de especies en peligro de extinción, en particular, del lugar de reproducción, invernada, reposo, campeo o alimentación, sin que, teniendo en cuenta la regulación contenida en los art. 29 y 30 LCEN y 16 y 17 de la Ley autonómica, así como las declaraciones contenidas en el fundamento jurídico 25 de la STC 102/1995, ofrezca problemas la referencia común a "especies en peligro de extinción".

Finalmente, en cuanto a la coincidencia entre la infracción administrativa sexta de las tipificadas en el art. 38 LCEN ("La destrucción, muerte, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizadas de especies de animales ... catalogadas en peligro de extinción ..., así como la de sus propágulos o restos") y la tipificada en el número 1 del art. 112 de la Ley autonómica ("La captura, tenencia, destrucción, transporte, muerte, deterioro, recolección, comercio, exposición o naturalización, no autorizadas, de especies de animales catalogadas en peligro de extinción, así como de sus restos, sus huevos, larvas y crías"), se aprecia que esta configuración de la infracción, contenida en la Ley autonómica, viene referida a determinadas conductas que son idénticas a la infracción muy grave sexta de la tipificación estatal, sin que desvirtúe esta identidad de conductas, a efectos de la coincidencia de regulaciones que ahora examinamos, la inclusión por la norma autonómica de dos concretas actividades o conductas no comprendidas en el precepto básico estatal, como son la tenencia y el transporte no autorizados de las especies de fauna catalogadas como en peligro de extinción, toda vez que no sería conforme a la finalidad protectora perseguida por la norma el que tales conductas gozasen de una mayor benignidad en su represión que el resto de las actividades infractoras de naturaleza similar, en cuanto atentatorias a la preservación de dicha fauna animal y de sus hábitats naturales, por concurrir en dicha fauna silvestre una especial vulnerabilidad, al catalogarse como "en peligro de extinción", objeto de la infracción muy grave que ahora consideramos. Ello sin perjuicio de que este pronunciamiento se circunscriba de modo exclusivo al ámbito propio del recurso de inconstitucionalidad que decidimos, es decir, desde la única y limitada perspectiva de la sustancial coincidencia de la regulación sancionadora, en una consideración finalista, entre la infracción descrita en la norma básica estatal y la contenida en el precepto autonómico objeto de nuestro enjuiciamiento.

Por otra parte, y teniendo en cuenta sobre todo lo previsto en el art. 31.1 b) LCEN que, en relación con las especies de animales catalogadas en peligro de extinción, extiende su protección a sus larvas, crías o huevos, debe entenderse que el precepto estatal básico incluye en su contenido tales aspectos, que aparecen reflejados expresamente en el precepto autonómico, existiendo, por tanto, coincidencia entre ambos al respecto. Por lo demás, ningún problema plantea la coincidencia entre ambos preceptos en cuanto a la alusión común a especies de animales catalogadas en peligro de extinción, tanto por las circunstancias expuestas anteriormente como por lo que ya se expresara, sobre la catalogación, en las SSTC [196/1996](#), de 28 de noviembre (FJ 4), y [16/1997](#), de 30 de enero (FJ 4).

9. Partiendo de estas consideraciones, hemos de entrar, pues, en el examen de la constitucionalidad de los anteriormente expresados preceptos de la Ley autonómica referentes a su régimen de infracciones y sanciones. No obstante, conviene exponer brevemente nuestra doctrina general en relación con tales aspectos.

Ante todo, como recuerda la STC [16/1997](#), de 30 de enero (FJ 2), en la STC [102/1995](#) declaramos el carácter básico de las normas sancionadoras contenidas en los arts. 38 y 39 LCEN. Ahora bien, como señala la STC [196/1996](#), de 28 de noviembre (FJ 2), en el ámbito del art. 149.1.23 CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la

legislación básica del Estado 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 competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida.

Comenzando por lo previsto en el art. 103.1 de la Ley autonómica, es claro que establece un plazo de prescripción de las infracciones muy graves de tres años, sensiblemente inferior al previsto para tales infracciones en el art. 41.1 LCEN de cuatro años. Ello determina, en los aspectos en que existe coincidencia entre las infracciones primera, sexta y séptima del art. 38 LCEN (que han de calificarse como muy graves conforme a su art. 39.2) y los núms. 4, 1 y 2, respectivamente, del art. 112 de la Ley autonómica, que se hayan vulnerado, como señala el recurrente y de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional quinta LCEN, las previsiones del art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, siendo indudable, conforme a lo que anteriormente exponíamos, que el mencionado art. 41.1 LCEN tiene carácter básico, con fundamento en el citado precepto constitucional, en la medida en que establece un plazo de prescripción para las infracciones muy graves que no puede ser acortado por las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, hemos de declarar que es inconstitucional el art. 103.1 de la Ley autonómica impugnada, en cuanto que establece un plazo de prescripción de tres años para las infracciones administrativas muy graves contenidas en los números 1, 2 y 4 del art. 112 de la mencionada Ley.

10. Finalmente, hemos de pronunciarnos sobre la alegada inconstitucionalidad del art. 113 c) de la Ley autonómica, en cuanto dispone que las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas, mientras que el art. 39.1 LCEN, norma básica de conformidad con la Disposición adicional quinta de la misma Ley, prevé para tales infracciones muy graves la imposición de multa en cuantía de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas.

Como dijimos en la STC [156/1995](#), de 26 de octubre (FJ 8), y reiteramos en las SSTC [196/1996](#), de 28 de noviembre (FJ 3), y [16/1997](#), de 30 de enero (FJ 2), teniendo en cuenta que el art. 149.1.23 CE permite al Estado establecer en materia de medio ambiente, con carácter básico, una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional, si el legislador autonómico suprime las infracciones muy graves declaradas como tales por la norma estatal básica o redujere sensiblemente la cuantía de la sanción que ésta estableciere para cada una de ellas, habría vulnerado tal normativa básica (en este caso, la LCEN), con la consiguiente infracción del orden constitucional de distribución de competencias que resulta del citado art. 149.1.23 CE.

Como hemos razonado, se aprecia una sustancial discordancia entre la cuantía mínima de la multa con que se conminan las infracciones muy graves por la Ley murciana, y la prevista para las mismas infracciones en la Ley básica estatal (LCEN), por lo que hemos de considerar inconstitucional el art. 113.c) de la Ley autonómica, en cuanto que señala una multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas, para las infracciones muy graves tipificadas en el art. 112, núms. 1, 2 y 4; si bien debemos precisar que, como antes expusimos, la inconstitucionalidad de este precepto, en relación con el art. 112.4 de la Ley impugnada, ha de contraerse a las infracciones administrativas que alteren las condiciones de habitabilidad solamente de aquellas áreas de protección de la fauna silvestre incluidas o acotadas dentro de los espacios naturales protegidos previstos en el art. 12 LCEN, es decir, las áreas que se declaren al amparo de la modalidad prevista en el art. 22.1 a) de la Ley autonómica, objeto del recurso.

Fallo

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de la Asamblea Legislativa Regional de Murcia 7/1995, de 21 de abril, sobre fauna silvestre, caza y pesca fluvial, y en consecuencia:

1º Declarar que es inconstitucional y nulo el párrafo primero del artículo 27 de la mencionada Ley, en cuanto establece que podrán ser objeto de comercialización, en vivo o en muerto, las siguientes especies incluidas en el Anexo III de la referida Ley: paloma bravía, tórtola común, tórtola turca, zorzal real, zorzal común, zorzal alirrojo, zorzal charlo, estornino pinto, estornino negro, jilguero, pardillo, verderón, verdecillo (entre las especies cazables y capturables), y el black-bass o perca americana (entre las especies pescables).

2º Declarar inconstitucional y nulo el artículo 103.1 de la referida Ley autonómica en cuanto establece un plazo de prescripción de tres años para las infracciones administrativas muy graves previstas en el artículo 112, números 1, 2 y 4 de dicha Ley, si bien con la precisión, en cuanto a este último número, efectuada en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia.

3º Declarar inconstitucional y nulo el artículo 113 c) de la Ley autonómica impugnada, exclusivamente en cuanto señala como cuantía mínima de la multa para las infracciones muy graves la cantidad de un millón una pesetas (1.000.001 pesetas), con la misma previsión, en cuanto a la infracción muy grave del artículo 112.4 de dicha Ley, contenida en el fundamento jurídico 10 de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil dos.