
SENTENCIA 196/1996, de 28 de noviembre (BOE núm. 3, de 03 de enero de 1997)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, Don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruíz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.739/89 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los apartados 1.1.1 y 1.1.17 del artículo primero de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. Han comparecido el Parlamento Vasco, representado por el Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz, y el Gobierno Vasco, bajo la representación del Letrado don Ignacio López Carcamo. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado ante este Tribunal el día 11 de agosto de 1989, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1.1.1 y 1.1.17 del artículo primero de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. En el escrito de formalización del recurso, tras hacerse invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E., se aducen los motivos impugnatorio que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) El artículo primero de la mencionada Ley clasifica las infracciones administrativas en materia de caza en muy graves, graves y leves. El apartado 1.1 del citado artículo enumera las infracciones muy graves de caza que «serán sancionadas con multa de 50.001 a 500.000 pesetas, así como la anulación de la licencia de caza y privación de la facultad de obtenerla durante un plazo de 3 a 5 años».

Dentro de estas infracciones muy graves la ley tipifica, entre otras, las siguientes:

«1.1.1. Cazar especies protegidas: por su interés científico, por estar calificadas como "amenazadas", por encontrarse en vías de extinción, en fase de aclimatación o como consecuencia de convenios internacionales».

«1.1.17. La comercialización, bajo cualquier forma, de piezas correspondientes a especies protegidas por encontrarse en vías de extinción o por convenios internacionales, salvo en la forma autorizada por el Servicio de Conservación de la Naturaleza u órgano similar del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral».

Los incisos subrayados de los transcritos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989 son, a juicio del recurrente, contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales.

B) Alega el Abogado del Estado que, en ejercicio de la competencia exclusiva que al Estado atribuye el art. 149.1.23^a C.E., se promulgó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En esta ley estatal se halla contenida la normativa básica sobre la materia. Pues bien, en su art. 33 se dispone que «la caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza o pesca, declaración que en ningún caso podrá afectar a especies catalogadas», entre las que, precisamente, se encuentran las especies amenazadas o protegidas por encontrarse en peligro de extinción (art. 29).

Por su parte, el art. 38 de esta misma Ley preceptúa –también con el carácter de legislación básica– que «sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica que desarrolle estas normas de protección y las leyes reguladoras de determinados recursos naturales, se considerarán infracciones administrativas:…Sexta. La destrucción, muerte, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizadas de especies de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o vulnerables a la alteración de su hábitat, así como la de sus propágulos o restos». Estas infracciones son calificadas como muy graves (art. 39.2) y sancionadas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas en el art. 39.1 de la Ley básica estatal, y la prohibición de cazar o pescar durante un plazo máximo de diez años (art. 39.2, párrafo segundo).

C) Pues bien: los citados preceptos de la Ley 1/1989 del Parlamento Vasco vulneran, a juicio del Abogado del Estado, la normativa básica estatal en esta materia, al sancionar de manera mucho más leve la caza y comercialización de especies amenazadas o protegidas por encontrarse en vía de extinción. Vulneración que debe conducir a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

En este sentido, debe señalarse que las especies amenazadas o protegidas no tienen la consideración de piezas de caza y, por lo tanto, no puede servir de justificación la competencia exclusiva que, en materia de caza, tiene atribuida la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la

STC 87/1985 se declaró que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones (...) no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 C.E.)» (fundamento jurídico 8º). Sentado lo anterior, resulta necesario recordar que los arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989 constituyen normas básicas que tiende a asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las medidas de protección de especies amenazadas o protegidas. El que la gravedad de las sanciones que se impongan a los infractores de esas medidas sea uniforme supone un elemento disuasorio de posibles infracciones que, sin embargo, podría no operar con la misma intensidad en todas las Comunidades Autónomas si éstas pudieran establecer libremente el sistema de sanciones (STC 168/1988).

En el caso presente, la Ley 1/1989 del Parlamento Vasco disminuye de forma notable la gravedad de las sanciones que la legislación básica estatal establece por cazar o comercializar especies amenazadas o protegidas, lo cual supone «un salto sancionador cualitativo que rompe la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio» (STC 87/1985).

En virtud de todo lo expuesto, concluye el Abogado del Estado, interesa que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos legales impugnados.

2. La Sección de Vacaciones, por providencia de 29 de agosto de 1989, acordó la admisión a trámite del recurso, dar traslado del mismo, conforme a lo dispuesto en el art. 34 LOTC., al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Comunidad Autónoma, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días pudiesen personarse en el procedimiento y formular alegaciones y, finalmente, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E., con suspensión de los preceptos legales impugnados desde la fecha de interposición del recurso, ordenando publicar en el Boletín Oficial del Estado la incoacción del recurso y la suspensión decretada.

3. El Parlamento Vasco presentó su escrito de alegaciones el día 18 de septiembre de 1989. En él se defiende una doble línea argumental tendente a rebatir la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad.

A) Aduce el recurrente –dice el Letrado del Parlamento Vasco– que la conservación de las especies amenazadas o protegidas forma parte esencial de la competencia del Estado sobre medio ambiente, por lo que el título competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la caza queda subordinado e, incluso, llega a desaparecer cuando se afirma que tales especies no tienen la consideración de piezas de caza y, por tanto, la Comunidad Autónoma carece de título competencial para establecer infracciones y sanciones en esa materia.

Ahora bien, la doctrina de los poderes implícitos no puede ser acogida en nuestro ordenamiento constitucional de tal manera que una interpretación amplia de una determinada materia no puede llevar a borrar la existencia de otras que por voluntad del constituyente han sido erigidas como títulos competenciales específicos. Lo anterior resulta más obligado, si cabe, a la hora de

interpretar determinados títulos competenciales que por sus características intrínsecas manifiestan una particular virtualidad expansiva que puede conducirles a incorporar a su ámbito otras materias que, sin embargo, aparecen constitucionalmente separadas. El medio ambiente es uno de esos casos como lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en la STC 64/1982.

En la Constitución española se refleja una distinta amplitud del concepto de medio ambiente. Así, el art. 45 utiliza una concepción lata del mismo, ligada al desarrollo de la personalidad y comprensivo de la totalidad de recursos naturales cuya utilización racional postula. Pero, por el contrario, cuando el medio ambiente aparece como título competencial concreto en el art. 149.1.23, lo hace con contenido restringido y residual que, en modo alguno, alcanza a la totalidad de los recursos naturales, pues, de ser así, una pluralidad de títulos competenciales perderían todo sentido. Por lo tanto, la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre el medio ambiente no puede desconocer que existen en la propia Constitución una diversidad de materias que, teniendo una evidente conexión con aquélla, poseen, sin embargo, sus propios y diferenciados sistemas de distribución de competencias.

En lo que hace al Estatuto de Autonomía del País Vasco es claro que, con arreglo a la Constitución (art. 148.1.11^a), se le reconoce la competencia exclusiva en materia de caza (art. 10.10 E.A.P.V.) y la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología [art. 11.1a) E.A.P.V.]. Son pues, dos títulos competenciales diferentes, lo que evidencia lo inadecuado de la interpretación propuesta en la demanda. Medio ambiente y caza aparecen en dos cláusulas distintas del art. 148.1 C.E. y las competencias asumibles en uno y otro ámbito son también distintas. De todo ello sólo cabe inferir que la competencia sobre medio ambiente ha de ser objeto de una interpretación restrictiva, tal como lo hizo el propio Tribunal Constitucional en las SSTC 69/1982 y 80/1985.

La Ley del Parlamento Vasco 1/1989 contiene una normativa sobre caza que tiene perfecto encaje en el art. 10.10 del Estatuto que le confiere competencia exclusiva sobre esa materia. La caza –insiste el Letrado del Parlamento Vasco– es un título específico y distinto del medio ambiente, pero según la parte recurrente al calificarse en ella como infracción administrativa la caza y comercialización de especies protegidas entra de lleno en materia de medio ambiente. Sin embargo, parece inherente a cualquier actividad de explotación de un recurso natural que forme parte de la misma el régimen de protección, conservación y mejora del citado recurso. De hecho, así lo ha declarado el Tribunal Constitucional respecto de otra actividad, la pesca, con la que presenta un claro paralelismo (STC 56/1989, fundamento jurídico 5º). Resulta, pues, que la protección del medio ambiente, cuando se trata de materias constitucionalmente acotadas que afectan a un recurso natural, no implican un desapoderamiento del titular de la competencia en favor del Estado, sino que obliga a su titular a adoptar las medidas necesarias para la protección y conservación del recurso natural de que se trate. La Comunidad Autónoma del País Vasco competente en materia de caza no sólo puede, sino que debe, sancionar la caza de especies protegidas por razones medioambientales.

En este sentido, el argumento esgrimido por la parte recurrente según el cual, al no tener las especies protegidas la consideración de piezas de caza, no resulta de aplicación la competencia

de la Comunidad Autónoma sobre la caza, viene a ser un sofisma, pues el que una especie faunística tenga o no la condición de pieza de caza no es algo que esté inscrito en la propia naturaleza de la especie sino que depende de la calificación jurídica conferida, justamente, por la normativa cinegética.

B) En la demanda –prosigue el Letrado del Parlamento Vasco–, tras alegarse que la protección de las especies amenazadas forma parte del medio ambiente y no de la caza, se centra la parte recurrente en el análisis de la disparidad de multas establecidas en la Ley del Parlamento Vasco respecto a las contenidas en la ley estatal. Con este propósito se aducen una serie de Sentencias del Tribunal Constitucional cuyo fundamento último es el art. 149.1.1 C.E., título competencial, de intelección complicada, y que ha de ser objeto de una interpretación restrictiva a tenor de la doctrina del la STC 33/1981. A resultas de ello, el art. 149.1.1 no opera al margen o con desconocimiento del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, el art. 149.1.1 C.E. no permite ampliar las competencias del Estado más allá de las que tiene concreta y explícitamente reconocidas en las restantes cláusulas del art. 149.1.1. En el campo de las competencias de las Comunidades Autónomas con el Estado este precepto constitucional no otorga propiamente al Estado una habilitación que le permita ampliar su competencia. Su contenido no es positivo o atributivo de competencias, sino negativo o limitativo de las competencias autonómicas, en el sentido de que impide a las Comunidades Autónomas que en el ejercicio de sus competencias afecten a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles.

Hechas esta consideraciones, estima preciso señalar que las diferentes Sentencias aportadas por la parte recurrente en defensa de su tesis tienen una diferencia significativa en relación con el presente caso, por cuanto en todas ellas, a la hora de fijarse los límites a la normativa autonómica sobre sanciones administrativas, el Estado cuenta con una competencia sobre la legislación básica expresamente establecida en la Constitución. Sin embargo, en el presente asunto, el Estado carece de título competencial aplicable al caso, pues en materia de caza la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con competencia exclusiva. Pues bien, en aquellas materias en las que el Estado carece de un título competencial específico –como lo es la caza– no puede alegarse una competencia básica estatal sobre el régimen sancionador, ya que el derecho sancionador forma parte inherente a la disciplina de la materia.

De todo cuanto antecede cabe concluir que los preceptos impugnados se ajustan al orden constitucional de competencias y que, por lo tanto, no incurren en vicio de inconstitucionalidad.

C) Ahora bien, –expone también el Letrado del Parlamento Vasco– para el caso en que no se aceptase la línea argumental aquí propuesta, se ofrece un segundo esquema de defensa tendente a demostrar que aún en el supuesto de que fuera correcto el razonamiento del Abogado del Estado, cabe una interpretación de la Ley recurrida que posibilita cohesionarla con la estatal y que, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución, permite salvar su validez constitucional.

En efecto, con apoyo en lo dispuesto en el art. 30.2 de la Ley 4/1989, que permite a las Comunidades Autónomas establecer catálogos de especies amenazadas, bien puede entenderse que la sanción contemplada en los artículos de la Ley del Parlamento Vasco, ahora objeto de impugnación, hacen referencia a las especies amenazadas y protegidas clasificadas en el catálogo que la Comunidad Autónoma pueda establecer en su territorio.

Pero aún cuando se considere que a todas las especies amenazadas o en peligro de extinción – tanto las del catálogo estatal como las contenidas en el autonómico– le son aplicables las sanción prevista en la ley estatal, todavía puede defenderse una interpretación que salva parcialmente la validez de los incisos impugnados: si bien todas las especies amenazadas quedan excluidas de la caza (art. 33.1), sólo la caza de las catalogadas como «en peligro de extinción» y «sensibles a la alteración de su habitat» tiene en todo caso la consideración de infracciones muy graves sancionadas con la citada multa. Restarían, por tanto, las especies «vulnerables» y de «interés especial» a las que, no siendo de aplicación la normativa estatal, sí lo sería el art. 1.1. de la Ley objeto de impugnación.

4. El representante del Gobierno Vasco registró su alegato el día 19 de septiembre de 1989.

Dado que la pretensión de inconstitucionalidad formulada en la demanda se fundamenta en que los preceptos de la ley autonómica impugnados contradicen otros de la ley estatal, entiende esta representación que la cuestión central a debatir radica en determinar si estos últimos son producto de un ejercicio constitucionalmente correcto de una competencia estatal. En este sentido los títulos competenciales que se esgrimen en la demanda son los contenidos en los arts. 149.1.23 (medio ambiente) y 149.1.1 de la Constitución.

A) El medio ambiente –como declaró el propio Tribunal Constitucional en su STC 64/1882– es un título competencial complejo y multidisciplinario por lo que cuenta con una fuerte vis expansiva que puede conducir a graves consecuencias obstativas respecto del desarrollo del principio de autonomía política, por lo que, cuando concurre con otro título competencial, ha de darse preferencia a aquel título que se refiere a la materia específica objeto de regulación, haciéndolo prevalecer frente a otro genérico y de perfiles evanescentes. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en las SSTC [13/1989](#) y [80/1985](#).

Con los preceptos estatales que se consideran vulnerados por las normas autonómicas aquí impugnadas, se trata de prohibir la caza y el comercio de determinadas especies animales y de arbitrar medidas sancionatorias que hagan eficaz tal prohibición. El objeto predominante de esta regulación es la disciplina de la actividad cinegética y la protección de los recursos naturales objeto de esa actividad. Tal ordenación normativa forma parte indiscutible de la materia de caza, cuya competencia corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ello no significa que el Estado no pueda, desde su competencia sobre la legislación básica en materia de medio ambiente, intervenir en este ámbito propio de la caza. Lo que se pretende sostener es que ese título estatal no puede atraer hacia sí regulaciones notoriamente inherentes a la competencia autonómica sobre caza. La protección del medio ambiente que corresponde al Estado es una protección global que debe articularse a través de directrices generales. Pero no

para disponer la prohibición de cazar y comercializar determinadas especies o sancionar administrativamente aquellas conductas que desconozcan esas prohibiciones.

B) El segundo título competencial que se aduce en la demanda es el contenido en el art. 149.1.1 C.E. Es éste otro título competencial expansivo, del que tanto la doctrina científica como el propio Tribunal Constitucional (SSTC 137/1986 Y 80/1988) han subrayado la necesidad de su interpretación restrictiva. Desde esta obliga premisa se pueden establecer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, el Estado no puede, en virtud del mentado título, establecer unas bases acerca del régimen sancionador con relación a todas y cada una de las materias objeto de normación administrativa. Como se declaró en la STC 87/85, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras en ámbitos de su competencia.

En segundo lugar, lo único que compete al Estado, cuando carece de un título competencial específico, es la fijación de sanciones, infracciones u otros elementos del régimen sancionador que afecten, directa y notoriamente, a las condiciones esenciales o básicas de ejercicio de los derechos del Título I de la Constitución. En el caso presente, no existe un derecho constitucional directamente afectado. La actividad que regula la Ley autonómica objeto de este recurso es la de cazar que no forma parte del contenido de ningún derecho expresamente previsto en la Constitución y la afectación del derecho al medio ambiente es, ciertamente, remota.

La conclusión que se sigue de todo ello es que ni el art. 149.1.23 ni el 149.1.1 C.E. amparan las regulaciones de la ley estatal aquí analizada que, por lo mismo, no son de aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De lo que se infiere, que los preceptos impugnados no pueden reputarse como inconstitucionales, ya que son consecuencia de correcto ejercicio de una competencia autonómica.

4. Por providencia de 11 de diciembre de 1989, la Sección Primera acordó oír a las partes para que en el plazo de cinco días alegasen sobre el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales impugnados o el levantamiento de la misma. Por Auto de 16 de enero de 1990, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de los mencionados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989.

5. Por providencia de 26 de noviembre de 1996 se acordó para la deliberación y votación de esta Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno se dirige contra dos incisos contenidos en los apartados 1.1.1 y 1.1.17 del artículo primero de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989. Estos preceptos regulan como infracción administrativa la caza y comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción, estableciendo para tales conductas una sanción (multa de 50.001 a 500.000 pesetas) notoriamente inferior a la

dispuesta en la Ley del Estado 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas). La prohibición de cazar o pescar a los infractores tiene también un límite inferior en la ley de la Comunidad Autónoma (hasta cinco años) al establecido en la ley estatal (hasta diez años).

El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, aduce dos órdenes de consideraciones para fundamentar su pretensión de inconstitucionalidad.

En primer lugar, que los preceptos impugnados contravienen la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (art.149.1.23 C.E.) y, en particular, lo establecido en los arts. 38 y 39 de la citada Ley del Estado 4/1989. Por consiguiente, el legislador autonómico habría vulnerado el orden constitucional de distribución de competencias, invadiendo un espacio constitucionalmente reservado al Estado.

En segundo lugar, que las disposiciones legales impugnadas son contrarias al art. 149.1.1 C.E., pues si bien las Comunidades Autónomas puede adoptar normas administrativas en materia de su competencia, tales disposiciones no pueden introducir divergencias irracionables o desproporcionadas, que quiebren en lo fundamental la unidad del esquema sancionatorio.

A esta argumentación se oponen, tanto el representante del Parlamento Vasco como el del Gobierno de aquella Comunidad Autónoma. En su opinión, las normas autonómicas, cuya validez constitucional cuestiona el recurrente, desarrollan de modo coherente la competencia que, en materia de caza, tanto la Constitución (art. 148.1.11) como el Estatuto de Autonomías del País Vasco (art. 10.10) reconocen, con el carácter de exclusivo, a aquella Comunidad Autónoma. Son, por tanto, los preceptos de la Ley del Estado 4/1989, los que vulneran el orden constitucional de competencias, y no los de la ley autonómica.

Tampoco es de aplicación, a juicio de estas representaciones, la doctrina constitucional elaborada en torno a la cláusula del art. 149.1.1 C.E., porque el Estado únicamente puede hacer valer ese título competencial cuando previamente ostenta uno específico sobre la materia cuyo régimen sancionador se disciplina administrativamente, lo que no acontece en el presente supuesto, ya que la caza corresponde a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, careciendo el Estado de título constitucional alguno que justifique su intervención en este ámbito.

Finalmente, y de modo subsidiario, el representante del Parlamento Vasco propone, con arreglo a los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución, una solución hermenéutica tendente a salvar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, aún en la hipótesis de admitirse la argumentación sostenida por el Abogado del Estado.

2. Así delimitado el debate, nuestro examen debe necesariamente de partir de lo ya declarado por este Tribunal en la [STC 102/1995](#), pronunciamiento en el que se abordó, en su ínsita dimensión constitucional, el núcleo de la cuestión ahora debatida. En aquella ocasión analizamos la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 4/1989, de Conservación

de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (L.C.E.N.), declarando, en lo que aquí importa, el carácter básico y, por tanto, la constitucionalidad, de las normas sancionadoras contenidas en ese cuerpo legal y relativas a la protección de las especies amenazadas o en peligro de extinción. Así consta expresamente en los fundamentos jurídicos 25, 26 y 32 de la citada Sentencia de este Tribunal Constitucional que ahora damos por reproducidos. Item más: en la STC 156/1995 (fundamento jurídico 8º) se declaró –con apoyo en la doctrina de la STC 102/1995– que, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, el Estado puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones –ampliable por el legislador autonómico– que en todo caso se deberán considerar sanciones administrativas.

La posible dificultad en entender las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23 C.E. quedó despejada por la STC 170/1989, en cuyo fundamento jurídico 2º se afirma: «Aquí [en el ámbito del 149.1.23 C.E.] la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica 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 competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es 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, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.»

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 disminuída.

En consecuencia, y por las razones expuestas en las Sentencias mencionadas, la competencia exclusiva del País Vasco sobre la caza no le permite instaurar un régimen administrativo sancionador, en materia de caza o comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción, que disminuya la protección de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente.

3. Apreciada la competencia del Estado para dictar legislación básica destinada a la protección del medio ambiente y, en especial, para sancionar administrativamente la caza y comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción –sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco para aprobar normas adicionales de protección–, la cuestión se contrae a determinar si los preceptos impugnados contravienen lo dispuesto en la legislación básica estatal y, en su caso, el orden constitucional de distribución de competencias.

Conviene recordar que en la STC 156/1995 (fundamento jurídico 8º) este Tribunal, en la línea de la STC 170/1989, insistió en que el régimen sancionatorio contenido en la L.C.E.N., si bien no cumple una «función de uniformidad relativa», sí establece una protección mínima que debe ser

común a todo el territorio nacional; por ello, si el legislador autonómico «hubiera suprimido las infracciones muy graves, o hubiera rebajado sensiblemente la cuantía de la sanción correspondiente, se habría dejado sin efecto la norma estatal».

Desde otra perspectiva, aunque con igual incidencia sobre el asunto que ahora nos ocupa, debe tomarse en consideración –conforme a una reiterada doctrina de este Tribunal– que «las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 C.E., básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1, C.E.)» (STC 87/1985, fundamento jurídico 8º, entre otras muchas).

La diferente cuantía de la multa establecida en la legislación autonómica vasca (de 50.001 a 500.000 pesetas) en relación con la prevista en la legislación básica del Estado (de 10.000.001 a 50.000.000 pesetas), junto a la aminoración de las accesorias, evidencia, de modo palmario, una modificación del esquema sancionatorio que, con el carácter de básico, debe presidir la protección del medio ambiente y la represión administrativa de determinadas conductas gravemente atentatorias al mismo, como lo son la caza y comercialización de las especies amenazadas o en peligro de extinción. Los preceptos impugnados son contrarios a la legislación básica del Estado dictada en el ejercicio de su competencia sobre medio ambiente (art. 149.1.23 C.E.), así como a las exigencias de igualdad esencial en el tratamiento administrativo-sancionador de la materia, que se derivan del art. 149.1.1 C.E. Razones ambas que conducen derechamente a la declaración de su inconstitucionalidad, por incurrir en una vulneración del referido orden constitucional de distribución de competencias.

4. Solicita el representante del Parlamento Vasco –como alternativa subsidiaria– que se acepte una opción hermenéutica para salvar, con arreglo a los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, la constitucionalidad de los incisos contenidos en el artículo primero, apartados 1.1.1. y 1.1.17, de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989.

Resumidamente, esta solicitud consistiría en que por este Tribunal Constitucional se declarase que la multa establecida en la Ley autonómica se refiere exclusivamente a las especies protegidas y amenazadas incluidas, bajo esa calificación, en el catálogo propio de la Comunidad Autónoma Vasca, puesto que, con arreglo al art. 30.2 de la L.E.C.E.N., "las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer, asimismo, catálogos de especies amenazadas".

Tal petición no puede ser acogida. Los incisos normativos impugnados en este proceso constitucional son parte de preceptos de naturaleza sancionadora, respecto a los cuales las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma han sido precisadas en los fundamentos jurídicos anteriores. La interpretación de un precepto con el fin de que resulte conforme a la Constitución es un instrumento hermenéutico que no puede utilizarse de modo absoluto o

incondicionado, y cuyo empleo resulta improcedente cuando, como ocurre en el presente caso, no eliminaría la inconstitucionalidad del precepto.

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 el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los incisos «calificadas como "amenazadas", por encontrarse en vías de extinción» del apartado 1.1.1 y «por encontrarse en vías de extinción», del apartado 1.1.17, ambos del art. 1º de la Ley del Parlamento Vasco 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial, en la medida en que, por su conexión con lo establecido en el apartado 1.1. del mismo precepto, vulneran la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.