

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8504** *Pleno. Sentencia 146/2013, de 11 de julio de 2013. Conflicto positivo de competencia 3769-2011. Planteado por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas. Competencias sobre medio ambiente: constitucionalidad de la inclusión de determinadas especies que sólo se encuentran en Canarias en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su caso, en el catálogo español de especies amenazadas (STC 69/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 3769-2011, promovido por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 30 de junio de 2011, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación que legalmente ostenta, interpone conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas. La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad crea el listado de especies en régimen de protección especial, en cuyo seno se establece el catálogo español de especies amenazadas. A diferencia de otros listados o catálogos de carácter esencialmente informativo, éstos se constituyen como un instrumento necesario para garantizar complementariamente la consecución de los fines inherentes a la legislación básica. Este modelo se reserva exclusivamente para aquellas categorías de espacios o especies cuyo estado de conservación presenta un mayor grado de amenaza o deterioro y, en consecuencia, para los que es necesario asegurar unas normas mínimas y homogéneas para todo el territorio, que aseguren su correcta protección y restauración o recuperación. La configuración del listado y el catálogo, que encuentra su raíz en aquél,

tienen por consiguiente su cobertura en la competencia de legislación básica en materia de protección del medio ambiente, con el contenido preciso que en este ámbito concreto ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la que es expresión significativa la STC 156/1995, de 26 de octubre, reiterada en otras y particularmente en la STC 31/2010, de 28 de junio.

Lo que se discute es el alcance que, en la determinación de lo básico, se contiene en el Real Decreto 139/2011, al incluir en el listado y catálogo, con los efectos que de tal inclusión se hacen derivar de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, determinadas especies que, por ser endémicas, sólo existen en el territorio canario, o que, sin serlo, encuentran en Canarias su único punto de distribución en todo el territorio nacional. Tal inclusión invade las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, que resultan de los arts. 149.1.23 CE y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La legislación básica asegura, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo y, dado el carácter transversal del medio ambiente, en esta materia resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las normas procedentes de la potestad reglamentaria, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas.

En estos términos, los mínimos que puede establecer el Estado, por su carácter de denominador común, deben reunir el presupuesto que justifica la potestad de dictar la legislación básica, que es ser de aplicación al conjunto de las Comunidades Autónomas, o al menos a más de una de ellas, para establecer una regulación uniforme en un determinado sector de actividad. No cabe, en este sentido, legislación especial para una sola Comunidad Autónoma que pretenda ampararse en la competencia sobre legislación básica, porque carecería del fundamento y del alcance de ésta según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Las particularidades propias de la flora y fauna del archipiélago canario, que por su lejanía y por su insularidad, goza de una biodiversidad única, no pueden formar parte de un «común denominador normativo» que cabe predicar de una norma dictada con carácter básico. Las singularidades que afectan a las especies de Canarias son exclusivas de esta Comunidad, y es a ésta a la que le corresponde establecer un determinado nivel de protección, incluso en ejecución de las directivas y convenios internacionales, cuya aplicación, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no altera el orden interno de distribución de competencias.

El concepto de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, que sirve en la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad de fundamento argumental para dictar las normas básicas en la materia, no añade un componente adicional al contenido que se predica con carácter general de la legislación básica como denominador común o norma de mínimos, lo que se ratifica con la lectura del art. 52 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, que responsabiliza a las Comunidades Autónomas de las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera.

Desde esta perspectiva de norma básica o denominador normativo común, los listados aprobados por el Estado en cada una de las categorías establecidas en la ley deben contar con una legitimación supraautonómica, expresiva en este caso del interés general que fundamenta el establecimiento de una normativa uniforme. De no darse este alcance supraautonómico, entra en juego la competencia autonómica enunciada en los arts. 53.4 y 55.4 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Los listados aprobados por el Real Decreto 139/2011 comprenden especies exclusivas del archipiélago canario, incluso algunas que se consideran extintas en el medio natural; otras existen en territorio peninsular, pero se consideran extintas en Canarias; alguna especie no es propia de Canarias, sino introducida, por lo que no debe merecer el mismo

grado de protección. Todo ello cuestiona la legitimidad de la intervención estatal para sentar reglas básicas –comunes– dirigidas a una sola Comunidad Autónoma, así como la aplicación de la propia normativa estatal, que no ha tenido en cuenta la posición de Canarias, expresada en sus propios listados o en su intervención en el procedimiento de elaboración del Real Decreto.

En el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección del medio ambiente, se dictó la Ley 4/2010, de 4 de junio, del catálogo canario de especies protegidas, Ley que discurre por la vía que ofrecen los arts. 53.4 y 55.4 de la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, dispensando el grado de protección que, en cada caso, cada especie demandaba. Las relaciones entre la legislación básica del Estado, constituida por la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, y la ley autonómica, se aclaran en ésta, en cuyo art. 3 se salvan las determinaciones contenidas en el listado y el catálogo del Estado, habiendo sido objeto del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 13 de diciembre de 2010, en el que con carácter general las partes convienen en interpretar la ley canaria en el sentido de que su aplicación no supone en modo alguno la inaplicación de la legislación básica del Estado, dado que se ha dictado en el ámbito y con el alcance de las competencias autonómicas y, por consiguiente, con sujeción y sometimiento a la normativa básica.

En su contestación al requerimiento de incompetencia, el Estado acude a la STC 102/1995 para justificar la competencia controvertida. Sin embargo, el fundamento 25 de esta Sentencia debe ser entendido en sus justos términos: las normas de protección del medio ambiente están al servicio de los fines inherentes a la normativa básica, lo que produce el doble efecto de reconocer un ámbito de competencia autonómica, y de acotar la intervención del Estado al objetivo de establecer un espacio común en el que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar aquélla. Las necesidades de protección pueden hacer más ancho o más estrecho ese espacio común, pero la legitimidad del Estado para tratarlo tendrá que fundarse siempre en los objetivos últimos de la normativa básica.

El ejercicio de la competencia estatal para la regulación de lo básico realizado a través del Real Decreto 139/2011, no respeta la vocación de regulación uniforme que debe predicarse de la normativa básica, al abordar la regulación de singularidades en relación con la flora y fauna del archipiélago canario que son exclusivas de esta Comunidad Autónoma.

Concluye solicitando que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, y, en consecuencia, se anule el Real Decreto 139/2011, en cuanto incluye en sus listados especies endémicas de Canarias, especies de amplia distribución, pero que en el archipiélago se encuentran representadas únicamente por especies subendémicas de Canarias o de la Macaronesia, y las especies no endémicas, pero que tienen en Canarias el único punto de distribución en todo el territorio nacional.

2. Mediante providencia de 19 de julio de 2011, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia interpuesto, ordenando dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a los efectos del art. 61.2 LOTIC. Por último, se acordó su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. Mediante escrito presentado el 21 de julio de 2011, la Abogada del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 22

de julio de 2011. Con fecha 30 de septiembre de 2011, la Abogada del Estado presentó su escrito de alegaciones, solicitando la inadmisión parcial y la desestimación parcial o, subsidiariamente, total del conflicto, en atención a los motivos que se resumen a continuación.

a) La demanda dirige formalmente el conflicto contra la totalidad del Real Decreto 139/2011, como resulta de su suplico. Ahora bien, del cuerpo del escrito rector de este proceso se deduce que la Comunidad actora reconoce la competencia estatal en materia medioambiental, discutiendo únicamente el alcance que, en la determinación de lo básico, se contiene en el mismo, al incluir en el listado y catálogo regulados determinadas especies que, por ser endémicas, sólo existen en el territorio canario, o, sin serlo, encuentran en Canarias su único punto de distribución en todo el territorio nacional. De este modo, no se cuestiona ninguno de los preceptos que contiene el texto impugnado, se niega tan sólo el carácter de norma básica del anexo del Real Decreto 139/2011 pues, como prescribe el art. 4, es en el anexo donde se recoge la relación de especies incluidas en el listado y en su caso, en el catálogo.

A diferencia del previo escrito requiriendo de incompetencia al Estado, la parte promotora del conflicto ni siquiera viene a concretar aquellas especies que, a su juicio, han sido indebidamente incluidas en el listado y el catálogo. Así, pese a su planteamiento formal, en el escrito de demanda se omite cualesquiera examen particular o razonamiento especial dirigido a demostrar la inconstitucionalidad de alguno de los preceptos del texto reglamentario objeto de conflicto, incumpliendo de esta forma la carga de argumentar los vicios que pretendiese imputar a los mismos, e impidiendo a esta representación ejercer correctamente el derecho de defensa.

Lo expuesto ha de conllevar la inadmisibilidad del planteamiento del presente conflicto en lo que hace al articulado y al resto de disposiciones que integran el Real Decreto 139/2011, debiendo quedar restringido el debate competencial a su anexo, en tanto que únicamente en el mismo se contienen los listados cuestionados de contrario.

b) La solución del presente conflicto pasa por determinar si la regulación cuestionada puede merecer o no la consideración de legislación básica dictada por el Estado al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.23 CE, pues acreditada tal condición, por cumplimiento de las exigencias de orden formal y material de las normas básicas (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4), vendría a resultar innegable la constitucionalidad de aquélla.

El anexo del texto impugnado ha de considerarse formalmente básico, pues como tal es declarado en la disposición final primera del Real Decreto 139/2011, según la cual la totalidad de las previsiones de la citada norma se encuentran amparadas por las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.23 CE.

El rango normativo de la disposición objeto de conflicto se halla previsto en el art. 53.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad, y como intervención reglamentaria encaja en los supuestos admitidos por el Tribunal (SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 77/1985, de 27 de junio; 86/1989, de 11 de mayo, y 147/1991, de 4 de julio). Atendiendo a la evolución de los componentes de la diversidad biológica, cabe afirmar que la relación de tales especies no resulta estática o inamovible, sino esencialmente modificable y, por ello, susceptible de constante adaptación. Así, la inclusión de una especie en el listado y en el catálogo exige la evaluación periódica de su estado de conservación, justificándose, en virtud de tal evaluación, cambios en dichos registros (arts. 53 y 55 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad).

En cuanto a la garantía material, hay que partir de la consideración, recogida en la jurisprudencia constitucional, de que lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos [SSTC 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c)]. Desde esta perspectiva material, la jurisprudencia constitucional declara que son factibles en las bases un alcance diferente en función del

subsector de la materia sobre la que se proyecten, e incluso sobre el territorio, admitiendo el diferente alcance material o territorial que pueden tener las bases, y precisando que ello no ha de concebirse como pura excepción, sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada. [SSTC 50/1990, de 6 de abril; 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 d); 31//2010, de 28 de junio, FJ 60, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9].

Derivando de la inscripción en el listado y catálogo nacionales la aplicación a las correspondientes especies de un régimen específico de protección, la determinación de las especies que proceda inscribir ha de corresponder al Estado, para así garantizar una mínima protección de tales especies, y tratar con ello de satisfacer la finalidad perseguida por la legislación básica: preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual.

En cualquier caso, las especies silvestres son elementos vivos de los hábitats naturales que atraviesan diferentes fases en su ciclo biológico y que, en función de factores abióticos y bióticos, pueden conservarse, desaparecer o llegar a reintroducirse en diversas áreas de distribución natural. Esta evolución dinámica de las especies en los hábitats naturales se pone de manifiesto a lo largo del articulado del Real Decreto 139/2011, resultando particularmente ilustrativas las definiciones que se relacionan en el art. 2, en concreto, la contemplada en el número 9: «Estado de conservación de una especie: situación o estatus de dicha especie, definido por el conjunto de factores que actúan sobre la misma y que pueden afectar a medio y largo plazo a la distribución y tamaño de sus poblaciones en el ámbito geográfico español.»

De este modo, la extralimitación competencial que se imputa a los listados aprobados por el Real Decreto 139/2011 debe desecharse pues, además de no ser inmodificable la distribución geográfica natural de las especies, su conservación ha de garantizarse por el Estado implantando un régimen de protección que combata su destrucción y coadyuve a su vez a preservar la diversidad biológica existente en todo el territorio nacional. El legislador nacional ha considerado que apreciar si una especie está en peligro de extinción, es sensible a la alteración de su hábitat, o es vulnerable, encierra un amplio margen de indeterminación que se hace preciso valorar más allá de los límites de una Comunidad Autónoma. Siendo la finalidad esencial perseguida por el Real Decreto 139/2011 la preservación de la diversidad biológica en todo el territorio nacional y la detención de su actual ritmo de pérdida, dicha finalidad unitaria no impide que, cuando sea menester, en la persecución de este objetivo se incluyan en los listados nacionales especies que, pese a tener una distribución natural limitada al ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, han de beneficiarse de la protección mínima que depara el Estado para garantizar la necesaria variabilidad de los organismos vivos.

Atendiendo a lo manifestado por la STC 102/1995, FJ 25, podría decirse que la impugnación de los Listados del Real Decreto 139/2011 carece de toda base, puesto que éste sigue el modelo del anterior catálogo nacional de especies amenazadas, tanto en su elaboración como en sus efectos jurídicos.

El Real Decreto 139/2011 respeta escrupulosamente, en desarrollo de los arts. 52 a 58 de la Ley del patrimonio nacional y biodiversidad, mediante previsiones expresas, el ejercicio de las competencias autonómicas, destacando el art. 6.2, que garantiza la participación autonómica mediante la consulta «para la determinación del régimen específico de protección, y en su caso, para la inclusión de la especie en el Catálogo, de manera que se puedan tener en cuenta las singularidades de su distribución geográfica y el estado de conservación de la especie».

En todo caso, la inclusión de determinadas especies en el listado y el catálogo nacionales no impide a la Comunidad Autónoma imponer un mayor nivel de protección, ni regular su propio catálogo, por lo que no se agota el margen de desarrollo normativo autonómico. Precisamente la Ley canaria 4/2010 crea el catálogo canario de especies protegidas, remitiendo a la legislación básica estatal en cuanto a los efectos de la inclusión, y prescribiendo que el régimen jurídico de protección especial para las dos

categorías de especies amenazadas será el establecido por la legislación básica estatal, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección previstas en los planes canarios de recuperación y de conservación de las distintas especies catalogadas (art. 3).

4. Por providencia de 9 de julio de 2013 se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia instado por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas.

Considera la Comunidad promotora del conflicto que el Real Decreto 139/2011, al incluir en los citados listado y catálogo a especies endémicas de Canarias, o que tienen en el archipiélago su único punto de distribución en el territorio nacional, invade las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, que resultan de los arts. 149.1.23 CE y 32.12 Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

Por su parte, la Abogada del Estado solicita la desestimación del conflicto, por entender que el Real Decreto 139/2011 reúne las exigencias de orden formal y material para ser considerado como norma básica dictada al amparo de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.23 CE.

2. Procede en primer lugar acotar el objeto de este proceso constitucional. Señala la Abogada del Estado que, si bien la demanda dirige formalmente el conflicto contra la totalidad del Real Decreto 139/2011, las alegaciones contenidas en el escrito de interposición del conflicto se contraen a una sola cuestión controvertida: la inclusión en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su caso, en el catálogo español de especies amenazadas, contenidos en el anexo del Real Decreto, de determinadas especies que sólo se hallan en Canarias.

En efecto, la demanda no contiene alegaciones que sustenten la impugnación del conjunto del Real Decreto, limitándose a cuestionar el anexo por el motivo anteriormente señalado, lo que delimita a éste el objeto del presente conflicto positivo de competencia, de acuerdo con la doctrina recopilada en la STC 158/2011, de 19 de octubre, según la cual «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, ... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental» (FJ 4).

Añade la Abogada del Estado que, a diferencia del previo escrito requiriendo de incompetencia al Estado, la actora no concreta aquellas especies que, a su juicio, han sido indebidamente incluidas en el listado y el catálogo, si bien procede considerar suficiente precisión a estos efectos la remisión expresa contenida en la demanda al acuerdo del Gobierno de Canarias decisorio de la interposición del conflicto, de 16 de junio de 2011, que se acompaña como anexo, y que pormenoriza con todo detalle los concretos supuestos a los que se imputa la vulneración competencial que se denuncia.

En consecuencia, en la presente resolución examinaremos únicamente el anexo del Real Decreto 139/2011, en la medida en que incluye en el listado o el catálogo a las especies que la Comunidad Autónoma de Canarias ha identificado como supuestos de vulneración de su competencia, constatando a tal efecto que la actualización de dicho anexo mediante la Orden AAA/75/2012, de 12 de enero, por la que se incluyen distintas especies en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial para su adaptación al anexo II del protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, no afecta a la cuestión aquí controvertida.

3. Coinciden las partes en encuadrar la controversia en el ámbito delimitado por los arts. 149.1.23 CE y 32.12 EACan, en cuya virtud, corresponde al Estado, en materia de medio ambiente, la competencia exclusiva para dictar la legislación básica, y a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Tales son, en efecto, la materia y las reglas que rigen la distribución de competencias a considerar. Según explica su preámbulo, la aprobación del Real Decreto 139/2011 responde a lo dispuesto por los arts. 52 a 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que crean, con carácter básico, el listado de especies silvestres en régimen de protección especial y, en su seno, el catálogo español de especies amenazadas, estableciendo una serie de efectos protectores para las especies incluidas en los citados instrumentos, que se clasifican en dos categorías, «vulnerables» y «en peligro de extinción», a fin de establecer prioridades de acción e identificar aquellas especies que necesitan una mayor atención.

Específicamente, del entonces denominado catálogo nacional de especies amenazadas nos ocupamos ya en la STC 102/1995, de 26 de junio, señalando que «[n]o 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. Por otra parte, 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. Por otra parte, la catalogación ha de conectarse con los Planes y viene también exigida por la normativa supranacional europea (Reglamento C.E. 3.626/82) y por la internacional (Convenios de Washington, 1973 y de Berna, 1979) para la protección de las especies amenazadas, por la índole de los peligros que sobre ellas se ciernen, más allá de las fronteras de cada país. La inscripción registral que como premisa exige comprobar su conformidad con el grupo normativo correspondiente (legislación básica estatal y su desarrollo legislativo autonómico), y su reverso, la cancelación, alta y baja del catálogo, son actos administrativos y, por tanto, típicamente ejecutivos (SSTC 203/1992 y 236/1991), que en este caso deben corresponder al Estado, para garantizar, con carácter complementario, la consecución de los fines inherentes a la regulación básica, excepcionalmente (SSTC 48/1988 y 329/1993), sin olvidar la exigencia constitucional de coordinar la actividad de las Administraciones públicas (art. 103 C.E.).» (FJ 25).

Hemos reiterado esta doctrina en las recientes SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 138/2013, de 6 de junio, FJ 8, en relación con el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición.

4. La representación procesal del Gobierno de Canarias admite que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la existencia de estos instrumentos, listado y catálogo, encuentra cobertura en la competencia estatal para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente. Discute únicamente su alcance, en concreto la inclusión en el anexo de las especies que, por ser endémicas, sólo existen en el territorio canario, o, sin serlo, encuentran en Canarias su único punto de distribución en todo el territorio nacional. Considera que, al abordar la regulación de singularidades en relación con la flora y fauna del archipiélago canario, exclusivas de esta Comunidad Autónoma, no se respeta la vocación de regulación uniforme de la normativa básica, que debe contar con una legitimación supraautonómica, expresiva del interés general.

Sin embargo, como señala la Abogada del Estado, tal presupuesto no tiene en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina, «la ordenación básica no requiere necesariamente que ... el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica estatal, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades» [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D)]. Hemos

reiterado esta idea en la STC 31/2010, de 21 de junio, FJ 60, al señalar que, como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada, «son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio» (en el mismo sentido, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9).

Esta noción de la normativa básica, como un marco no necesaria y exactamente uniforme para todas las áreas geográficas del territorio nacional, resulta característicamente idónea en su aplicación a la cuestión que aquí se controvierte. En efecto, la inclusión de determinadas especies en el régimen de protección que constituye la ratio de los instrumentos regulados en el Real Decreto 139/2011 viene justificada entre otras circunstancias, precisamente, por la singularidad o rareza de las mismas (arts. 53.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad y 5.1 del Real Decreto 139/2011), lo que no es sino corolario de la definición de la diversidad biológica, apoyada en la variabilidad de los organismos vivos (art. 3.3 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad), y de la evolución dinámica de los hábitats y las poblaciones (art. 3.16 y 21 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad). Por otra parte, las estrategias y programas de conservación de las especies así protegidas contemplan medidas de conservación ex situ, e incluso la propagación fuera de su hábitat natural, a fin de constituir reservas genéticas o de obtener ejemplares aptos para su reintroducción en el medio natural (arts. 59 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad y 12 del Real Decreto 139/2011).

Todo ello pone de manifiesto que la singularidad de determinadas especies identificadas únicamente en el archipiélago canario en el momento de su inclusión en el listado o el catálogo no es motivo para excluir el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.23 CE, teniendo además en cuenta que dicha singularidad es susceptible de variación por causas naturales o por las propias medidas adoptadas para su protección.

Debemos por tanto concluir que el Real Decreto 139/2011, que reúne los requisitos formales para ser considerado norma básica, cumple desde la perspectiva material, «en el ámbito de la protección del medio ambiente, una función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5)» (STC 69/2013, FJ 6). El régimen de conservación de las especies incluidas en el listado y el catálogo regulados en el mismo atiende, en definitiva, a la finalidad perseguida por la legislación básica de preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual, y tal finalidad, como hemos señalado en la STC 69/2013, delimita «un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa, en la medida en que la legislación básica, que 'posee la característica técnica de normas mínimas de protección' (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación [de pérdida de la biodiversidad] que ha quedado descrita» (FJ 2).

Sentado lo anterior, ha de descartarse igualmente la argumentación de la actora basada en la Ley 4/2010, de 4 de junio, mediante la cual la Comunidad Autónoma aprobó el catálogo canario de especies protegidas. Respecto de la alegada contradicción con lo previsto en disposiciones autonómicas anteriores, es doctrina reiterada de este Tribunal que no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias. (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5).

En términos de la antes citada STC 69/2013, «[t]al línea argumental debe ser descartada con carácter general, pues resulta evidente que con ella se invierte la relación existente entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos

señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, 'con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica' (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues 'no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas' [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].» (FJ 3).

En consecuencia, el anexo del Real Decreto 139/2011 objeto del conflicto resulta amparado por la competencia exclusiva que el art. 149.1.23 CE reserva al Estado para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente, sin que suponga invasión de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Canarias por el art. 32.12 EACan.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

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

Dada en Madrid, a once de julio de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.