

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2144 *Pleno. Sentencia 7/2012, de 18 de enero de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 3547-1999. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias. Competencias en materia de administración de justicia, ordenación del territorio y medio ambiente: atribución de la presidencia de un órgano autonómico a un magistrado de lo contencioso-administrativo vulnerando la competencia estatal sobre administración de justicia; nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos que establecen un régimen sancionador no acorde con la normativa básica de protección ambiental.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3547-1999, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias, por medio de sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de agosto de 1999, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, publicada en el «Boletín Oficial de Canarias», núm. 61, de 14 de mayo de 1999. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 CE a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados.

2. En síntesis, el Abogado del Estado realiza las siguientes alegaciones:

a) Comienza reproduciendo los preceptos impugnados, los cuales disponen lo siguiente.

Art. 217:

«La destrucción o alteración de las especies de la flora y fauna naturales o de sus hábitats, que estuvieran protegidos por la normativa vigente, se sancionarán

con multas de 100.000 a 100.000.000 de pesetas. La multa se graduará en función a la mayor o menor trascendencia de la acción sancionada.»

Art. 220.2:

«Si el vertido fuere al mar o alterase las condiciones naturales de un Espacio Natural Protegido o de su zona periférica de protección o le ocasione daños se sancionará con multa de 1.000.000 a 50.000.000 de pesetas.»

Art. 224.1 a):

«Se sancionará con multa de 1.000.001 a 100.000.000 de pesetas:

a) La utilización de productos químicos y sustancias biológicas que alteren las condiciones naturales o produzcan daños a los valores objeto de protección.»

Art. 228.3 a):

«La Comisión de Valoraciones de Canarias se compone de los siguientes miembros: Presidente, que debe ser un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, elegido por dicho Tribunal.»

b) A continuación se indica que el recurso se extiende a dos materias perfectamente diferenciadas. De un lado, se impugnan los arts. 217, 220 —salvo el inciso relativo a los vertidos al mar— y 224.1 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999 en la medida en que ignoran el carácter básico de los arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (en adelante, LCEN) al sancionar diversas infracciones con cuantías inferiores a las previstas en la mencionada ley estatal, infringiéndose así la doctrina contenida en las SSTC 102/1995, 156/1995 y 16/1997.

De otro lado, se impugna el art. 228.3 a) por atribuir a un Magistrado de las Salas de lo Contencioso-Administrativo o de los Juzgados del indicado orden jurisdiccional la presidencia de la comisión de valoraciones de Canarias, invadiéndose así las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1.5 CE y contraviniendo la doctrina de las SSTC 150/1998 y 127/1999.

c) Por lo que hace al primer motivo de impugnación, el escrito de demanda indica que, en la medida en que los preceptos recurridos establecen unas sanciones pecuniarias sustancialmente inferiores a las previstas para las infracciones en ellos contempladas por la normativa básica estatal en la materia, se trata de una clara vulneración de las competencias que, en relación con la protección del medio ambiente, corresponden al Estado en virtud del art. 149.1.23 CE. Tras señalar la coincidencia existente entre los supuestos tipificados, con carácter de legislación básica, en la LCEN con los de la ley autonómica, así como las diferencias apreciadas en las cuantías mínimas de las sanciones con que tales conductas son castigadas (de 100.000 ó 1.000.000 de pesetas según los casos en la ley impugnada, frente a los 10.000.001 de pesetas en la ley estatal), se recuerda la doctrina constitucional recogida en las SSTC 102/1995, FJ 32; 156/1995, FJ 8; 196/1996, FJ 2 y 16/1997, FJ 2. El Abogado del Estado subraya que las diferencias cuantitativas denunciadas suponen una quiebra de la unidad del régimen sancionador, mínimo y común en materia ambiental, en cuanto disminuyen notablemente la protección administrativo sancionadora que dispensan los arts. 38 y 39 LCEN, incidiendo en una materia de carácter básico y reservada al Estado por el art. 149.1.23 CE. A este respecto se hace invocación expresa de la STC 16/1997, FJ 3.

d) En relación con la impugnación del art. 228.3 a), la representación procesal del Estado señala que, si bien desde la perspectiva de los arts. 117.4 y 122.2 CE y 2.2 LOPJ no resulta materialmente inconstitucional la atribución a los Jueces y Magistrados de funciones distintas de la exclusivamente jurisdiccional, importa determinar qué legislador ostenta la competencia para delimitar el ámbito de esas atribuciones extrajudiciales. A

este respecto, y tras hacer referencia al art. 149.1.5 CE, se recuerda la doctrina contenida en las SSTC 59/1990, 62/1990 y 158/1992, conforme a la cual, por imperativo del mencionado precepto, la regulación del estatuto y régimen jurídico de los miembros del Poder Judicial es una materia inaccesible a las Comunidades Autónomas. Igualmente, se hace alusión a las SSTC 150/1990 y 127/1999, en las que este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de las Leyes de las Cortes de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León y del Parlamento de Galicia 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común de Galicia, en cuanto atribúan a un miembro del Poder Judicial la presidencia de las comisiones locales de concentración y de los jurados provinciales de clasificación de montes vecinales, respectivamente.

En opinión del Abogado del Estado, la fundamentación jurídica recogida en dichas resoluciones es de plena aplicación al presente caso, tanto en lo que se refiere al título competencial exclusivo del Estado, como al argumento, esgrimible de contrario, de que la comisión de valoraciones prevista en la ley del Parlamento de Canarias, es equiparable al jurado provincial de expropiación forzosa. En consecuencia, se sostiene que el legislador autonómico carece de competencia para integrar en dicho órgano a los miembros del Poder Judicial.

e) El Abogado del Estado concluye su escrito solicitando la admisión del recurso de inconstitucionalidad y que, previos los trámites procesales legalmente previstos, se dicte en su momento Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias.

3. Mediante providencia de 15 de septiembre de 1999, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, que produce la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos y publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de Canarias.

4. El día 23 de septiembre de 1999 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

5. Mediante sendos escritos registrados en este Tribunal Constitucional los días 1 y 5 de octubre de 1999 respectivamente, el Director General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias y el Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias, en la representación que legalmente ostentan, se personaron en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Mediante providencia de 6 de octubre de 1999, de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional, se les tuvo por personados y partes, accediéndose, asimismo, a la prórroga en ocho días del plazo inicial.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 7 de octubre de 1999, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Director General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias presentó su escrito de alegaciones el día 18 de octubre de 1999. En el mismo, distingue entre los dos grupos de preceptos impugnados.

a) Respecto de los arts. 217, 220.2 y 224.1 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, relativos al ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Gobierno de Canarias, señala que se impugnan por su eventual contradicción material con la legislación básica estatal constituida por el art. 38.1, 6 y 7 en relación con el 39.2 todos ellos de la LCEN, contradicción que es

negada por la representación procesal del Gobierno de Canarias teniendo en cuenta tres motivos fundamentales: el art. 39.2 de la ley estatal no califica directamente las infracciones previstas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 38 como infracciones muy graves, sino que tal calificación deberá ser realizada por el órgano sancionador tomando en cuenta los criterios específicos contenidos en el propio art 39.2 de la Ley 4/1989 relativos al «valor natural y a la importancia del bien protegido», los cuales funcionan así como parámetros para la calificación de la infracción por parte del operador jurídico.

En segundo lugar, indica que las infracciones tipificadas en los preceptos impugnados son más amplias que las previstas en los preceptos estatales, de tal forma que no toda infracción tipificada en la ley canaria sería subsumible en los preceptos estatales y en los que casos en que así fuera la graduación de la sanción a aplicar se situaría en los niveles más altos de la ley canaria que coincidirían con los parámetros de sanción previstos en la LCEN para las infracciones muy graves. Para el resto de los casos señala que, respecto al art. 217 de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, éste contempla no sólo la destrucción de especies y sus hábitats, como hace la LCEN sino también la alteración de los mismos y proyecta su protección sobre toda especie protegida por la normativa vigente, concepto también más amplio que el utilizado por el art. 38.6 y 7 de la norma estatal, la cual se refiere únicamente a las especies en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat. Por su parte, las infracciones tipificadas en los arts. 220.2 y 224 de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, se refieren tanto a los espacios naturales protegidos, único objeto de protección por la LCEN, como a las zonas periféricas de protección y en cuanto a los efectos de la acción, la ley canaria contempla la producción alternativa de dos efectos bien la alteración de las condiciones naturales bien la producción de daños mientras que la LCEN es más restrictiva al exigir la concurrencia conjunta de dos efectos, la alteración de las condiciones de habitabilidad de los espacios naturales con daño para los valores en ellos contenidos.

Finalmente, en tercer lugar, se alega que no existe rebaja sensible de la cuantía de las sanciones, pues las divergencias se registran únicamente en el mínimo a aplicar, 100.000 ó 1.000.000 de pesetas en el caso de la norma autonómica, frente a los 10.000.001 de pesetas de la norma estatal, diferencia que se justifica por la mayor amplitud de los tipos infractores previstos por la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999 lo que hace que nos hallemos ante una modulación del régimen sancionador establecido en la normativa básica estatal, sin que existan divergencias desproporcionadas respecto a esta última.

b) En relación al art. 228.3 a) el Director General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias considera que debe tenerse en cuenta que el precepto se limita a aplicar al órgano autonómico un criterio de composición tomado de la legislación estatal sobre expropiación forzosa en aras a dotar a dicho órgano de una naturaleza y un ámbito competencial semejante al previsto por el Estado para los jurados de expropiación, en el entendimiento de que dicho criterio resulta de aplicación a los órganos autonómicos con funciones similares dado que garantiza la imparcialidad y garantía de la legalidad de dicho órgano. Así, el nombramiento de un Magistrado como Presidente en aplicación de este criterio se justifica por un triple motivo: por su designación por un órgano judicial, por las funciones que tiene atribuidas en cuanto presidente y por la especial autoridad que ostenta en su condición de Magistrado, garante de la legalidad del procedimiento y de los derechos de los interesados en el mismo. Asimismo considera que una previsión de este tipo, establecida por la ley estatal y desarrollada en la autonómica, ha de ser considerada una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas en el ámbito expropiatorio, dada la naturaleza arbitral del órgano y la incidencia de su composición sobre su modo de actuación y sus efectos respecto a los terceros. En coherencia con tal consideración de base estatal, deducida del art. 32.1 de la Ley de expropiación forzosa de 1954, corresponderá a las Comunidades su desarrollo legislativo, mediante la incorporación de Magistrados en los órganos autonómicos que, en materia de expropiación forzosa y valoración, se constituyan al efecto.

8. El Parlamento de Canarias, mediante escrito de 18 de octubre de 1999, se adhirió a las alegaciones formuladas por el Gobierno de Canarias que se han recogido en el antecedente anterior.

9. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3547-1999, la Sección Primera de este Tribunal Constitucional acordó, mediante providencia de 10 de diciembre de 1999, oír a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno de este Tribunal, por el ATC 25/2000, de 28 de enero, acordó mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 217 y 228.3 a) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio y, asimismo, mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 220. 2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, y 224.1 a), si bien levantando la suspensión para las referencias a las zonas periféricas de protección efectuadas en estos preceptos.

10. El día 29 de junio de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Abogado del Estado en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad solicitando la modificación de su objeto. En concreto, se interesaba que en lugar de referirse a los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, este recurso se entienda referido a los mismos preceptos del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, argumentando que se trata de un texto refundido que se limita a reproducir, manteniendo su numeración, los preceptos en su día impugnados.

11. El 11 de julio de 2000 la Sección Primera de este Tribunal Constitucional dictó providencia acordando tener por recibido el escrito del Abogado del Estado antes mencionado y dar traslado del mismo al Parlamento y al Gobierno de Canarias para que, en el plazo común de quince días, alegasen lo que estimasen oportuno sobre la solicitud.

12. El día 1 de septiembre de 2000 se registró en este Tribunal Constitucional el escrito del Parlamento de Canarias, que no se opone a lo solicitado por el Abogado del Estado, con la excepción del art. 228.3 a), que atribuía la presidencia de la comisión de valoraciones de Canarias a un Magistrado. Para el órgano parlamentario autonómico el recurso habría perdido aquí su objeto, puesto que dicho precepto ha sido derogado por la Ley del Parlamento de Canarias 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización y relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias.

13. El escrito de alegaciones del Gobierno de Canarias se presentó en este Tribunal el 4 de septiembre de 2000. En dicho escrito se sostiene básicamente el mismo criterio ya expresado por el Parlamento de Canarias, haciéndose hincapié en la pérdida sobrevenida de objeto por lo que hace al art. 228.3 a), puesto que este precepto ha sido expulsado del ordenamiento jurídico.

14. El Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de octubre de 2000, acordó acceder a lo solicitado por el Abogado del Estado y, en su virtud, entender referido el presente recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo en la medida en que redacta los artículos 217; 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a), siendo dicha redacción idéntica a la que se atribuyó a los mismos preceptos por la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias,

objeto del recurso interpuesto el 5 de agosto de 1999 y admitido a trámite por providencia de 15 de septiembre siguiente. Asimismo acordó que la eficacia de la suspensión de los artículos impugnados, con excepción de las referencias en ellos contenidas a las zonas periféricas de protección, acordada en el ATC 25/2000, de 28 de enero, debía entenderse referida a los artículos 217; 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a), del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, así como comunicar tal decisión a los presidentes del Gobierno y del Parlamento de Canarias.

15. Por providencia de 17 de enero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno plantea recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, preceptos todos ellos que fueron objeto de refundición manteniéndose su misma redacción y numeración por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias de forma que, tal y como se ha expuesto en los antecedentes 10 a 14 de la presente resolución, el recurso de inconstitucionalidad ha de entenderse planteado frente a los preceptos contenidos en este texto refundido.

La impugnación se extiende a dos materias perfectamente diferenciadas. Por un lado son objeto de recurso los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar y 224.1 a), del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias respecto de los cuales se alega la vulneración de las competencias estatales en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente ex art. 149.1.23 CE, vulneración que se materializaba en la infracción de los arts. 38 y 39 de la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. En segundo término, se impugna el art. 228.3 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias por cuanto en la medida en que atribuye a un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias la presidencia de la comisión de valoraciones de Canarias, órgano al que, entre otras, se le atribuye la competencia para la fijación del justiprecio en determinadas expropiaciones vulnera las competencias del Estado en materia de administración de justicia del art. 149.1.5 CE pues únicamente correspondería al Estado la atribución a los Jueces y Magistrados de funciones distintas de la jurisdiccional, careciendo, por tanto, la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia para integrar a los miembros del Poder Judicial en la antedicha comisión de valoraciones.

A ambas argumentaciones se opone el representante del Gobierno de Canarias, oposición a la que se adhiere la representación procesal del Parlamento de esa Comunidad Autónoma. En el caso de los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar, y 224.1 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, se niega la contradicción con la legislación básica estatal señalando que la decisión de calificar como muy graves las conductas previstas por el legislador estatal no se deriva de esa legislación estatal sino que corresponderá al órgano sancionador, aplicando los parámetros contenidos al efecto en la citada legislación. A ello se añade que la tipificación de infracciones prevista en los preceptos impugnados es más amplia que la prevista en los preceptos estatales que se reputan vulnerados y que en los supuestos en que existe coincidencia, la sanción a aplicar se situará en los niveles más altos de la ley canaria, evitándose la vulneración competencial. Por último, se alega que las eventuales discrepancias en las sanciones a imponer, centradas en la atenuación

del mínimo a aplicar, no suponen una divergencia desproporcionada respecto de la protección sancionadora otorgada por los preceptos estatales. Por lo que al art. 228.3 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias respecta, su constitucionalidad se defiende alegando que se trata de un precepto de índole organizativa, tomado de la legislación estatal de expropiación forzosa y considerado una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas en el ámbito expropiatorio, de tal modo que constituye un mero desarrollo legislativo de las previsiones estatales en la materia.

2. Así delimitadas las cuestiones objeto de debate, y por conveniencia de la argumentación, comenzaremos nuestro análisis por el último de los preceptos impugnados, el art. 228.3 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, el cual en su redacción original y bajo la rúbrica «Comisión de Valoraciones de Canarias» disponía lo siguiente:

«La Comisión de Valoraciones de Canarias se compone de los siguientes miembros:

a) Presidente, que debe ser un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, elegido por dicho Tribunal.»

Con posterioridad a la interposición del presente recurso, y tal y como se ha expuesto en los antecedentes, el precepto impugnado ha sido modificado por el art. 7.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas, en materia de organización y relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, de tal forma que la nueva redacción del art. 228.3 a) dispone que el presidente de la comisión de valoraciones será el Director General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, suprimiendo de este modo la atribución de la presidencia de la citada comisión a un Magistrado.

En consecuencia, a la vista de la modificación sufrida por el precepto impugnado, debemos pronunciarnos acerca de si el reproche de inconstitucionalidad formulado al art. 228.3 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, ha desaparecido pues en tal caso habría quedando sobrevenidamente sin objeto la controversia suscitada en torno al mismo. Procede recordar ahora que, como recuerda la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, «con respecto a las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial es doctrina reiterada de este Tribunal que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 148/2000, de 1 de junio, FJ 3; 190/2000, de 13 de julio, FJ 2; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 4; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2).»

Aplicada la doctrina expuesta al presente caso resulta que no puede apreciarse que la aludida modificación legal haya hecho perder su objeto al recurso en este punto pues el alegato del Abogado del Estado se centra exclusivamente en la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, en concreto las competencias estatales en materia de Administración de justicia ex. art. 149.1.5 CE. Tratándose así de una controversia puramente competencial no puede apreciarse que se haya producido su desaparición sobrevenida pues persiste el interés en la determinación de la competencia controvertida.

Señalado lo anterior resulta que la controversia trabada entre las partes ha de reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal estableció en las SSTC 150/1998,

de 2 de julio, FJ 2, y 127/1999, de 1 de junio, FJ 2 en las que consideramos que la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial se incardina en la competencia exclusiva respecto de la «Administración de Justicia» del art. 149.1.5 CE de manera que «debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar aquéllos sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas».

En consecuencia no queda sino concluir que el art. 228.3 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, en su redacción original, resultaba contrario al orden constitucional de distribución de competencias en la medida en que atribuía la Presidencia de la comisión de valoraciones de Canarias a un Magistrado de las Salas o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

3. En relación a los restantes preceptos impugnados, todas las partes intervinientes en este proceso están de acuerdo en la determinación de la materia afectada, la protección del medio ambiente, criterio que hemos de confirmar pues la cuestión en disputa se centra en la delimitación de las competencias estatales y autonómicas relativas al medio ambiente, en particular, en su vertiente sancionadora dado que las discrepancias se producen a la hora de determinar si los preceptos impugnados han infringido o no la legislación aprobada por el Estado con carácter básico y, con ello, el orden competencial. Se plantea así un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales. Conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

En la realización de ese examen también hemos de tener en cuenta que la normativa estatal que ha de servir como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal. Por esa razón debemos determinar, en primer lugar, cuál sea esta normativa básica, vigente en el momento de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, que ha de operar, llegado el caso, como parámetro de constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados. Así, es de advertir que la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, dos de cuyos preceptos se proponían por el Abogado del Estado como parámetro desde el que examinar la constitucionalidad de los impugnados, ha sido derogada en su totalidad por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad. De esta suerte, en la medida en que constituyen la normativa que ha ocupado el lugar de los, en su momento invocados, arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989, debemos ahora tener en cuenta en nuestro enjuiciamiento lo dispuesto en los arts. 76, relativo a la tipificación y clasificación de las infracciones, y 77, referente a la clasificación de las sanciones, de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad.

4. Ambos preceptos han de ser considerados básicos no solamente desde el punto de vista formal que viene determinado por su expresa proclamación como tales en la disposición final segunda de la citada Ley del patrimonio natural y biodiversidad sino porque su carácter materialmente básico se deduce sin dificultad de anteriores pronunciamientos de este Tribunal, en particular, de la STC 102/1995, de 25 de junio, cuyo fundamento jurídico 32, declaró, en lo que aquí importa, el carácter básico y, por ende, la constitucionalidad de las normas de naturaleza administrativo-sancionadora

contenidas en los arts. 38 y 39 de la Ley 4/1989 con unos criterios que son perfectamente trasladables a los citados arts. 76 y 77 de la Ley 42/2007. Igualmente procede recordar que con apoyo en la doctrina de la citada STC 102/1995, en las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 196/1996, de 28 de noviembre, declaró este Tribunal que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones —ampliable por el legislador autonómico— sancionables administrativamente que establecen una protección mínima que debe ser común en todo el territorio nacional.

Así, por lo que respecta al art. 76, el precepto tipifica una serie de infracciones administrativas todas y cada una de las cuales guardan una relación inmediata, directa y unívoca con el medio ambiente sin que el mismo excluya o impida la tipificación de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante normas adicionales y su actividad legiferante en desarrollo de la estatal, posibilidad que deja a salvo desde su principio el precepto en cuestión al hacer referencia, mediante la cláusula «sin perjuicio», a lo que al respecto disponga la legislación autonómica. Lo propio cabe decir de las sanciones del art. 77 cuya clasificación genérica está necesitada por sí misma de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas siendo una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente sin que tales límites máximos y mínimos de las sanciones no sólo pueden tener carácter básico (STC 227/1988) sino además que, por lo mismo, «no vacían de contenido la competencia legiferante al respecto» de las Comunidades Autónomas (STC 385/1993). Por su parte, al art. 76.2, en punto a la obligada calificación como muy graves de las infracciones tipificadas en la propia ley para el caso de que los daños derivados de las mismas supere ciertos umbrales, le es aplicable cuanto respecto a la calificación por el art. 39.2 de la Ley 4/1989 de las infracciones previstas en el art. 38.1, 6 y 7 como muy graves, ya señalamos en las citadas SSTC 102/1995, FJ 32, y 156/1995, FJ 8, indicando que dicha calificación, que supone que determinadas conductas debían ser siempre consideradas por el legislador autonómico como infracciones muy graves, no rebasa el ámbito de lo básico. Por ello tampoco el art. 76.2 rebasa el ámbito de lo básico en la medida en que constituyen un mínimo modulable por las Comunidades Autónomas a las que también corresponde (art. 7 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental) la evaluación del daño medioambiental derivado de la infracción cometida determinante de la aplicación de la norma estatal.

5. Así pues, apreciada la competencia del Estado para dictar legislación básica destinada a la protección del medio ambiente estableciendo un catálogo de infracciones sancionables administrativamente la cuestión se contrae a determinar si los preceptos impugnados contravienen ese mínimo dispuesto en la legislación básica estatal y, en consecuencia, el orden constitucional de distribución de competencias, para lo cual conviene exponer brevemente nuestra doctrina en la materia, sintetizada en el fundamento jurídico 9 de la STC 166/2002, de 18 de septiembre, en los términos siguientes:

«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 artículos 38 y 39 LCEN. Ahora bien, como señala la STC 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 2), en el ámbito del artículo 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.»

De este modo, establecido ya que el Estado dispone de competencias ex art. 149.1.23 CE para establecer unos mínimos tanto desde el punto de vista de las infracciones como el de las sanciones que procedan, mínimos que han de ser respetados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, el examen de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su adecuación al orden de distribución de competencias exigirá valorar si, a partir de la citada coincidencia o similitud en la tipificación de la infracción, efectivamente se produce la reducción de la sanción con respecto a la establecida con carácter básico dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente en aplicación de la doctrina contenida en las SSTC 156/1995, de 26 de octubre; 16/1997, de 30 de enero y, especialmente, 166/2002, de 18 de septiembre.

6. De acuerdo con los criterios de enjuiciamiento que se han expuesto, comenzaremos examinando la infracción tipificada en el art. 217 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias teniendo en cuenta lo previsto por el legislador básico estatal en el art. 76.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad. A tal efecto debemos recordar el contenido del precepto impugnado, el cual, rubricado «Flora, fauna y sus hábitats» tiene el siguiente tenor literal:

«La destrucción o alteración de las especies de la flora y fauna naturales o de sus hábitats, que estuvieran protegidos por la normativa vigente, se sancionarán con multas de 100.000 a 100.000.000 de pesetas. La multa se graduará en función a la mayor o menor trascendencia de la acción sancionada.»

De la lectura de los preceptos de la ley estatal que hemos de tomar como referencia, los arts. 76 y 77 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad, en relación con el autonómico que acabamos de transcribir, así como del contraste entre unos y otro, se deriva que existe, en el fondo, coincidencia sustancial entre ambos. En ese sentido, en lo relativo a la protección dispensada a la fauna y flora, los apartados b), j) y m) del art. 76.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad hacen referencia a especies en peligro de extinción, vulnerables o en régimen de protección especial, en correspondencia con el sistema diseñado en los arts. 53 y 55 de la propia Ley del patrimonio natural y biodiversidad que prevé un listado de especies en régimen de protección especial en el que se singularizan las especies amenazadas distinguiendo en estas últimas entre especies vulnerables y especies en peligro de extinción, mientras que el art. 217 de la norma canaria utiliza la expresión «especies de la flora y fauna naturales que estuvieran protegidos por la normativa vigente», expresión que es evidente que incluye las categorías a las que acabamos de aludir y resulta coherente con las previsiones de la propia Ley del patrimonio natural y biodiversidad que permiten a las Comunidades Autónomas establecer categorías adicionales a las previstas en la norma estatal (así, arts. 53.4 y 55.3 y 4). Lo propio ocurre con la protección dispensada a los hábitats pues los apartados c), d), e), g), i), k), n) y p) del art. 76.1 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad tipifican como infracción conductas relativas a su destrucción, deterioro o alteración.

En cuanto a la cuantía de la multa prevista en el art. 217 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aspecto en el que el Abogado del Estado ha centrado sus quejas, la misma oscila de 100.000 a 100 millones de pesetas, en función de la trascendencia de la acción sancionada. En este sentido el art. 76 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad tiene un carácter abierto en lo que respecta a la calificación de las infracciones, si bien

dicha ausencia de calificación tiene, como única excepción, la del supuesto previsto en su apartado segundo [«Tendrán en todo caso la consideración de infracciones muy graves las recogidas en los apartados a), b), c), d), e) y f), cuando la valoración de los daños derivados supere los 100.000 euros, y cualquiera de las otras si la valoración de daños supera los 200.000 euros»], supuesto en el cual, conforme al art. 77.1 c), la sanción a imponer será de multa de 200.001 a 2.000.000 de euros, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan aumentar el importe máximo. Por ello, a tenor de cuanto venimos exponiendo, resulta que, en los aspectos en los que existe coincidencia entre las infracciones del art. 76.1 en relación con el 76.2 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad con las previstas en el recurrido art. 217 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias concurriendo además los daños derivados de la infracción a los que se refiere el citado art. 76.2 determinantes de la calificación de la infracción como muy grave, se vulneran las previsiones del artículo 149.1.23 CE. Dicha vulneración se produce por cuanto la norma autonómica fija sanciones inferiores a las previstas por el legislador básico estatal para estos casos tanto en su nivel mínimo, 100.000 pesetas (o 600 euros) frente a los 200.001 euros de la norma estatal, como máximo, 100 millones de pesetas (o 600.000 euros) frente a los 2 millones de euros de la base estatal, rebajando así el nivel de protección determinado por el mismo. Por ello, la notable disparidad de las sanciones previstas en las normas en contraste, determina que debemos considerar inconstitucional el artículo 217 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, en cuanto a las sanciones que el mismo prevé, si bien, en coherencia con lo anteriormente expuesto, debemos precisar que la inconstitucionalidad de este precepto ha de contraerse a las infracciones administrativas en las que, concurriendo el supuesto previsto en el art. 76.2 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad, se refieran a las especies de fauna y flora incluidas en la categoría «en peligro de extinción» así como a la destrucción o deterioro de hábitats, esto es, las previstas en los apartados b), c), d) y e) del art. 76.1 de la misma ley, por ser éstos los extremos en los que coinciden las infracciones previstas en la normativa estatal y en la autonómica y se produce la reducción de las sanciones previstas en la normativa básica estatal dado que, conforme con la misma, dichas infracciones habrán de ser consideradas en todo caso como muy graves y sancionadas en consecuencia.

7. Los restantes preceptos del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias impugnados por minorar la protección otorgada por el legislador básico estatal son los arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar y 224.1 a), los cuales disponen lo siguiente.

Art. 220.2, bajo la rúbrica «Vertidos de residuos»:

«Si el vertido fuere al mar o alterase las condiciones naturales de un Espacio Natural Protegido o de su zona periférica de protección o le ocasione daños se sancionará con multa de 1.000.000 a 50.000.000 de pesetas.»

Art. 224.1 a), rubricado «Actos en espacios naturales protegidos o sus zonas periféricas de protección»:

«Se sancionará con multa de 1.000.001 a 100.000.000 de pesetas: La utilización de productos químicos y sustancias biológicas que alteren las condiciones naturales o produzcan daños a los valores objeto de protección.»

Ambos preceptos han de ser puestos en conexión con el art. 76.1 a) de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad el cual, relativo a la tipificación y clasificación de las infracciones, dispone que:

«A los efectos de esta Ley, y sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, se considerarán infracciones administrativas:

a) La utilización de productos químicos, sustancias biológicas, la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de los ecosistemas con daño para los valores en ellos contenidos.»

Para la adecuada solución de la cuestión que nos ocupa consideraremos conjuntamente los dos preceptos autonómicos impugnados dada la identidad existente entre las conductas tipificadas en ambos con la prevista por el precepto estatal. En ese sentido el art. 224.1 a) se refiere a «la utilización de productos químicos y sustancias biológicas» mientras que el art. 220.1 —al que se remite implícitamente el impugnado 220.2— menciona el «vertido no autorizado de escombros o cualesquiera otros residuos», circunstancias ambas que son las contempladas por el art. 76.1 a) de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad.

A partir de aquí deberemos analizar los contenidos de ambos preceptos autonómicos para determinar si existe la coincidencia con el art. 76.1 a) en relación con el art. 77 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad a efectos de enjuiciar su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias. En este sentido ha de tenerse presente que la norma básica alude, en la determinación del ámbito relevante para la calificación de la acción infractora, coincidente en la norma estatal y en las autonómicas, a los ecosistemas, definidos éstos (art. 3.10 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad) como el «complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una comunidad funcional» mientras que, en las normas autonómicas dicho ámbito se restringe a los espacios naturales protegidos y a sus zonas periféricas de protección, tal como los primeros se definen en el art. 48 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias —precepto que lleva por rúbrica «Protección de espacios naturales y declaración como tales»—. No obstante la antedicha diferencia no resulta ser relevante a los efectos del examen que se nos demanda por cuanto, en el caso del art. 220.2 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, el mismo resulta ser una concreción, para los espacios naturales protegidos y su zona periférica de protección, de la genérica prohibición de vertido no autorizado de escombros o cualesquiera otros residuos del art. 220.1 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, mientras que, en el caso del art. 224.1 a), tal limitación resulta lógica pues, conforme a su título el art. 224 regula los actos constitutivos de infracción administrativa realizados en espacios naturales protegidos o sus zonas periféricas de protección.

Para completar el análisis del contenido de los arts. 220.2 y 224.1 a) resta por examinar, a los efectos del presente proceso, la cuestión relativa a la sanción de la conducta tipificada. En esta cuestión ha de tenerse presente que, conforme al ya aludido art. 76.2, la conducta tipificada en el apartado 1 a) de ese mismo art. 76 ha de ser calificada como muy grave [sancionable con multa de 200.001 a 2.000.000 de euros, conforme al art. 77.1 c)] cuando la valoración de los daños derivados de la misma, determinados conforme a lo previsto en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental, supere los 100.000 euros. Por ello, es de apreciar una sustancial discordancia entre las cuantías mínimas y máximas de la multa con que sancionan las infracciones por la norma canaria [1 millón de pesetas (6.000 euros) y 50 y 100 millones de pesetas (300.000 o 600.000 euros), según el caso, respectivamente] y la prevista en la norma básica para el caso previsto en el art. 76.2 de la Ley del patrimonio natural y biodiversidad y LCEN. Ello conlleva que debemos considerar inconstitucionales en este concreto punto los arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, y 224.1 a) del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias en cuanto que, al señalar unas multas de inferior cuantía a la prevista por el legislador básico estatal, rebajan el nivel de protección otorgado por la normativa básica de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Dicho esto, debemos precisar que, como ya expusimos en relación con el art. 217 del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, la inconstitucionalidad de este precepto ha de contraerse a la sanción de las infracciones administrativas cometidas en espacios naturales

protegidos o en su zona periférica de protección en las que concurra el supuesto previsto en el art. 76.2 de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad que determina la calificación de la infracción como muy grave.

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 y, en consecuencia, declarar:

1.º Que el art. 228.3 a) del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, vulnera las competencias del Estado.

2.º Que es inconstitucional y nulo el art. 217 del citado texto refundido en cuanto a las cuantías de las multas para las infracciones previstas en el mismo, si bien en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia.

3.º Que son inconstitucionales y nulos los arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, y 224.1 a) del citado texto refundido en cuanto a las cuantías de las multas para las infracciones previstas en los mismos, si bien en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Firmado y rubricado.