



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 372/2011

(Pleno)

La Laguna, a 9 de junio de 2011.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del acuerdo de requerimiento al Consejo de Ministros 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 de catálogo español de especies amenazadas (EXP. 279/2011 CC)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, es el "Acuerdo de requerimiento al Consejo de Ministros 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".

2. La preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.C.b) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

### II

1. En el mencionado Acuerdo del Gobierno regional se afirma en referencia a la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente:

*"Este marco básico tiene expresamente el carácter de mínimo, en atención a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada, por el reconocimiento de la competencia que las comunidades autónomas podían asumir para dictar normas adicionales de protección, al amparo del propio artículo 149.1.23ª CE. El desarrollo*

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

*de los estatutos de autonomía, sin embargo, ha remitido completamente la materia al régimen de las competencias compartidas en el que el Estado ostenta la competencia para dictar las normas básicas y la Comunidad Autónoma la de aprobar la normativa de desarrollo legislativo y ejercer las facultades de ejecución. Así resulta del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo artículo 32.12 atribuye a la Comunidad Autónoma específicamente la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente. 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 éstas, para establecer una regulación uniforme en un determinado sector de actividad. No cabe, en este sentido, legislación especial para una sola Comunidad Autónoma que se ampare en la competencia sobre legislación básica porque carecería del fundamento y del alcance de ésta según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

*La Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, discurre por la vía que ofrecen los artículos 53.4 para establecer listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación, y 55.4 para, en su caso, incrementar el grado de protección de las especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas en un catálogo autonómico, incluyéndolas en una categoría superior de amenaza. Las relaciones entre la legislación básica del Estado, constituida por la Ley 42/2007, y la ley autonómica se aclaran en ésta, en cuyo artículo 3 se salvan las determinaciones contenidas en el Listado y el Catálogo del Estado, y han 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 ejercicio de esta competencia el Real Decreto 149/2011, en cuya tramitación se indica que han sido consultadas las comunidades autónomas, regula las características, contenido y procedimientos de inclusión, cambio de categoría y exclusión de especies en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en el Catálogo Español de Especies Amenazadas. En el proceso de*

*consultas, sin embargo, no se han tenido en cuenta determinadas observaciones puestas de manifiesto por la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, que conciernen especialmente a las particularidades propias de la flora y la fauna en el archipiélago. Tales singularidades no pueden formar parte de un «común denominador normativo» porque son exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias 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 del Tribunal Constitucional, no altera el orden de distribución de competencias establecido constitucional y estatutariamente.*

*El concepto de intereses generales superiores a los de las comunidades autónomas, que sirve en la Ley 42/2007 de fundamento argumental para dictar las normas básicas en la materia, no tiene el alcance determinante de la competencia estatal que implica la declaración formal de interés general -puertos o aeropuertos y obras públicas, artículo 149.1, apartados 20 y 24, CE- y por tanto no añade un componente adicional al contenido que se predica con carácter general de la legislación básica como denominador común o norma de mínimos que sirve para homogeneizar el tratamiento de un sector material de actuación autonómica. Tal criterio concuerda por otra parte con la referencia al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado del artículo 45 CE, a cuyo servicio la Constitución responsabiliza a todos los poderes públicos sin establecer otro rango entre ellos que el que resulte del orden de distribución de competencias, lo que de alguna manera se ratifica en el aspecto que nos afecta con el artículo 52 de la Ley 42/20047, por el que se responsabiliza a las comunidades autónomas para adoptar 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 esa 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 ese alcance supraautonómico entra en juego la competencia autonómica enunciada en los artículos 53.4, para el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, y 55.4, para el Catálogo de Especies Amenazadas, ambos de la*

*propia Ley 42/2007, aunque la inclusión en los listados pueda obedecer a directivas o convenios internacionales.*

*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 que existen en territorio peninsular pero que se consideran extintas en Canarias; alguna especie no propia de Canarias, sino introducida, por lo que no debe considerarse con 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 y la aplicación de la propia normativa estatal en cuanto no se ha tenido en cuenta la posición de la comunidad autónoma, expresada en sus listados o en su intervención en el procedimiento de elaboración del Real Decreto. Éste incurre por tanto en un doble orden de infracciones: la de carácter competencial, por vulneración del sistema de distribución de competencias al desconocer la que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección del medio ambiente según el artículo 31.12 del Estatuto de Autonomía y la de carácter legal por desconocer las singularidades de Canarias en la aprobación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo de Especies Amenazadas.*

*En el Real Decreto figuran los siguientes supuestos:*

*1. Especies endémicas del archipiélago canario, que no se dan en el resto del territorio nacional, y que por lo tanto no justifican la competencia estatal para establecer un régimen mínimo común en todo el territorio nacional que en realidad se aplica sólo en el archipiélago canario:*

*(...)*

*2. Especies de amplia distribución pero que en archipiélago se encuentran representadas únicamente por subespecies endémicas de Canarias o de la Macaronesia:*

*(...)*

*3. Especies no endémicas, pero que tienen en Canarias el único punto de distribución del territorio nacional:*

*(...)*

*4. Si se atiende al artículo 56.1.a) de la Ley 42/2007, la inclusión de un taxón o población en la categoría de «En peligro de extinción» conlleva la adopción de un*

*plan de recuperación que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados y, en su caso, la designación de áreas críticas. En el Real Decreto 139/2011 figuran cuatro especies incluidas en esta categoría pero que se consideran extintas en el medio natural en el archipiélago canario, dos de ellas son endémicas de Canarias como es el caso de «Kunkeliella psilotoclada» y «Normania nava» y las otras como son «Milvus milvus» y «Monachus monachus» mantienen poblaciones en otras comunidades autónomas e incluso fuera de las fronteras españolas. Por ello en el caso de estas especies no es viable la puesta en marcha de un plan de recuperación, aunque esta misma circunstancia se da en el Catálogo Canario de Especies Protegidas donde ambas especies figuran con esa misma categoría de protección y también les es de aplicación lo establecido en el artículo 56.1.a).*

*5. Como consecuencia de incluir de oficio las que figuran en Directivas Europeas y Convenios Internacionales nueve especies se han incorporado directamente al Catálogo Español de Especies Amenazadas en la categoría de «vulnerable»: «Argyranthemum winteri», «Cheirolophus ghomerytus», «Cicer canariensis», «Convolvulus lopezsocasi», «Limonium sventenii», «Plantago famarae», «Silene nocteolens», «Sonchus gandogeri» y «Tanacetum ptarmiciflorum». Estas nueve especies son endémicas de Canarias y se han incorporado al catálogo sin mediar propuesta de la Comunidad Autónoma ni informe de ésta en ese sentido.*

*6. Se ha incorporado al Catálogo Español de Especies Amenazadas el helecho «Hymenophyllum wilsonii» en la categoría de «en peligro de extinción». Esta especie, presente también en la Europa atlántica y en los archipiélagos de Azores y Madeira, se encuentra presente en Canarias en las islas de La Gomera, Tenerife y Gran Canaria (aunque en esta última isla se considera extinta). La Comunidad Autónoma no ha propuesto la incorporación de esta especie en el Catálogo Nacional por lo que esta circunstancia debe responder a la iniciativa de otra Comunidad Autónoma como la de Galicia que alberga la otra población conocida de esta especie en territorio español.*

*7. «Marsilea cuadrifolia» es una especie de distribución euroasiática que cuenta con varios enclaves en territorio peninsular como Cataluña o Valencia en los que está sometida a diversas amenazas, sin embargo su presencia en Canarias, concretamente en la isla de Gran Canaria, se considera ligada a la actividad humana por lo que se le da el tratamiento de especie introducida.*

8. Otra de las especies nuevas incorporadas en el anexo publicado del Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, y que no figuraban en el borrador sometido a información pública es «*Limonium ovatifolium*». Esta especie no figura en directivas europeas ni convenios internacionales, por lo que su incorporación no ha podido ser llevada a cabo de oficio. A pesar de figurar con rango de especie en otras comunidades autónomas, en Canarias se encuentra representada por una subespecie endémica, «*Limonium ovatifolium canariense*», y tras la publicación del Real Decreto 139/2011 figura en el mismo con un régimen de protección superior al otorgado por el Catálogo Canario de Especies Protegidas.

9. «*Gallotia bravoana*» ha pasado de nombrarse así, denominación que consideramos correcta según la información disponible en el Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias y tras consultas realizadas a especialistas en el Código de Nomenclatura Zoológica, a figurar en el anexo del Real Decreto 139/2011 como «*Gallotia gomeraza*», sin que desde la Comunidad Autónoma se haya efectuado ninguna propuesta al respecto.

(...)

Con base en esta argumentación el Gobierno ha decidido:

1. Requerir al Gobierno del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que anule 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, por haber extralimitado las competencias para dictar la normativa básica en materia de protección del medio ambiente en cuanto se refiere a la inclusión de las especies endémicas de Canarias, las especies de amplia distribución pero que en archipiélago se encuentran representadas únicamente por subespecies endémicas de Canarias o de la Macaronesia y las especies no endémicas, pero que tienen en Canarias el único punto de distribución del territorio nacional, correspondientes a los puntos 1 a 3 de la parte expositiva de este acuerdo.

2. Requerir al Gobierno del Estado, al amparo de lo establecido en el artículo 44 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para que anule 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 por incumplir la legislación aplicable, en especial la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, en cuanto afecta a la inclusión

*de especies que no figuran en el Catálogo Canario de Especies Protegidas o figuran en él con distinto nivel de protección, así como en relación con las discrepancias manifestadas en los puntos 4 a 9 del expositivo de este acuerdo”.*

### III

1. La fundamentación del requerimiento toma pie en la afirmación de que el art. 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución reconoce una competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, pero que el desarrollo de los Estatutos de Autonomía ha remitido completamente la materia al régimen de las competencias compartidas según las cuales al Estado central corresponde establecer la legislación básica de protección del medio ambiente y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y las facultades de ejecución.

De esta premisa se deduce la afirmación de que en esta materia el Estado sólo puede establecer legislación básica. De ahí se deriva este otro paso lógico: Como la legislación básica por definición constituye un marco normativo mínimo común para todo el país que establece una regulación uniforme en determinada materia, por consiguiente es inconstitucional que la legislación básica contenga normas que sean sólo de aplicación en el territorio de una única Comunidad Autónoma. Debe contener normas de aplicación común en todo el territorio nacional o en más de una Comunidad Autónoma. De este razonamiento se extrae la conclusión de que el Catálogo de Especies Amenazadas (CEA) y el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (en adelante citado simplemente como el Listado) en los extremos en que incluye: a) Especies exclusivas de las Islas Canarias, b) Especies de amplia distribución nacional pero que en Canarias se hallan representadas por subespecies endémicas, y c) Especies no endémicas que tienen en Canarias el único punto de presencia en toda España, son inconstitucionales porque constituyen normas básicas de protección de especies cuya eficacia espacial se limita al ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

2. Según los arts. 9.1 (los poderes públicos están sujetos a la Constitución, incluido el legislador estatutario); 81 en relación con el art. 161.1, a) (los Estatutos de Autonomía se aprueban por Leyes Orgánicas que son susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad); 147 (los Estatutos de Autonomía dentro de los términos de la Constitución son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y le atribuyen competencias dentro del marco de la Constitución); y 167 y 168 de la Constitución (toda reforma de la Constitución se ha de realizar por los

procedimientos allí regulados, ha de ser expresa y mediante normas con la forma de constitución) los Estatutos de Autonomía son fuentes del Derecho subordinados a la Constitución. Véase en tal sentido la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ. 3.

Esta subordinación de los Estatutos de Autonomía a la Constitución determina que sean fuentes del Derecho inhábiles para definir las categorías y conceptos constitucionales. Entre esas categorías se incluyen el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas. El Estatuto de Autonomía no puede, por ende, definir el contenido y alcance de la competencia estatal para establecer legislación básica. El Estatuto de Autonomía sólo puede atribuir a la Comunidad Autónoma aquellas competencias que la Constitución permite que asuman las Comunidades Autónomas. Las potestades que comprenden estas competencias autonómicas son las que la Constitución, no el Estatuto, determine (STC. 31/2010, de 28 de junio, FF.JJ. 6 y 57).

De ahí que no se pueda compartir la premisa del razonamiento del Acuerdo del Gobierno que consiste en que, a pesar de la dicción del art. 149.1.23ª de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, entre ellos el art. 32.12 del nuestro, han remitido completamente la materia protección del medio ambiente al régimen de competencias compartidas según el esquema bases estatales - legislación de desarrollo y ejecución autonómicas.

El régimen competencial en la materia es el que resulta de la Constitución y de la interpretación que en aplicación de ella establezca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

3. La subordinación del Estatuto de Autonomía a la Constitución determina que debe ser interpretado de conformidad con ésta. En tal sentido el Tribunal Constitucional ha declarado:

*“Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución*



*establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma. Así lo reconoce implícitamente la Abogacía del Estado y la representación de la Comunidad Autónoma, pues, al tratar de delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia laboral, ambas representaciones combinan la cita de los preceptos estatutarios con la invocación expresa del art. 149.1.7 de la Constitución. Por ello, y dado que esta cuestión constituye el punto central de la controversia, parece oportuno indagar en primer lugar, el sentido de esta última disposición". (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1)*

Doctrina jurisprudencial que se reitera constantemente (SSTC 69/1982, de 23 de noviembre; 71/1982, de 30 de noviembre; 85/1984, de 26 de julio; y 227/1988, de 29 de noviembre, entre otras muchas).

4. La relación en que se encuentra el art. 149.1.23ª de la Constitución y preceptos estatutarios como el art. 32.12 de nuestro Estatuto de Autonomía determina que la competencia de Estado central comprende dos tipos de facultades con su correspondiente reflejo o reverso en las competencias autonómicas:

a) El establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, cuyas normas han de ser desarrolladas por el poder normativo autonómico y que, por consiguiente, deben dejar margen para el despliegue de la legislación autonómica sin que puedan regular exhaustivamente la materia.

b) Normas de protección del medio ambiente en sentido estricto, es decir, normas completas y perfectas, directamente aplicables sin necesidad de legislación autonómica. Estas normas estatales configuran un mínimo nivel de protección que la legislación autonómica puede completar, reforzar, ampliar y mejorar, siempre que esas normas autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación estatal.

Véanse al respecto las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4 y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2.

Por esto el Tribunal Constitución considera que "la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa sino más bien de ordenación mediante mínimos" (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2); de donde se

sigue que, siendo una ordenación de mínimos *“No son por tanto lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma las piedras de toque para calificarlas como básica, sino su propia condición de establecer un nivel mínimo de protección que debe ser respetado y, en su caso, mejorado por la legislación autonómica”* (STC 102/1995, de 26 de junio, FF.JJ. 8 y 9).

Según la interpretación constitucional de las competencias estatales y autonómicas en esta materia, la legislación básica que establece medidas de protección del medio ambiente, como son las dirigidas a proteger una especie natural, no tienen como función establecer una uniformidad relativa a partir de la cual cada Comunidad Autónoma establezca su propia normativa. Tampoco tienen que ser genéricas y abstractas, pueden ser todo lo concretas y desarrolladas que se considere conveniente y necesario para la conservación de la especie. Ese nivel de protección tiene un carácter de mínimo que debe ser respetado por la normativa autonómica. Por esta razón, ningún reproche de inconstitucionalidad por extralimitación de lo básico se puede formular a las medidas de protección que el Catálogo y el Listado establecen para las especies y subespecies que se relacionan en el requerimiento de incompetencia del Gobierno.

5. A ello se suma que: *“la ordenación básica no requiere necesariamente que la materia sobre la cual se ejerce tenga una determinada amplitud en el sentido de que constituya la totalidad de un sector en el que se incluyan todos los subsectores que forman parte del mismo, ni 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 de 1991, FJ 4, D).

Esta doctrina se reitera en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60.

Para el Tribunal Constitucional, cuando una materia presenta peculiaridades espaciales, la legislación básica puede contener normas de aplicación territorial limitada, es decir, que carezcan de eficacia en todo el territorio nacional porque se aplican sólo en parte de él, independientemente de que ese ámbito especial se limite a determinada zona del territorio de una Comunidad Autónoma, o abarque espacios que se extiendan por unas cuantas Comunidades Autónomas.

La materia “protección del medio ambiente” es indudablemente una de las que presenta peculiaridades espaciales porque las especies a proteger no tienen una

distribución homogénea por todo el territorio nacional. Pueden estar presentes en zonas que se extienden por más de una Comunidad Autónoma como en un enclave concreto y limitado del territorio de una Comunidad Autónoma. Ello no impide que tenga carácter básico la norma estatal que establece una medida de protección para esa especie.

Por consiguiente, la competencia estatal *ex art. 149.1.23ª* de la Constitución comprende el establecer normas de protección de especies y subespecies cuya distribución se limita al territorio -o a determinadas zonas de éste- de una Comunidad Autónoma.

6. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad, LPNB, que representa la norma de cabecera de la legislación básica en la materia, es respetuosa con el régimen de distribución de competencias que se ha expuesto.

Crea el Listado nacional que se instrumentará reglamentariamente y depende de la Administración central (art. 53.1) y, dentro del Listado, el Catálogo de Especies Amenazadas (art. 55.1). La inclusión en el Listado no se hace depender de que la distribución territorial de la especie se extienda por más de una Comunidad Autónoma, sino pura y exclusivamente de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza o grado de amenaza, o por estar protegida en virtud de las Directivas de la Comunidad Europea o de Convenios Internacionales ratificados por España (art. 53.1).

Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios Listados que pueden establecer prohibiciones y actuaciones suplementarias (art. 53.4). También pueden crear sus propios Catálogos de Especies Amenazadas que, además de las categorías "en peligro de extinción" y "vulnerables", pueden establecer otras categorías específicas suplementarias. Igualmente pueden incrementar el grado de protección de las especies amenazadas en sus Catálogos incluyéndolas en una categoría superior de amenaza (art. 55.3 y 4).

Es decir, para la LPNB las Comunidades Autónomas pueden establecer medidas de protección que se suman a las básicas y elevar el nivel de protección. Pero esas medidas de protección ni desplazan las básicas ni pueden reducir su nivel de protección. La inclusión de especies en el Listado y el Catálogo nacionales no la determina un criterio territorial según la distribución supraautonómica o

intracomunitaria de la especie, sino criterios científicos, ecológicos y de grado de amenaza.

Por esto, el Listado y el Catálogo nacionales pueden incluir especies que sólo estén presentes en las Islas Canarias con el efecto de quedar protegidas por el régimen básico. Esta inclusión no invade ni impide el ejercicio de la competencia autonómica de establecer medidas adicionales o suplementarias de protección ni elevar el nivel de ésta que resulta de la legislación básica.

El Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, se adecua a las previsiones y habilitaciones de la LPNB, que es una Ley básica vigente y goza de presunción de constitucionalidad. Por esto no incurre en ningún vicio de competencia.

7. En definitiva, el Real Decreto 139/2011 no es susceptible de reproche, desde la perspectiva estricta de su constitucionalidad, que es el pronunciamiento al que en todo caso ha de limitarse este Organismo.

## C O N C L U S I Ó N

El Consejo Consultivo emite Dictamen desfavorable respecto al requerimiento al Gobierno central para que anule, por inconstitucionalidad (extralimitación de competencia), el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y de catálogo español de especies amenazadas.