

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14645 *Pleno. Sentencia 148/2020, de 22 de octubre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 3993-2019. Interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Competencias en materia de caza y protección ambiental y leyes singulares autoaplicativas: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos relativos a la clasificación de especies cinegéticas y determinación de los períodos hábiles para el ejercicio de la caza.*

ECLI:ES:TC:2020:148

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón; y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3993-2019, interpuesto por el Defensor del Pueblo en relación con el artículo único, apartados 1, 3, 5 y 6, y la disposición transitoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 26 de junio de 2019, el Defensor del Pueblo promueve recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartados 1, 3, 5 y 6 y la disposición transitoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Se afirma en síntesis, que los citados preceptos, que regulan las especies cinegéticas y cazables y los períodos y días hábiles de caza en esa comunidad autónoma, así como la autorización del ejercicio de la caza, son inconstitucionales por haberse aprobado sin los estudios científicos y técnicos necesarios para garantizar la protección de las especies, y con la intención de eludir el cumplimiento y dejar sin efecto los autos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 21 y 26 de febrero de 2018, que decidieron las medidas cautelares de suspensión de la vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril, y de la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018. Se alega la vulneración de los arts. 9.3; 24.1; 45.1, 2 y 3

y 149.1.23 CE. Los argumentos que sustentan la impugnación formulada, pueden resumirse en los siguientes:

a) Vulneración de la legislación básica estatal y de la doctrina constitucional sobre protección del medio ambiente, conservación de la biodiversidad y la caza.

Afirma el Defensor del Pueblo que, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la Ley 9/2019, son dos los criterios utilizados para la declaración como cinegéticas de determinadas especies: i) que las especies no se encuentren en ninguno de los supuestos de protección, conforme a la normativa comunitaria, estatal y autonómica; y ii) que de acuerdo con sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares. Y es este segundo aspecto el que no está probado que se cumpla, pues la norma declara por ministerio de la ley las especies cinegéticas sin los estudios científicos y técnicos que la avalen, lo que supone que no se garantiza la adecuada conservación de las especies silvestres, y se vulnera la garantía legal que imponen con carácter básico los arts. 54.1 y 5, 61.1 y 65 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad (LPNB en adelante) y, con ello, del art. 149.1.23 CE.

Argumenta la demanda que de lo dispuesto en los arts. 54. 1 y 5 LPNB se deduce que existe una obligación general para las administraciones estatales y autonómicas, de adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, y, entre las actuaciones que es necesario realizar para ello, se encuentra la atención preferente a la preservación de los hábitats y el establecimiento de regímenes específicos de protección de determinadas especies cuya situación así lo requiere, incluyéndolas en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial. Por su parte, el art. 65 regula las especies objeto de caza y pesca, y establece un serie de reglas, entre las que se destacan la garantía de la conservación y el fomento de las especies autorizadas, las prohibiciones y limitaciones generales en la actividad cinegética, y la admisión de moratorias temporales y prohibiciones especiales por razones de orden biológico o sanitario; asimismo, el art. 61.1 recoge una serie de reglas básicas para dejar sin efecto la prohibiciones de ejercicio de la actividad cinegética. Estas normas básicas no se respetan por los preceptos impugnados.

Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la delimitación de competencias en materia de medio ambiente y protección de la biodiversidad (singularmente la STC 69/2013), afirma el Defensor del Pueblo que: i) el apartado 1 del artículo único vulnera lo señalado en el art. 45, apartado 1 y 2 CE, que contempla el deber general de conservar el medio ambiente y el mandato expreso a los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, en cuanto permite la caza de determinadas especies sin los estudios científicos que avalen su estado de conservación y acrediten que este no se verá disminuido por la práctica de la caza, lo que infringe también los citados preceptos de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad que contemplan el mencionado deber de conservación, y que tienen carácter básico al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE; ii) el apartado 3 del artículo único es inconstitucional por idénticos motivos, al establecer períodos y días hábiles de caza de determinadas especies sin existir estudios científicos relativos a su población, distribución geográfica e índice de reproductividad, lo que pone en riesgo la conservación de las especies afectadas; iii) los apartados 5 y 6 son inconstitucionales en cuanto constituyen la concreción de lo expresado más arriba en relación con la conservación de las especies que se especifican en el anexo I, y a los períodos y días hábiles de caza, que se especifican en el anexo II, y iv) la disposición transitoria dispone que, en tanto se apruebe el plan general de caza de Castilla y León, la caza se practicará conforme a las disposiciones de la propia Ley 9/2019. Dicha previsión es inconstitucional porque supone permitir el ejercicio de la caza de las especies contempladas en el anexo I, en los períodos y días hábiles relacionados en el anexo II, sin disponer de los exigibles informes científicos y técnicos que respalden la adecuación a la conservación de las especies afectadas.

En suma, considera que el ejercicio de la potestad legislativa de las comunidades autónomas en materia medioambiental tiene como límite que las medidas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección recogida en la legislación básica del Estado, límite que se ha visto transgredido en el presente caso, pues se pretende reducir la protección establecida en los arts. 61 y 65 LPNB al no existir informes que acrediten el grado de conservación de las especies declaradas como cinegéticas, lo cual supone una vulneración del mandato contenido en el art. 45.1 CE.

b) Vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), al haberse aprobado los preceptos impugnados por ley singular.

Los preceptos impugnados constituyen una ley singular, que ha sido aprobada con la única finalidad de eludir determinados pronunciamientos judiciales (autos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 21 y 26 de febrero de 2018, de suspensión de la vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril y la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018, anual de caza). A juicio del recurrente, ello constituye una arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE, e incurre en violación del art. 24.1 CE, respecto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Se relata en el texto de la demanda que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017, anuló los arts. 13 y 14 y el anexo del Decreto 32/2015, que regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León; el Decreto 10/2018 vino a modificar varios artículos del Decreto 32/2015, pero las modificaciones de los artículos 13 y 14 fueron mínimas, por lo que su contenido resultaba prácticamente idéntico al anulado en la sentencia. Tras la suspensión cautelar de la vigencia tanto del Decreto 10/2018 como de la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018, las Cortes de Castilla y León aprueban la Ley 9/2019, que modifica la Ley de caza 4/1996, incorpora dos anexos que contienen las especies cinegéticas y los períodos y días hábiles de caza (anexos I y II) y sustituye las órdenes anuales de caza por un plan general de caza de Castilla y León, con una vigencia máxima de cinco años, previéndose en la disposición transitoria que, en tanto se apruebe el citado plan, la caza se practicará conforme a las disposiciones de la propia Ley 9/2019.

Afirma el Defensor del Pueblo que nos encontramos ante una ley singular, disconforme con la Constitución, tal y como este concepto se ha configurado por la doctrina constitucional, porque se eleva a rango de ley la determinación de las especies cinegéticas y de los períodos y días hábiles de caza, si bien ambas determinaciones pueden ser modificadas por el plan general de caza, que se aprueba por orden de la consejería competente; y se permite asimismo la práctica de la caza conforme a las disposiciones legales, mientras no haya plan. Con ello se elude el pronunciamiento judicial contenido en la sentencia de 17 de mayo de 2017, la suspensión del Decreto 10/2018 y de la orden anual de vedas de 2018, al aprobarse las especies cinegéticas y los períodos y días hábiles de caza sin ninguna clase de informes científicos y técnicos que lo avalen y permitir la actividad cinegética con la mera entrada en vigor de la Ley 9/2019.

Tras recordar la doctrina constitucional en materia de leyes singulares, afirma el Defensor del Pueblo que nos encontramos ante una ley parcialmente autoaplicativa y de supuesto de hecho concreto, siendo esto así respecto de los anexos y la disposición transitoria de la Ley 9/2019, que no requieren la emisión de un acto administrativo. Además se trata de una ley de supuesto de hecho concreto, siendo este la determinación de las especies cinegéticas y sus períodos de caza en Castilla y León, pues no se trata de una regulación general de la actividad cinegética, sino de una cuestión muy concreta que, además, hasta este momento y desde 1996, había venido siendo objeto de regulación por norma reglamentaria, sin que exista una justificación para elevar su rango normativo.

Señala el Defensor del Pueblo que, aunque no resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder

reglamentario, la forma en la que el legislador autonómico la asume no se ajusta, en este caso, a las exigencias constitucionales, pues frente a la vocación de generalidad que la ley ha de tener, la Ley 9/2019 no contiene mención alguna tendente a justificar la excepcional relevancia de la modificación determinante de su aprobación por ley, por lo que la utilización de este instrumento normativo no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación. Todo ello le permite concluir que los preceptos impugnados presentan las características de una ley singular disconforme con la Constitución: regulan un hecho concreto (especies cinegéticas y períodos y días hábiles de caza); suponen una elevación de rango normativo realizado sin justificación alguna, con lo que ello implica de arbitrariedad; y tienen el carácter de disposición autoaplicativa en la medida en que, mediante la disposición transitoria, se permite la caza sin ningún tipo de intervención administrativa.

c) Vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE)

Señala el Defensor del Pueblo que la ley ha sido aprobada con la finalidad de eludir el cumplimiento de los autos del Tribunal Superior de Justicia de 21 y 26 de febrero de 2018, que decidieron las medidas cautelares de suspensión de la vigencia del Decreto 10/2018 y de la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018, de una forma desproporcionada al ejercicio de la actividad cinegética y en detrimento de la garantía, legalmente establecida, de conservación de las especies que conforman la biodiversidad de la fauna silvestre. Los titulares de un interés legítimo carecen así de otro recurso que no sea denunciar la inconstitucionalidad de la ley, pues su rango veda el control por los tribunales ordinarios, y tiene, además, el efecto material de desvirtuar o neutralizar el contenido de las resoluciones judiciales.

2. Por providencia de 5 de septiembre de 2019, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes; al Gobierno a través de la ministra de Justicia, así como a las Cortes de Castilla y León y a la Junta de Castilla y León por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Se acordó asimismo publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

3. Por escrito registrado en este tribunal el 13 de septiembre siguiente, se recibió comunicación del presidente del Congreso de los Diputados por el que se ponía en conocimiento de este tribunal la personación de dicha Cámara y su ofrecimiento de colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Y en fecha 18 de septiembre se remitió asimismo comunicación del presidente del Senado, en el que se notifica el acuerdo de la mesa de dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 LOTIC.

4. El día 23 de septiembre de 2019 el abogado del Estado se personó en las actuaciones y solicitó una prórroga hasta el máximo legal, del plazo concedido para formular alegaciones. El Pleno, mediante diligencia de 24 de septiembre siguiente, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del abogado del Estado, a quien se le tiene por personado y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

En posterior escrito de fecha 1 de octubre de 2019, el abogado del Estado comunica al tribunal que no va formular alegaciones en este procedimiento, y se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las actuaciones que en él se dicten.

5. En fecha 2 de octubre de 2019 tuvo entrada en este tribunal escrito de alegaciones de la Junta de Castilla y León, en el que considera que la norma recurrida no vulnera el bloque de constitucionalidad. Tras referirse a los antecedentes que precedieron a la aprobación de la ley, y a las posteriores actuaciones procesales en relación con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017, y con los autos del citado Tribunal Superior de Justicia, de 21 y 26 de febrero de 2018, los argumentos de fondo se resumen en los términos que a continuación se mencionan:

a) La comunidad autónoma al dictar la ley recurrida ha actuado en ejercicio legítimo de la competencia exclusiva prevista en el art. 70.1 décima séptima de su Estatuto de Autonomía, sin que la misma contravenga la legislación básica estatal. No existe previsión legal alguna que exija los informes y la documentación, sobre cuya ausencia se sustenta la presente impugnación, ni puede utilizarse como parámetro de constitucionalidad de la ley la ausencia de tales informes por el hecho de que la carencia de los mismos hayan sido utilizados por un tribunal para acordar una medida cautelar en un proceso contencioso-administrativo.

Considera la representación autonómica que la demanda no desarrolla ninguna argumentación tendente a justificar la vulneración de los arts. 45 y 149.1.23 CE ni de los preceptos que cita de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad, pues se ciñe meramente a su cita, sin concretar tampoco cuál pueda ser la previsión normativa que exija que la ley recurrida haya de ir acompañada de los estudios científicos que menciona. La Ley de patrimonio natural y biodiversidad (art. 65.1), se limita a establecer que la caza únicamente podrá realizarse sobre las especies que determinen las comunidades autónomas; requisito al que da cumplimiento la ley autonómica, al no afectar a especies incluidas en el listado de especies en régimen de protección especial o a las prohibidas por la Unión Europea. Recuerda también que el Gobierno de la Nación no ha considerado que la Ley 9/2019 contenga tacha de inconstitucionalidad por estos motivos.

Afirma que el criterio interpretativo empleado al resolver una medida cautelar en vía contencioso-administrativa –a insuficiencia de estudios científicos– no puede ser parámetro de constitucionalidad, y que los defectos en la tramitación de las disposiciones reglamentarias que pudieran afectar a su validez y eficacia, no constituyen sin más requisitos para la aprobación de las leyes, ni son determinantes para decretar que la misma es contraria a la Constitución. Es por ello, que de la simple ausencia de hipotéticos estudios para la elaboración de una ley no podría deducirse necesariamente su inconstitucionalidad. Se subraya también la ausencia de norma que exija dichos informes para elaborar el catálogo de especies cinegéticas, y se pone de relieve que la STC 70/2018, de 21 de junio vino ya a afirmar que «de una genérica denuncia de la omisión de informes en la tramitación de la norma [...] no puede deducirse inconstitucionalidad alguna».

La Ley 9/2019 se tramitó en las Cortes de Castilla y León como proposición de ley, presentada por los grupos parlamentarios mayoritarios (Popular, Socialista y Ciudadanos). Una vez ejercitada la iniciativa, la mesa de las Cortes la remitió, en virtud de lo dispuesto en el art. 122.2 del Reglamento de las Cortes, a la Junta de Castilla y León, para que manifestase su criterio respecto a la toma en consideración, y el informe emitido por la Junta de Castilla y León manifestó no tener nada que objetar a su tramitación («Diario de Sesiones» de 13 de marzo de 2019, Pleno, IX Legislatura, págs. 11507 y 11508) en base al informe técnico y especializado emitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, que se incorporó al expediente. En su votación posterior no hubo ningún voto en contra (Pleno, «Diario de Sesiones» de 27 de marzo de 2019).

El Reglamento de las Cortes de Castilla y León en su art. 121 dispone, por su parte, que las proposiciones de ley se presentarán de forma articulada e irán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas, a todo lo cual se dio cumplimiento en la tramitación de la ley recurrida.

b) La finalidad perseguida por la Ley 9/2019 es constitucionalmente legítima, en cuanto expresión de una opción política adoptada al amparo de competencias autonómicas exclusivas, y su contenido, por su naturaleza normativa y carácter general, no puede ser calificado de ley singular, no encajando en ninguna de las modalidades o tipologías de ley singular elaboradas por la doctrina del Tribunal Constitucional: no es una ley singular, en el sentido de ley autoaplicativa, puesto que no encierra en sí misma una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto; no es una ley de hecho concreto; y su contenido, por su naturaleza normativa y carácter general, tiene una justificación objetiva. Al no ser una ley singular, no resulta contraria por ello al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, puesto que aquella calificación es presupuesto o fundamento para que pudiese ser vulneradora de tal derecho.

La Ley 9/2019, modifica la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad de Castilla y León, y ambas tienen naturaleza normativa. Esta ley nace, al igual que la que viene a modificar, con vocación de permanencia, no se proyecta hacia el pasado sino hacia el futuro, y es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente, precisando en todo momento de actos administrativos de aplicación. Ninguna de sus previsiones contiene actividad administrativa en sí misma; tampoco la tienen los anexos, y menos aún la disposición transitoria, que determina simplemente el régimen normativo al que se ha de sujetar la actividad cinegética desde la entrada en vigor de la norma y siempre hacia el futuro. Al igual que ocurría con la regulación vigente hasta la aprobación de la Ley 9/2019, el ejercicio de la actividad cinegética sobre las especies recogidas en el listado exige actuaciones administrativas concretas: declaración de terrenos cinegéticos (arts. 19 a 25 de la Ley 4/1996); plan cinegético (art. 40 de la Ley 4/1996) aprobado por la administración, con un contenido reglado y que impone una valoración concreta de la situación poblacional de las distintas especies y de la cuantía de las capturas previstas, para determinar los cupos diarios; y el desarrollo de una actividad administrativa que incluye, en su caso, la expedición de licencias, fijación de horarios de caza en función de la época y especie, limitaciones al uso de la munición y condiciones de armas de fuego, etc.

La Ley 9/2019 no es tampoco una ley de supuesto de hecho concreto, es decir, no entra dentro de la clasificación que el Tribunal Constitucional utiliza para las leyes que no son autoaplicativas (STC 170/2016). No estamos ante una norma de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, pues la totalidad del articulado tienen una generalidad de destinatarios, los mismo contemplados en la Ley 4/1996, que se viene a modificar, sin ningún tipo de distinción o restricción. Tampoco nos encontramos con una norma *ad casum*, entendida como aquella que agota su contenido en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable a ningún otro; por el contrario, la norma que se examina opera un cambio de modelo normativo con una clara vocación de permanencia. Como afirma la exposición de motivos, su finalidad es dotar a la actividad cinegética en Castilla y León de un marco jurídico estable, que garantice la protección de las especies cinegéticas de acuerdo con lo establecido en el marco comunitario y nacional, y asegure el control de las poblaciones cinegéticas cuando estas afectan a la seguridad y salud de las personas y de sus bienes. Es pues una norma con vocación de generalidad, cuyo objetivo es someter la actividad cinegética a unas reglas comunes contenidas en una norma con rango de ley.

Por otro lado, el hecho de que una parte de la regulación, ahora contenida en la ley, se encontrase incorporada a una norma reglamentaria (determinación de las especies cinegéticas y cazables, y períodos y días hábiles de caza) no determina *per se* la inconstitucionalidad de la ley. Se trata de una legítima opción de política legislativa, adoptada al amparo de las competencias autonómicas, que coincide con la que ha sido seguida por diversos parlamentos autonómicos en distintos momentos, sin que ninguna tacha de inconstitucionalidad se haya deducido frente a ello (arts. 14 y 15 de la Ley de las Cortes Valencianas 13/2004, de 27 de diciembre; Ley del Parlamento de Cantabria 12/2006, de 17 de julio; Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/2003, de 12

de noviembre, y Ley del Parlamento de Andalucía 8/2003, de 28 de octubre). Existe otro modelo de regulación seguido en algunas comunidades autónomas (Cataluña y Comunidad de Madrid) que, al carecer de legislación autonómica en materia de caza, aplican directamente el Real Decreto 10/1995, donde se declararon las especies objeto de caza, sin que desde esa fecha se haya actualizado por el Estado el listado de especies declaradas. Concorre una clara justificación objetiva, expuesta por los grupos parlamentarios en el trámite de toma en consideración («Diario de Sesiones» de 13 de marzo de 2019, págs. 11507 y ss.) que determina que el poder legislativo haya adoptado esa decisión, en garantía del interés general (*vid*, STC 73/2000, FJ 6).

El hecho de que el cambio legislativo se lleve a cabo en un momento determinado, es la solución por la que optó el legislador, a la vista de la paralización de la actividad cinegética y los riesgos a ello asociados, sin que dicha conducta del órgano legislativo pueda ser reprochada, pues, como ha establecido la doctrina constitucional, «del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia» (STC 139/2005, FJ 3). *Vid* también STC 73/2000, FJ 6.

Se argumenta finalmente, la inexistencia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues sería la naturaleza singular de la norma la que constituye presupuesto o fundamento de dicha vulneración, y como ya señaló el tribunal (STC 170/2016), no cabe otra consecuencia que considerar la exclusión del examen desde la perspectiva de los arts. 9.3 y 24.1 CE, por entender infundada su vulneración.

En relación con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017, destaca que la misma no es firme, al haber sido recurrida en casación por esa representación procesal, y admitida a trámite por auto de 22 de octubre de 2018. Y recuerda que el motivo de la declaración de nulidad de determinados preceptos del Decreto 32/2015, fue la no incorporación al expediente administrativo remitido al tribunal por la administración autonómica, de la totalidad de la documentación empleada para la declaración de especies cinegéticas. En relación con los autos del citado Tribunal Superior de Justicia, de 21 y 26 de febrero de 2018, que decretaron la medida cautelar de suspensión del Decreto 10/2018 y de la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018, se pone de relieve que tales autos no son firmes.

La consecuencia de estas resoluciones judiciales, en cuanto decretan la suspensión de las disposiciones reglamentarias aprobadas por el poder ejecutivo es impedir, hasta tanto se dicte sentencia en el proceso principal, que apliquen determinados preceptos de las mismas. Con la modificación legislativa operada, tales preceptos no se van a aplicar, porque la propia ley los deroga de forma expresa, al someter la actividad cinegética, en los aspectos controvertidos, a un nuevo marco regulatorio. El propósito del legislador no ha sido pues el de enervar la ejecución de un fallo adverso a la administración, sino subvenir a una situación extraordinaria, sin que la Ley 9/2019 incida ni en la validez ni en la eficacia de la disposición que se encontraba impugnada, pues ni sana los eventuales vicios en los que pudiera incurrir, ni tampoco le otorga la eficacia de la que había sido privada por decisión judicial (STC 38/2016), por lo que no se produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Concluye el texto con una extensa referencia al posicionamiento del Defensor del Pueblo en un supuesto análogo al presente, que califica de contradictorio. Se refiere, en concreto, a la respuesta del Defensor del Pueblo a la petición de un interesado, de que se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 7/2018, de 20 de julio.

6. En fecha 3 de octubre de 2019 se formuló escrito de alegaciones por las Cortes de Castilla y León, que se inicia con un extenso apartado explicativo del contexto general en el que se inserta la Ley 9/2019, así como de la tramitación legislativa seguida para su aprobación.

Afirma el letrado, que actúa en representación de las Cortes de Castilla y León, que la nueva ley modifica radicalmente el procedimiento existente para la determinación de las especies cinegéticas y cazables y para la fijación de los períodos hábiles para la práctica de la caza. La Ley 4/1996 remitía a un futuro reglamento la determinación de las especies cinegéticas, y a las órdenes anuales de caza, la determinación de las que, entre ellas, adquirirían la condición de especies cazables. Ahora el legislador opta por que sea la propia ley la que enumere las especies de animales susceptibles de aprovechamiento cinegético, y por declarar todas las especies cinegéticas como cazables, sin perjuicio de permitir que el futuro plan general de caza de Castilla y León pueda excluir temporalmente la caza de alguna de esas especies, cuando así lo aconseje la información de que disponga. Por otra parte, la nueva ley suprime la figura de las órdenes anuales de caza y las sustituye por el plan general de Caza de Castilla y León, que deberá ser aprobado por orden de la Consejería competente en la materia, y que tendrá una vigencia máxima de cinco años. En el mismo sentido, la fijación de los períodos hábiles de caza, que antes se efectuaba a través de las órdenes anuales de caza, pasan a ser establecidos por la propia ley, sin perjuicio de que, el plan general de caza pueda modificar, de forma justificada, los períodos establecidos en el anexo II de la norma legal. Por último, la Ley 9/2019 incorpora un nuevo art. 42 bis, en el que se establecen medidas adicionales destinadas a mejorar la protección de las especies susceptibles de ser cazadas.

En cuanto al fondo del asunto, se pone de relieve que la demanda parece asumir la inexistencia de diferencia cualitativa alguna entre el poder normativo propio del Legislativo y aquel que se confía al Ejecutivo para la elaboración de reglamentos. Afirma que no es posible equiparar la libertad de configuración normativa de la que disfruta el Parlamento con la que se concede al Ejecutivo. El ejercicio de la función legislativa permite al Parlamento establecer la orientación política general, fijar los fines y objetivos a los que debe tender la actividad pública y elegir las estrategias a las que deberán atenerse en su actuación los restantes poderes públicos; para ello goza de una libertad solo limitada negativamente por la Constitución y, en su caso, el Estatuto de Autonomía. El Parlamento dispone, además, de autonomía para regular su propio procedimiento legislativo y es juez de su aplicación, en tanto que la tramitación de las normas reglamentarias por la administración está sometida a un estricto procedimiento, disciplinado por la ley, cuya fiel observancia puede ser fiscalizada por los jueces y tribunales. Estas radicales diferencias entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, entre la ley y el reglamento, son consecuencia necesaria del Estado democrático, fundado sobre la soberanía popular en el que a los representantes legítimos de los ciudadanos corresponde el poder de autodisposición sobre la comunidad misma.

Afirma el representante de las Cortes de Castilla y León que la disposición controvertida ha venido a elevar a rango de ley una regulación que hasta ese momento se contenía en normas de naturaleza reglamentaria; sus disposiciones no tienen un destinatario único, ni se pueden calificar como de «caso concreto», y no agotan sus efectos con un solo acto de aplicación. Son, por el contrario, normas generales y abstractas, con vocación de permanencia, y cuyo supuesto de hecho –la caza de los animales pertenecientes a las especies en ella señaladas– puede repetirse un número indeterminado de veces. Continúa afirmando que nuestro ordenamiento jurídico no contempla las reservas de reglamento, por lo que el legislador es libre de sustituir las reservas reglamentarias, pasando a regular las cuestiones que allí se abordaban. Tal decisión no requiere justificación previa pues descansa en un juicio de mera oportunidad efectuado por el órgano parlamentario en el ejercicio de la potestad legislativa que la Constitución o el Estatuto de Autonomía le atribuyen (SSTC 61/2016, FJ 7, y 87/2018, FJ 39).

Se rechaza asimismo que con la aprobación de la Ley 9/2019 se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva. En el momento en que los grupos parlamentarios Popular, Socialista y Ciudadanos en las Cortes de Castilla y León presentaron la proposición de ley, que dio lugar a la Ley 9/2019, la situación en la que se encontraba la

regulación de la caza en Castilla y León era la derivada de los autos del Tribunal Superior de Justicia, en los que se había suspendido cautelarmente la aplicación del Decreto 10/2018 y la orden anual de caza de Castilla y León (autos de 21 y 26 de febrero de 2019). El tribunal justifica esta suspensión en que las normas se habían adoptado por la administración autonómica sin contar previamente con los estudios científicos objetivos que avalasen el nivel de población, la distribución geográfica y la tasa de reproducción de las distintas especies que se declaraban cinegéticas, pero sin que en estas resoluciones judiciales se efectúe reproche alguno al contenido de las normas reglamentarias, ni sobre la posibilidad de que la inclusión por la administración autonómica de alguna especie animal concreta entre las cazables, vulnera la legislación básica del Estado. Lo que se imputaba en esos autos tanto al decreto como a la orden, eran simples irregularidades formales producidas en el procedimiento seguido para su aprobación; en concreto, la omisión en los expedientes administrativos de elaboración de dichas normas reglamentarias, de una documentación científica que, a juicio del órgano judicial, era imprescindible para poder determinar si las decisiones de fondo en ellas contenidas, eran o no correctas. Esta suspensión dio lugar a una absoluta paralización del ejercicio de la caza en todo el territorio autonómico. Es por ello que las Cortes de Castilla y León –afirma el letrado– decidieron cubrir el vacío normativo existente, asumiendo la regulación de la materia, y dotando de rango legal a unas normas reglamentarias que no habían sido declaradas contrarias a derecho por el Tribunal Superior de Justicia. Por esta razón, en el caso que nos ocupa, no se ha sacrificado ningún pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Por otro lado, la regulación de la materia en norma de rango legal, es similar a la adoptada con anterioridad en la Comunidad Valenciana y en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Se analiza a continuación la alegada vulneración del art. 45 CE, señalando que en virtud de lo dispuesto en el mismo, las Cortes de Castilla y León están obligadas a compaginar la defensa del medio ambiente y de la utilización racional de los recursos naturales que le impone dicho precepto, con su deber de promover las condiciones favorables para el progreso social y económicos y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, exigido por el art. 40.1 CE y art. 16 de su Estatuto de Autonomía, haciendo compatible la protección del medio ambiente y de la biodiversidad con el crecimiento económico sostenible, en los términos señalados en la STC 64/1982; es decir en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico.

Respecto de la vulneración de la legislación básica estatal por la disposición impugnada, afirma el letrado que no se incumplen ninguno de los requisitos exigidos por la misma para la declaración como cinegética de una determinada especie. Ninguna de las especies a las que la ley ha atribuido esta condición se encuentra incluida en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial o entre aquellas cuya caza está prohibida por la Unión Europea; y en cuanto a los requisitos relativos a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad, las Cortes de Castilla y León han entendido que también resulta cumplido, sin que tal afirmación haya sido combatida por el órgano recurrente. El único argumento que se esgrime, en contra de los preceptos recurridos, es que al no haber contado con los informes científicos que el recurrente considera necesarios, podría ocurrir que alguna de las especies declaradas no cumpliera los citados requisitos. Tal planteamiento ignora que las leyes emanadas del legislador democrático se presumen constitucionales, y es a quien sostiene la inconstitucionalidad de las mismas a quien corresponde demostrar que tal presunción es infundada; premisa que no se cumple en el presente supuesto, lo que hace que el recurso presente un carácter hipotético, preventivo o cautelar que desnaturaliza la esencia de este mecanismo de control de constitucionalidad y que ha de llevar necesariamente a su desestimación.

Se argumenta, por último, acerca de la regularidad procedimental en la tramitación y aprobación de la Ley 9/2019, poniendo de manifiesto en primer término, la ausencia en la legislación básica estatal de exigencia alguna relativa a la emisión de los

informes científicos a que alude el Defensor del Pueblo. En ausencia de condicionamientos procedimentales específicos, el procedimiento para la aprobación de la misma, se encuentra sometido exclusivamente a lo previsto en el Reglamento de la Cámara (arts. 121 y 122), que fue el seguido en la tramitación de la proposición de ley que dio lugar a la citada Ley 9/2019.

El hecho de que en los antecedentes que acompañaron a la misma no se incluyeran los reiterados informes científicos, en ningún caso podría afectar a la validez de la ley finalmente aprobada. Recordando lo señalado al respecto en las SSTC 108/1986, FJ 3, y 136/2011, FJ 10 a), señala el Letrado que tras la admisión a trámite y la publicación en el boletín oficial de la cámara de la proposición de ley y de los antecedentes presentados con la misma, ningún procurador ni grupo parlamentario se dirigió a la mesa de las Cortes para denunciar la insuficiencia de los antecedentes aportados ni para solicitar ampliación de los mismos. Por otra parte, entiende el representante de las Cortes, que la exigencia de estos informes científicos y técnicos supondría, en la práctica, la negación del derecho de los procuradores al ejercicio de la iniciativa legislativa que les reconoce el art. 25.1 del Estatuto de Autonomía, y que es parte de status parlamentario garantizado por el art. 23.2 CE, al hacerlo inviable. Finalmente, el hecho de que la disposición legislativa se aprobara por el procedimiento de lectura única, tampoco da lugar a infracción constitucional, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional (STC 139/2017, FJ 7).

7. Por providencia de 20 de octubre de 2020 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el artículo único, apartados 1, 3, 5 y 6, y la disposición transitoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El apartado 1 modifica el art. 7 de dicha ley, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 7. *Especies cinegéticas cazables.*

1. Tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el anexo I de esta ley, clasificándose en especies de caza menor y de caza mayor.

2. Son especies cazables todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el plan general de caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética.»

El apartado 3 modifica el art. 42 de la Ley 4/1996, y dispone lo siguiente:

«Artículo 42. *Limitación de los períodos hábiles de caza.*

1. La caza solo se podrá efectuar durante los períodos y días hábiles establecidos en el anexo II. No obstante, el plan general de caza de Castilla y León, de forma justificada, podrá modificar dichos períodos y días, si bien en ningún caso las especies de aves, tanto sedentarias como migratorias, podrán ser cazadas durante su período de reproducción y las especies de aves migratorias tampoco podrán ser cazadas durante su período de migración prenupcial.

2. Excepcionalmente, en los planes cinegéticos que se aprueben podrán figurar períodos hábiles de caza distintos a los señalados en el plan general de caza de Castilla y León, siendo necesario, en estos casos, la justificación técnica de la medida pretendida y su aprobación por la dirección general competente en materia de caza.

3. Toda extracción autorizada fuera de los períodos considerados en los apartados 1 y 2 del presente artículo será considerada control poblacional.

4. Cuando, en determinadas zonas existan razones que así lo justifiquen, la consejería competente en materia de caza, oído el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley, podrá reducir los períodos hábiles de las distintas especies de caza o establecer la veda total o parcial.»

En el apartado 5 se añade un anexo I, en el que se incluye el listado de las «especies cinegéticas». Y en el apartado 6, se incorpora un anexo II en el que se relacionan los «períodos y días hábiles». Finalmente, la disposición transitoria determina que: «En tanto se apruebe el plan general de caza de Castilla y León, la caza se practicará conforme a las disposiciones de esta ley».

El Defensor del Pueblo fundamenta su impugnación en dos motivos diferenciados: por un lado, considera que los preceptos impugnados vulneran la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, en concreto, lo señalado en los arts. 54.1 y 5; 61.1 y 65 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, por haber sido aprobados sin los estudios científicos y técnicos necesarios para garantizar la adecuada protección de las especies silvestres, y, en consecuencia, infringen lo señalado en los arts. 45 y 149.1.23 CE; por otro, afirma que dichos preceptos tienen la naturaleza de ley singular, y han sido aprobados con la única finalidad de eludir el cumplimiento y dejar sin efecto determinadas resoluciones judiciales, por lo que vulneran los arts. 9.3, y 24.1 CE; las resoluciones que se citan son, en concreto, los autos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 21 y 26 de febrero de 2018, que habían suspendido cautelarmente la vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 20 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre; y la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se aprueba la orden anual de caza.

Los representantes de la Junta y de las Cortes de Castilla y León rechazan los anteriores argumentos, y afirman la constitucionalidad de la disposición impugnada, en los términos que se resumen en los antecedentes.

2. La Ley 9/2019, de 28 de marzo, tiene por objeto la modificación parcial de la anterior Ley 4/1996, de 12 de julio de caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En su exposición de motivos se justifica la aprobación de la norma, afirmando que «en Castilla y León más del 88 por 100 de su superficie son terrenos cinegéticos y que la mayor parte de los mismos, en torno a 78 000 kilómetros cuadrados están constituidos bajo la figura de cotos privados de caza»; considera que «la actividad cinegética se ha demostrado en los últimos años como la herramienta de gestión y control más eficaz de las poblaciones de ungulados silvestres, jabalíes o conejos, que permiten reducir los daños ocasionados por esta fauna silvestre sobre los cultivos, la ganadería, los accidentes de tráfico y evitar posibles epizootias y zoonosis [...]» añadiendo más adelante que, «precisamente las comarcas rurales de Castilla y León especialmente las menos industrializadas o pobladas, son las más vinculadas a la actividad económica derivada de la caza, hasta el punto de que los ingresos obtenidos de la misma constituyen su principal fuente de riqueza y contribuyen, por tanto, a evitar la despoblación del medio rural». Y concluye afirmando que la nueva regulación «conforme a lo establecido en las directivas europeas, traspuestas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, persigue dotar de un marco jurídico estable a las especies definidas como cinegéticas, declarando como tales aquellas que, no encontrándose en ninguno de los supuestos de protección estricta conforme a la normativa comunitaria, estatal y autonómica, y que debido a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad, puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares».

En los aspectos que son relevantes para este proceso constitucional, la Ley 9/2019 introduce las siguientes modificaciones: i) en el apartado 1 se modifica el art. 7 que regula el procedimiento para la determinación de las especies cinegéticas y cazables. La Ley 4/1996 remitía a un futuro reglamento la determinación de las especies cinegéticas y a las órdenes anuales de caza, la fijación de aquellas especies cinegéticas que adquirirían la condición de especies cazables; tras la modificación operada, el legislador opta por que sea la propia Ley 9/2019 (en los términos previstos en el anexo I) la que enumere las especies animales susceptibles de aprovechamiento cinegético, y declare todas las especies cinegéticas como cazables, sin perjuicio de que el futuro plan general de caza de Castilla y León pueda excluir temporalmente la caza de alguna de las especies, cuando así lo aconseje la información de que se disponga. ii) El apartado 3 modifica el art. 42 de la Ley 4/1996, y determina que la fijación de los períodos hábiles para la práctica de la caza –que antes se efectuaba a través de las órdenes anuales ahora suprimidas– pasan a quedar establecidos en el anexo II de la propia ley, sin perjuicio de que esta autorice al plan general de caza para que pueda, de forma justificada, modificar los períodos y días hábiles, y en cuanto a la disposición transitoria contempla el desarrollo de la caza conforme a las prescripciones contenidas en la propia ley, en tanto se apruebe el plan general de caza.

3. El primer motivo de impugnación alegado por el Defensor del Pueblo, tiene un carácter competencial, pues lo que se alega es un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, que se sustenta en la vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; en concreto, de lo dispuesto en los arts. 54.1 y 5; 61.1 y 65 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y de la biodiversidad, lo que determinaría a su vez la infracción de lo señalado en los arts. 45.1 y 149.1.23 CE. Resulta preciso, por ello, antes de examinar el fondo del asunto, efectuar un breve examen del encuadramiento competencial de la materia regulada.

El tribunal comparte el criterio coincidente de las partes en el sentido de que la regulación controvertida ha sido dictada conforme a lo dispuesto en el art. 70.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (reforma aprobada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), que determina que la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en materia de «caza y explotaciones cinegéticas». Y sobre esta competencia exclusiva incide transversalmente la competencia que el art. 149.1.23 CE reserva al Estado para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, en los términos en que reiteradamente ha señalado nuestra doctrina (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 196/1996, de 28 de noviembre; 16/1997, de 30 de enero; 14/1998, de 22 de enero; 166/2002, de 18 de septiembre; 101/2005, de 20 de abril; 69/2013, de 14 de marzo; 114/2013, de 9 de mayo, y 79/2019, de 5 de junio), sin que ello impida el diseño y ejecución de una política autonómica propia en materia de caza y de protección de los ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio (SSTC 14/1998, FJ 2; 69/2013, FJ 3, y 79/2019, FJ 5). A esta doctrina procede pues remitirnos en este punto.

No resulta tampoco discutible, como también reconocen las partes, que la legislación básica medioambiental, que actúa como parámetro de contraste de la norma autonómica se contiene en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en la que se transponen al derecho español la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debidamente actualizadas.

La doctrina constitucional ha venido a reconocer el carácter básico de la Ley 42/2007, tanto en sentido material como formal, así como su capacidad para incidir transversalmente en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de caza. Desde la primera de estas perspectivas, «no cabe duda de que la ley de patrimonio natural y la biodiversidad cumple los requisitos de orden formal, al proclamar en su disposición final segunda su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE», añadiendo

que «la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener [...]. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23 CE» (STC 69/2013, FJ 1).

Las afirmaciones contenidas en la precitada STC 69/2013, FJ 6 b), respecto a la naturaleza materialmente básica de determinados preceptos de la Ley 42/2007, resultan trasladables a los artículos de la misma ahora alegados como parámetro de contraste. Señalamos entonces que tal carácter básico no depende de lo genérico o lo detallado, de lo abstracto o lo concreto de cada norma, pues el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su propia finalidad tuitiva; y hemos admitido que «la afectación transversal de la normativa básica de protección del medio ambiente se pueda traducir en la imposición de límites a las actividades sectoriales, como la caza o la pesca, en razón de la apreciable repercusión negativa que estas puedan tener sobre la finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)]», añadiendo que «las medidas de protección de la fauna silvestre [...] son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del 'interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguido' (ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 4). Por este motivo, deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto de las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, pues las exigencias de la caza comprenden no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la actividad, sino también al de su protección, dentro de la que refiere al medio ambiente [...].»

Los preceptos de la Ley 42/2007 aquí alegados como normativa básica de contraste cumplen pues los anteriores requisitos para ser considerados como normas materialmente básicas, en la medida en que contienen una serie de prescripciones generales y comunes de carácter mínimo, que inciden en el ejercicio de la actividad cinegética con una finalidad tuitiva, dirigida a garantizar la conservación de la biodiversidad de las especies que viven en estado silvestre. Así, en el art. 54 se contienen reglas relativas a la garantía de conservación de las especies autóctonas silvestres, estableciendo la obligación de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, de adoptar las medidas necesarias para garantizar la biodiversidad que vive en estado silvestre, y de contemplar regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera; el artículo 61 contempla las excepciones a las prohibiciones generales contenidas en la norma, previa autorización de la administración competente, y siempre que ello no suponga perjudicar el mantenimiento de la especie en un estado de conservación favorable de las poblaciones de que se trate; por su parte, el art. 65 dispone que la caza «podrá realizarse sobre las especies que determinen las comunidades autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el listado de especies en régimen de protección especial, o a las prohibidas por la Unión Europea» (art. 65.1); y asimismo que el ejercicio de la caza se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas, a cuyos efectos las comunidades autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie (art. 65.2).

Atendiendo al marco competencial expuesto, debemos tener presente que, como se ha recordado reiteradamente (por todas, STC 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 7), la inconstitucionalidad mediata exige que la contradicción entre las dos normas, la autonómica y la estatal propuesta como parámetro, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. Ello implicaría, en el presente caso, la constatación efectiva de que las

disposiciones autonómicas impugnadas contradicen y vulneran lo dispuesto en los citados los arts. 54.1 y 5; 61.1 y 65 LPNB, alegados en la demanda como normas básicas de contraste, sin que resulte posible una interpretación integradora de ambas regulaciones.

4. Considera el Defensor del Pueblo que, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 9/2019, dos son los criterios utilizados en la norma autonómica para la declaración como cinegéticas de determinadas especies: por un lado, que no se encuentren en ninguno de los supuestos de protección, conforme a la normativa comunitaria, estatal y autonómica; por otro, que de acuerdo con sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad, puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares. Sin embargo, en el escrito de demanda únicamente cuestiona el cumplimiento del segundo de los mencionados requisitos, afirmando que de los preceptos impugnados no resulta probada la garantía de una extracción cinegética compatible con la conservación de las especies afectadas; la demanda no pone, pues, en cuestión el cumplimiento del primero de ellos; esto es, que ninguna de las especies definidas como cazables en la ley autonómica se encuentra incluida en el listado de especies silvestres de protección especial, o entre aquellas otras cuya caza resulte excluida por la normativa comunitaria o estatal.

El argumento que se alega –con carácter único–, para fundamentar esa efectiva e insalvable contradicción entre la ley autonómica y la estatal, es que la primera ha sido aprobada sin los exigibles informes y estudios científicos y técnicos que respalden su adecuación al deber básico de conservación de las especies afectadas y que acrediten que este no se verá disminuido por la práctica de la caza. Ahora bien, no se hace mención en el texto de la demanda a cuáles hayan de ser estos informes o estudios técnicos omitidos; es decir, no se individualiza la fuente normativa que los contempla como exigibles, ni se hace mención a las específicas razones de carácter sustantivo de las que deriva que tales preceptos son susceptibles de atentar contra el deber general de protección de la fauna silvestre. En definitiva, más allá de la mención de los preceptos básicos presuntamente vulnerados, se omite toda confrontación precisa entre una y otra regulación, pues la demanda se limita a señalar que la ausencia de dichos estudios e informes determina *per se* que no resulte probado que la regulación autonómica permita el ejercicio de la caza en términos compatibles con la conservación de la biodiversidad, lo que implicaría la vulneración de la garantía de conservación que imponen con carácter básico los precitados artículos de la LPNB.

Aunque el texto de la demanda no lo afirma de modo expreso, en la medida en que se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la norma por entender que no se han incorporado a la misma informes o estudios científicos que avalen su conformidad con la protección de la biodiversidad, cabría deducir que lo que de manera inconcreta vendría a fundamentar esta impugnación, no es sino lo que podría ser calificado, a efectos constitucionales, como una vulneración del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la ley; vulneración fundada en la insuficiencia de la documentación aportada en su tramitación, es decir, en la ausencia de unos elementos de juicio (informes y estudios técnicos y jurídicos) que avalaran el cumplimiento de las reglas de protección medioambiental.

En relación con estos vicios de procedimiento legislativo, este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre una cuestión similar en la STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 4 b), cuyo contenido resulta de especial relevancia para el examen que aquí nos compete. Señala la citada sentencia que, en relación con las alegaciones de vulneración del procedimiento legislativo, la doctrina de este tribunal ha venido sosteniendo «la necesidad de examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, solo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legislativa [...]. En primer lugar ha de determinarse, por tanto, la norma reguladora del procedimiento de elaboración de las leyes que ha resultado infringida y, en segundo término, una vez localizada tal infracción, ha de evaluarse después la magnitud del

defecto de procedimiento detectado, que solo adquiere dimensión constitucional si es susceptible de afectar no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una cámara, incidiendo, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [...]. De este modo, una vez detectada la fuente normativa aplicable, la ausencia de un determinado antecedente solo tendrá transcendencia si se hubiere privado a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión».

En lo que respecta al primero de estos juicios, continúa señalando la citada sentencia, «cuando se trata del procedimiento legislativo de una comunidad autónoma, la vulneración de la normativa sobre el procedimiento de elaboración de las leyes no puede determinarse con la mera traslación de las exigencias que rigen en el procedimiento estatal [...]. Por el contrario, dado su ámbito autonómico, la valoración desde la perspectiva constitucional de la denuncia aquí formulada requerirá atender al bloque de constitucionalidad aplicable [...]. Es por tanto imprescindible que el defecto denunciado tenga cobertura normativa en el propio ordenamiento autonómico, de suerte que exista una violación específica del bloque de constitucionalidad».

En el caso que nos ocupa, la Ley 9/2019 se tramitó en las Cortes de Castilla y León como proposición de ley de los grupos parlamentarios Socialista, Popular y Ciudadanos de Castilla y León; por lo que el bloque de constitucionalidad aplicable es el que se contiene en el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía en relación con los arts. 121 y 122 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

Examinada su tramitación, se constata que el texto de la proposición se presenta de forma articulada y acompañado de unos antecedentes y una exposición de motivos, en donde se detallan las razones que sustentan la modificación normativa operada, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el art. 121 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Asimismo, y de conformidad con lo señalado en el art. 122 del citado Reglamento, la mesa de la Cámara, en reunión de 1 de marzo de 2019, admitió a trámite la proposición de ley, ordenando su publicación y su remisión a la Junta de Castilla y León, para que manifestase su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a su tramitación, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios («Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León», IX Legislatura, núm. 535, de 6 de marzo de 2019). La Junta de Castilla y León en su reunión de 7 de marzo de 2019, manifiesta no tener nada que objetar a su tramitación («Diario de Sesiones» de 13 de marzo de 2019, Pleno, IX Legislatura, págs. 11507 y 11508). El Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 13 de marzo de 2019, debatió y aprobó la toma en consideración de la proposición de ley («Diario de Sesiones» núm. 127, Pleno, IX Legislatura, de 13 de marzo de 2019), que fue definitivamente aprobada en sesión plenaria de 27 de marzo de 2019 («Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León», IX Legislatura, núm. 52, de 2 de abril de 2019).

La norma ha sido pues aprobada de conformidad con el procedimiento previsto en el bloque de constitucionalidad aplicable. El recurrente no ha identificado tampoco una fuente normativa de la que pueda deducirse la obligatoriedad en el ordenamiento jurídico autonómico, de aportar unos concretos informes técnicos y jurídicos, que hubieran debido obrar en los antecedentes, pues no se menciona ninguna norma del Estatuto de Castilla y León o del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de la que resultare la obligación de aportación de los mencionados documentos. Y la mera referencia a la supuesta ausencia de una documentación específica «no es por sí sola suficiente para deducir la exigibilidad de un concreto informe o dictamen, debiendo complementarse dicha cláusula genérica con alguna otra fuente normativa que permita singularizar el específico elemento de juicio que ha sido sustraído a la cámara» [STC 70/2018, FJ 4 b)]; condición que la demanda no ha venido a satisfacer. Por este motivo, la queja no pueda prosperar, pues ya hemos rechazado que «de la genérica denuncia de la omisión de informes en la tramitación de la norma pueda deducirse inconstitucionalidad alguna»; afirmación que este tribunal ha venido aplicando tanto a las quejas formuladas por este

motivo contra la totalidad de una ley, como en relación a concretos preceptos de la misma (STC 70/2018, de 21 de junio, FJ 5).

Descartada pues la violación del procedimiento legislativo seguido en la aprobación de la norma, no cabe sino concluir que, dados los términos en que la controversia ha sido planteada, no resulta posible un pronunciamiento estimatorio por este tribunal por carecer la demanda de una carga argumental mínima, y por haberse formulado la controversia con un carácter hipotético o preventivo, limitándose a afirmar que no resulta probada la conformidad de los preceptos impugnados con la legislación básica medioambiental, siendo así que este tribunal exige la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor, no admitiendo planteamientos «cautelares», «virtuales» o «hipotéticos» (por todas, STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 5). En consecuencia, procede rechazar la impugnación formulada por este motivo.

5. En segundo lugar, el recurrente considera que los preceptos cuestionados vulneran el art. 9.3 CE, que proscribe la arbitrariedad, por tratarse de una ley singular, carácter que deriva, según afirma de las siguientes notas: i) es una norma «parcialmente autoaplicativa», siendo esto así respecto de los anexos y la disposición transitoria, que no requieren la emisión de acto administrativo de aplicación; ii) se trataría de una ley de supuesto de hecho concreto, siendo este la determinación de las especies cinegéticas y sus períodos de caza en Castilla y León; iii) no aparece suficientemente motivada ni se justifica la excepcional relevancia de la modificación determinante de la regulación por ley de una materia antes objeto de norma reglamentaria, e incluye una solución desproporcionada. Se afirma, además, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, al impedir el acceso a la justicia de los titulares de derechos e intereses legítimos y privar de efectividad a las resoluciones judiciales recaídas en conexión con la materia objeto de la norma cuestionada. Los letrados de la Comunidad Autónoma y de las Cortes de Castilla y León rechazan las vulneraciones alegadas y solicitan la desestimación del recurso en este punto.

En el examen de esta cuestión, seguiremos lo señalado en la STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, que ha venido a sistematizar la extensa doctrina constitucional en relación con las denominadas leyes singulares. En este sentido, debemos comenzar recordando que, conforme a la doctrina de este tribunal, las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Por ello, cuando la ley o disposición de rango legal objeto del proceso es calificada como «ley singular» por alguna de las partes, antes que nada debe examinarse su naturaleza, pues una vez determinada esta, estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3).

En dicho análisis, debemos atender a los tipos de leyes singulares identificados por nuestra doctrina. En este sentido, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, señala que: i) un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, término este que hace alusión a las leyes que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, como era el supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio; ii) en segundo lugar, una ley también puede calificarse de estructura singular, en atención a los destinatarios a los que va dirigida, caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre; y iii) finalmente, pertenecen asimismo a este género, aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable a ningún otro, categoría en la que se encuadró, por ejemplo, el supuesto de la STC 203/2013, de 5 de diciembre.

A partir de lo expuesto, procede determinar si los preceptos recurridos tienen su encaje en alguno de los supuestos de ley singular sistematizados en la doctrina del Tribunal Constitucional, debiendo aplicárseles, si así fuera, el canon de constitucionalidad correspondiente. Ha de advertirse que si no existiera tal encaje

sería infundada la consecuencia a la que llega el recurrente; esto es, la vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE.

En cuanto al primero de los supuestos mencionados, el Defensor del Pueblo considera que constituyen normas «parcialmente autoaplicativas» las que aprueban los anexos I y II, y la disposición transitoria de la Ley 9/2019, en cuanto no requieren de un acto administrativo de aplicación. Conviene recordar, no obstante, que para que una ley pueda ser calificada como ley singular por ser autoaplicativa, no es suficiente con que esta norma pueda aplicarse directamente sin precisar desarrollo reglamentario ni actos intermedios de aplicación; es preciso, además, que a través de la ley se realice una actividad «materialmente administrativa» (STC 129/2013, FJ 4) o «típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (SSTC 50/2015, FJ 3; 231/2015, FJ 3, y 134/2019, FJ 5). Circunstancias que no se cumplen en este supuesto. Las determinaciones establecidas en la ley cuestionada tienen naturaleza normativa, pues regulan con carácter general y abstracto la actividad cinegética en Castilla y León, sin que su eficacia se agote con la aplicación a un caso concreto. El ejercicio de dicha actividad cinegética sobre las especies y en los plazos determinados en los anexos I y II, exige de actuaciones administrativas concretas contempladas en la propia ley (existencia de un plan cinegético; expedición de licencias, fijación de horarios de caza; limitaciones al uso de la munición, etc.); y lo mismo cabe decir de la disposición transitoria, que determina simplemente el régimen aplicable al ejercicio de la actividad cinegética desde la entrada en vigor de la norma hasta la aprobación del plan de caza, lo que no excluye que haya de seguirse el procedimiento establecido en la misma.

Tampoco puede calificarse la norma como ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que a los que va dirigida, pues sus previsiones van dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos, que incluyen tanto a los que pretendan llevar a cabo la actividad regulada, como a las administraciones competentes que han de desarrollar las actuaciones y adoptar las resoluciones necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de lo señalado en los preceptos controvertidos. Se dirige, por tanto, a una variedad de sujetos, todos aquellos que confluyen en el legítimo ejercicio de la actividad cinegética, cuya identidad específica no ha sido el factor determinante en la configuración de la norma ni constituye en sí un dato obvio o que se aprecie en su simple lectura (STC 42/2018, de 25 de abril, FJ 6).

Cabe descartar asimismo que nos encontremos ante una ley singular dictada en relación a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido en la adopción de la medida establecida por el legislador. Estamos, por el contrario, ante una norma que nace con vocación de permanencia, que se proyecta hacia el futuro y que es susceptible de una pluralidad de aplicaciones.

Finalmente, tampoco se produce una infracción de los arts. 9.3 y 24.1 CE por el hecho de que la ley autonómica se apruebe en un tiempo coincidente con determinadas resoluciones judiciales; en concreto, con el auto de 21 de febrero de 2019 que acordó la suspensión cautelar del Decreto 10/2018. El hecho de que la aprobación de la ley conlleve que el incidente cautelar pueda perder objeto, no convierte a esta norma en ley singular pues este efecto no agota el contenido de la norma cuestionada, la cual tiene efectos generales y abstractos, en relación con la regulación de la caza en la citada comunidad autónoma. En nuestro ordenamiento no existe la reserva reglamentaria (SSTC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8; 12/2015, de 2 de marzo, FJ 5, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, entre otras muchas), por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial, pues como ya ha establecido este tribunal, del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia (STC 139/2005, FJ 3).

En el presente caso, no puede apreciarse que carezca de justificación o resulte desproporcionada la decisión del legislador para regular la actividad cinegética. La exposición de motivos de la ley viene a poner el acento en determinados aspectos, como son los problemas derivados de la superpoblación de especies silvestres en materia de seguridad vial; salud humana, seguridad alimentaria, daños en cultivos; importancia económica de la actividad cinegética en zonas rurales, y efectos en materia de despoblación, así como la incidencia negativa que la sobreabundancia de determinadas especies puede producir en los hábitats de otras catalogadas en peligro de extinción. Es decir, el legislador ha establecido la regulación que ahora se impugna atendiendo a unos fines y objetivos que forman parte de una orientación de política general, cuya determinación corresponde al órgano legislativo, y que no constituyen la respuesta *ad casum* de determinadas resoluciones judiciales (en el mismo sentido STC 73/2000; FJ 6). En definitiva, conforme declara la STC 110/2015, de 28 de mayo, FJ 5, «no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático, ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de justificación (STC 156/2014, FJ 6)».

Por lo expuesto procede rechazar el motivo de inconstitucionalidad alegado.

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 recurso de inconstitucionalidad formulado.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.