

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

CLARA ESTEVE JORDÀ

Investigadora Predoctoral Contratada Martí i Franquès

Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Una cuestión de silencio. Inconstitucionalidad de la estimación de licencias ambientales valencianas por inactividad o retraso del ayuntamiento. 2. Seguridad jurídica. Cómputo de la duración de los títulos de ocupación sobre dominio público marítimo-terrestre. 3. Un respiro para el lobo ibérico. Inconstitucionalidad de los preceptos castellanoleoneses que permitían su caza.

1. UNA CUESTIÓN DE SILENCIO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ESTIMACIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES VALENCIANAS POR INACTIVIDAD O RETRASO DEL AYUNTAMIENTO

Silencio positivo o negativo: esta es la cuestión. En la sentencia 76/2022, de 15 de junio (BOE núm. 171, de 18 de julio de 2022), se enjuicia una cuestión de inconstitucionalidad proveniente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, respecto del art. 60.2 de la Ley de les Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana. Al parecer, el precepto autonómico podría chocar con los apartados 18 y 23 del art. 149.1 CE, referidos a las competencias estatales en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. Veamos, pues, a qué se refieren las disposiciones objeto de constitucionalidad contenidas en la ley valenciana.

El art. 60 de la citada norma autonómica —en adelante, Ley 6/2014— regula los plazos de resolución y notificación de la licencia ambiental. Su apartado 2 establece el sentido positivo del silencio administrativo transcurridos seis meses desde la entrada de la solicitud en el registro del ayuntamiento competente para resolver. La única excepción a la positividad de este silencio es que la licencia suponga conceder facultades relativas al dominio público o al servicio público,

como la utilización de la vía pública. El artículo 14 de la misma ley regula la integración y coordinación de la licencia ambiental con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, estableciendo que la declaración de impacto ambiental favorable es necesaria y previa a la concesión de licencia ambiental para proyectos, ya sean públicos o privados.

La cuestión de inconstitucionalidad, mediata o indirecta, que el juzgado recurrente plantea —y que el abogado del Estado y la fiscal general del Estado respaldan— es que la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), dictada en virtud del art. 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente), establece en el art. 10 que la falta de emisión de declaración o del informe de impacto ambiental no puede, en ningún caso, entenderse equivalente a una evaluación ambiental favorable. Así pues, el silencio administrativo positivo reconocido en la ley autonómica (art. 60.2) sería incongruente respecto del silencio negativo establecido en la ley estatal. Del mismo modo, dicha disposición autonómica también sería incompatible con el segundo párrafo del art. 24.1 de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dado que la primera modifica el sentido del silencio, siendo en la ley básica desestimatorio para el caso de actividades que puedan dañar al medio ambiente. En definitiva, el silencio positivo establecido en la ley valenciana implicaría rebajar el nivel de protección del medio ambiente establecido en la normativa básica.

Entremos ahora a analizar lo que el garante de la Constitución dirime en los fundamentos de la sentencia. Dejemos a un lado las cuestiones procesales objetadas por el letrado de las Corts Valencianes y el de la Generalitat Valenciana, que son desestimadas y, por tanto, permiten al TC seguir estudiando la cuestión de inconstitucionalidad. En el Fundamento Jurídico Tercero, el Alto Tribunal entra a examinar las normas estatales propuestas como parámetros de enjuiciamiento. La cuestión de inconstitucionalidad planteada sería mediata o indirecta, en el sentido que el art. 60.2 de la Ley 6/2014 no contradice directamente a la Constitución Española, sino a una norma básica derivada de una competencia estatal reconocida constitucionalmente.

Para ello, el Tribunal Constitucional analiza primero si las dos normas estatales citadas (LEA y LPACAP) son conformes a los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado. Para el Tribunal, el silencio negativo establecido en el segundo párrafo del art. 24.1 LPACAP en los procedimientos relativos al “ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente” es una norma general de procedimiento común “con pleno anclaje” a la competencia estatal reconocida al art. 149.1.18 CE. Es ello además doctrina reiterada en las SSTC 70/2018, de 21 de junio, FJ 9 y 104/2018, de 4 de octubre, FJ 5. La sentencia aquí analizada aclara que, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, le corresponde a esta la aprobación de normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla. Antes bien, “deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 4).

En cuanto a la exigencia de evaluación ambiental “expresa” del art. 10 LEA, declara también el Tribunal que se trata de una norma básica de medio ambiente, conforme al art. 149.1.23 CE, por cuanto cumple los requisitos de orden formal (STC 53/2017, FJ 4) y material (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5) exigibles a la legislación básica. Recuerda además la importancia de la evaluación ambiental como instrumento imprescindible preventivo para la tutela del medio ambiente, para lograr “una efectiva integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión de las distintas administraciones competentes en la aprobación o autorización de determinados planes, programas o proyectos”. Por lo tanto, considera lógico que la falta de declaración de impacto ambiental deba entenderse como un silencio negativo. Y añade el Tribunal que:

“(…) las comunidades autónomas pueden adoptar normas complementarias o accesorias, pero respetando en todo caso las reglas del procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.18 [CE], y sin perjuicio de las disposiciones básicas adoptadas al amparo del artículo 149.1.23 CE” [STC 53/2017, FJ 5 b)].

Por tanto, las comunidades autónomas no podrían contradecir el silencio negativo establecido en la normativa básica porque su finalidad es la de evitar,

precisamente, que por la vía de la inactividad (o retraso) del órgano administrativo responsable de pronunciarse previamente sobre las repercusiones ambientales de un plan, programa o proyecto, pudiera ignorarse o descartarse la existencia de efectos negativos en el medio ambiente.

En el cuarto y último fundamento jurídico de la sentencia, el Tribunal Constitucional pasa a analizar la posible contradicción entre lo dispuesto en el art. 60.2 de la Ley 6/2014 (el silencio positivo en las autorizaciones ambientales) y los arts. 24 LPACAP y 10 LEA, ya validados como constitucionales (el silencio negativo). El preámbulo de la ley valenciana indica como principal objetivo de esta ley el de protección del medio ambiente, sin perjuicio también de la finalidad de

“reducción de trámites para el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades económicas, así como los de simplificación administrativa y reducción de cargas económicas [que] están presentes en el conjunto del sistema de intervención administrativa ambiental”.

También el artículo 2.a) de la ley autonómica confirma el fin de obtener un alto nivel de protección del medio ambiente mediante “la utilización de los instrumentos necesarios para prevenir, reducir, corregir y controlar los efectos ambientales de las actividades” [art. 2 a)]. Del texto se desprende, así, la voluntad del legislador valenciano de conciliar su competencia en materia de protección medioambiental con la simplificación y agilización administrativa, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional. Sin embargo, estima el Tribunal, el art. 60.2 de la Ley 6/2014 acaba por priorizar el segundo fin; esto es, evitar que la actividad productiva pueda verse retrasada por demoras en los procedimientos. Debe reconocerse, a pesar de ello, que dicha regulación era acorde en el momento en que se adoptó, ya que se conformaba con la regulación del silencio administrativo del procedimiento administrativo común entonces vigente: el art. 43.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante, la nueva ley que en 2015 sustituyó a la archiconocida Ley 30/1992, introdujo, por primera vez, una nueva regla de silencio negativo para el caso del ejercicio de actividades que pudieran dañar el medio ambiente. En efecto, el art.

24 de la LPACAP integra la exigencia que el art. 45 CE impone a todos los poderes públicos, de velar por “la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente”. Es por ello que la regla del silencio positivo dispuesta por el art. 60.2 de esta ley valenciana resulta para el Tribunal Constitucional claramente contraria a la regla del silencio negativo introducida por el art. 24.1 LPACAP. Se trata de una contradicción efectiva e insalvable, ya que uno y otro establecen regímenes de silencio administrativo lógicamente incompatibles.

Además de esta incompatibilidad insalvable, el precepto autonómico recurrido contradice, a criterio del TC, la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), al infringir el art. 10 LEA. No se está ante una regulación que permita varias interpretaciones, pudiendo elegir la que resulte conforme al art. 10 LEA, sino ante un precepto cuya literalidad es clara y no deja margen para interpretaciones alternativas. Así, la aplicación del silencio positivo que contempla el art. 60.2 de la Ley 6/2014 vulnera el art. 10 LEA en los supuestos de los proyectos que tienen que ser previamente sometidos a evaluación de impacto ambiental antes de otorgarse la licencia ambiental. En consecuencia, la disposición autonómica es contraria al art. 149.1.23 CE.

En síntesis, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 del art. 60 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana que disponía que “transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública”, por vulnerar indirecta o mediatamente el artículo 149.1.18 y 23 CE. No obstante, cabe resaltar que la sentencia cuenta con el voto particular de don Ricardo Enríquez Sancho. El magistrado considera que el examen de contraste entre la norma autonómica y las estatales básicas citadas hubiera debido conducir a la inadmisión de la presente cuestión. Justifica el juez que existe defectuosa formulación del juicio de aplicabilidad respecto del examen de la norma valenciana en su relación con

el art. 24.1, párrafo segundo LPACAP. Asimismo, defiende la ausencia de relevancia de este último precepto para la resolución de proceso tramitado ante el juzgado que plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

A criterio de quien suscribe esta crónica, la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional no solamente es jurídicamente congruente con el ordenamiento jurídico español y en especial, con las disposiciones constitucionales señaladas, sino además significativamente protectora del medio ambiente, por cuanto reconoce explícitamente el principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE, imprescindible para avanzar hacia la sostenibilidad. El Alto Tribunal opta por reconocer que de la efectiva aplicación y tutela del principio de protección del medio ambiente depende el equilibrio de las esferas social y económica, pero también ecológica, de la sociedad española, así como la justicia intergeneracional. Y es por ello que la pretensión de la ley valenciana de priorizar las actividades económicas, por encima de la protección medioambiental, no cabe en un Estado comprometido con las consecuencias ambientales del impacto de las actividades económicas. Así, el Tribunal Constitucional, en virtud de sus competencias, reconoce que la salvaguarda del medio ambiente pasa por encima de toda actividad, independientemente de que sea pública o privada, al servicio del capital.

2. SEGURIDAD JURÍDICA. CÓMPUTO DE LA DURACIÓN DE LOS TÍTULOS DE OCUPACIÓN SOBRE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

La sentencia 90/2022, de 30 de junio (BOE núm. 181, de 29 de julio de 2022) versa sobre el principio de seguridad jurídica y reserva de ley en la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público. En concreto, se discierne acerca de la constitucionalidad de las previsiones legales relativas a la duración de los títulos de ocupación del demanio marítimo y sus prórrogas. El objeto a juzgar era un recurso interpuesto por la Xunta de Galicia en relación con el art. 20 y la disposición derogatoria única de la Ley estatal 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, Ley 7/2021). El letrado de la Xunta consideraba que dichos preceptos legales contradecían los arts. 9.3 CE (seguridad jurídica) y 132 CE (reserva de ley), debido a la inseguridad jurídica que generaba la regulación de los plazos de prórroga de los títulos de ocupación sobre dominio público marítimo-terrestre.

La recurrente entendía que la Ley 7/2021 omitía el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, Ley 2/2013), y la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC), que prorrogaba concesiones demaniales otorgadas con anterioridad. Junto a la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021¹, se estaba generando inseguridad jurídica acerca de si el régimen del art. 2 de la Ley 2/2013 seguía vigente, ignorándose con la nueva regulación si las concesiones demaniales anteriores a la Ley de costas podían, mediante prórroga, superar el plazo inicial, o si, conforme a la Ley 7/2021, el plazo máximo legal incluía las prórrogas. Y finalmente, se cuestionaba si la regulación del art. 2 de la Ley 2/2013 había sido derogada, o no, por la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, contraviniendo la STC 233/2015, de 5 de noviembre.

En su escrito de alegaciones, la abogacía del Estado contestó que lo dispuesto en el art. 20.4 de la Ley 7/2021² no tiene efectos retroactivos, y la interpretación sobre la validez de las prórrogas solicitadas y no concedidas antes de la entrada en vigor de dicha Ley debe efectuarse de acuerdo a “los cánones hermenéuticos convencionales”. Asimismo, a criterio de la representación del Gobierno, el art. 20.3 de la Ley 7/2021³ no plantea problemas interpretativos. En cuanto a estas cuestiones procesales, el Tribunal Constitucional sí reconoce la existencia de carga argumental sobre la inconstitucionalidad de la disposición derogatoria genérica de la Ley 7/2021, pues al aparecer vinculada con los apartados 3^o y 4^o

¹ “Disposición derogatoria única. Derogación normativa. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a esta ley”.

² Art. 20.3 Ley 7/2021. Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 ter de dicha ley.

A estos efectos, también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa.

³ Art. 20.4 Ley 7/2021. Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo.

del art. 20, incidiría en el conocimiento de la normativa aplicable y, por tanto, en la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Sí coincide el TC con el abogado recurrente en relación con los apartados 1º y 2º de la Ley 7/2021, respecto de los cuales la recurrente incumplió con la carga alegatoria exigible para que la contraparte y/o el Tribunal pudieran defenderse o pronunciarse, respectivamente.

A partir de aquí, la corte española entra entonces a abordar el contenido y alcance del principio de seguridad jurídica, en el Fundamento Jurídico Segundo. Para ello, se sirve de su propia jurisprudencia, según la cual

“dicho principio ‘ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)’. Exigencias (...) que han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. ‘De tal modo que, si (...) el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran (...) una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica’ [SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15].”

En cuanto a la inseguridad jurídica por las omisiones en las leyes, cabe estacar el fragmento de la sentencia en el que el Tribunal Constitucional cita de nuevo la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8:

“No cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución

de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten”.

En aplicación de la doctrina constitucional a los preceptos impugnados, el Alto Tribunal concluye que el texto de la Ley 7/2021 no resulta contrario al principio de seguridad jurídica, ya que su sentido es claro y su aplicabilidad es determinable mediante métodos de interpretación aceptados en Derecho. Reconoce el intérprete de la Constitución la suficiencia de elementos suficientes en las disposiciones impugnadas tanto para: a) la adecuada identificación de la duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas en vigor, por aplicación de la LC; como b) el cómputo del plazo máximo de duración de la prórroga extraordinaria de la concesión, deviniendo nulas las prórrogas otorgadas después de la entrada en vigor de la Ley 7/2021.

El primer párrafo del art. 20.3 de la Ley 7/2021 es declarado conforme a derecho y constitucionalmente válido, dado que solamente se trata de una norma de reenvío a la Ley de Costas en lo concerniente a la prohibición de otorgamiento de nuevos títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre en terrenos declarados en situación de regresión grave. Por otro lado, la alusión a lo previsto “en otra normativa aplicable”, “en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar” y “a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre (...)”, no se considera que atente contra la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues el precepto se integra en el ordenamiento jurídico español, en cuyo seno deben resolverse las antinomias y vacíos normativos a través de la tarea interpretativa que le corresponde a la jurisdicción ordinaria (FJ 3.a).

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional estima la seguridad jurídica y, por tanto, la constitucionalidad del art. 20.4 de la Ley 7/2021, que establece los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-

terrestre. Según el criterio del Tribunal, el cómputo es, a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2021, de 75 años (desde su concesión o desde su prórroga); conservando los titulares de concesiones (o prórrogas) anteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/2021, sus derechos adquiridos conforme a la LC (incluida la prórroga extraordinaria de 75 años del art. 2 de la Ley 2/2013). No pudiéndose otorgar ni prorrogar, por tanto, desde la entrada en vigor de la Ley 7/2021, ninguna ocupación del dominio público marítimo-terrestre por más de dichos 75 años, y siendo, así, nulas, las concesiones o prórrogas de más de 75 años otorgadas tras la entrada en vigor de la Ley 7/2021 (FJ 3.b). Por último, el Tribunal Constitucional reafirma la seguridad jurídica en relación con la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, igual a muchas tantas disposiciones de leyes anteriores de similar índole (FJ 3.c).

Concluye, pues, el TC, que los preceptos impugnados son constitucionales, al no quebrantar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). De este modo, la 1) prórroga extraordinaria que recoge el art. 2 de la Ley 2/2013 terminará extinguiéndose, aunque respetando los derechos constituidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021; 2) el plazo máximo de ocupación del dominio público marítimo-terrestre es de 75 años sin lugar a prórroga sucesiva; y 3) toda concesión posterior a la entrada en vigor de la Ley 7/2021 que no se ajuste a ella es nula, incluidas las solicitadas y todavía no otorgadas. En esta ocasión, pues, el Tribunal Constitucional descarta la vulneración del principio de seguridad jurídica, desestimando el recurso de inconstitucionalidad. Concluye el Tribunal que las normas recurridas, a pesar de las explicaciones e interpretaciones proporcionadas en la sentencia, no son inciertas ni carecen de claridad. Pues no se desprende del principio de seguridad jurídica la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico concreto en relación con derechos determinados.

3. UN RESPIRO PARA EL LOBO IBÉRICO. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS CASTELLANOLEONESES QUE PERMITÍAN SU CAZA

El 13 de julio de 2022, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 99/2022, publicada en el BOE núm. 195, el 15 de agosto del mismo año. En esta ocasión se trataba de la resolución de un recurso interpuesto por el presidente del

Gobierno en relación con el art. 38.2 a) y 8, así como diversos anexos,⁴ de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de la comunidad autónoma de Castilla y León (en adelante, Ley 4/2021). Así pues, analizaremos en este tercer comentario un tema no poco habitual en las crónicas de jurisprudencia constitucional ambiental española; esto es, la caza y las actividades cinegéticas. Como de costumbre, la raíz del conflicto radica en un conflicto de competencias en materia de protección ambiental: en este caso, chocarían las competencias autonómicas en materia de caza con las competencias estatales en materia de protección del medio ambiente.

En particular, los diversos preceptos autonómicos impugnados serían, al parecer, demasiado permisivos con la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero, colindando con normas básicas sobre medio ambiente e invadiendo la competencia del Estado para fijar las bases de dicha materia ex art. 149.1.23 CE. Esto es, al permitir la caza de los lobos citados previa obtención de la correspondiente autorización administrativa autonómica, los preceptos impugnados rebajarían el nivel de protección que para tales poblaciones deriva de su inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE). Así queda dispuesto en los arts. 56 y 57 de la Ley estatal 4/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; el anexo y la disposición final segunda del 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, así como del artículo único de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011.

Se da la paradoja de que la ley castellanoleonés impugnada, aprobada en julio de 2021 era conforme con la normativa básica; sin embargo, la aprobación de esta última Orden en septiembre de 2021, que incorporó a las poblaciones del lobo ubicadas al norte del río Duero al listado LESPRES, hizo que dichos preceptos incurrieran en inconstitucionalidad mediata o indirecta de forma sobrevenida. Tal vulneración competencial fue negada tanto por la Junta como por las Cortes de Castilla y León, quienes reclamaron la desestimación del

⁴ Concretamente, se trata del anexo I.3, inciso «Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero»; el anexo II.4 f), y el anexo IV.2, inciso «Lobo (*Canis lupus*). 6000 euros ambos sexos», de la Ley 4/2021.

recurso. No negaron sin embargo la contradicción insalvable de los preceptos autonómicos con la Orden TED/980/2021, sino que precisamente, alegaban que dicha Orden carecía de carácter básico y, por tanto, no podía ser utilizada como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones contenidas en la legislación autonómica.

Pues bien, ante este supuesto de inconstitucionalidad mediata, el Tribunal Constitucional procede a valorar la estructura y alcance del juicio de constitucionalidad. Para no detenernos en las cuestiones procesales —pues carecen de interés en unas crónicas principalmente enfocadas en el ámbito del derecho ambiental— basta con reportar que el TC concluye en el Fundamento Jurídico Segundo que el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto en tiempo y forma por el sujeto legitimado para ello. De modo que el Tribunal puede, y por ello, pasa a ejercer su jurisdicción resolviendo en el subsiguiente Fundamento Jurídico Tercero sobre el fondo de la cuestión competencial planteada.

El objeto fundamental de la controversia radica en determinar si la Orden Ministerial citada tiene carácter legítimamente básico tanto desde el punto de vista material como formal, tal y como defiende la Abogacía del Estado, o si, por el contrario, carece de tal naturaleza, tal y como mantiene la representación procesal de la Junta y de las Cortes de Castilla y León. Para el Tribunal, el concepto material de norma básica en el ámbito medioambiental implica que cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse siempre, pero que puede permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos. Y recuerda que lo 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” (STC 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3).

El Tribunal Constitucional recuerda que la normativa básica medioambiental puede afectar a las competencias autonómicas, tanto a las de desarrollo y ejecución en materia medio ambiente como a las sectoriales que se entrecruzan con la materia medioambiental (entre ellas, la caza y la pesca). Dicha afectación es conforme con el orden constitucional de competencias cuando se traduce “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”. En cambio, vulnera dicho orden competencial cuando la normativa estatal comporta “una regulación de mayor alcance, incluso si tal regulación presenta una finalidad de protección ambiental” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 8 y 9, seguida de otras muchas). Insiste el TC en que la ordenación básica en materia medioambiental no requiere necesariamente que

“el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, 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” [SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D), y 146/2013, de 11 de julio, FJ 4].

A continuación, el garante de la Constitución especifica que el régimen de protección de la fauna silvestre (la submateria protagonista en esta sentencia) se sitúa dentro de la normativa básica, dado que está orientada a la salvaguarda del interés ecológico, “manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extingible”. Es por ello que la caza, igual que la pesca, son actividades legítimas siempre y cuando se desenvuelvan respetándose las exigencias medioambientales y no comprometan dichas medidas de conservación de la fauna silvestre. Ello no es óbice, sin embargo, para que las comunidades autónomas que reconozcan en sus estatutos la regulación de la caza y las actividades cinegéticas puedan diseñar y ejecutar legislación propia en esta materia (STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 2, entre otras).

Más adelante, el Tribunal entra a analizar si los catálogos de especies bajo protección contra la caza deben ser reconocidos con carácter básico. Confirma el TC que tanto dichos registros, como la configuración de su contenido, así como la determinación de su eficacia y la ordenación y regulación del servicio deben ser considerados básicos. Es más, es acorde con la distribución de competencias que la administración general del Estado “establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los

demás” (STC 102/1995, de 26 de junio FJ 25). Ello es extensible también a la inclusión de determinadas especies endémicas o que solamente existen en una parte del territorio nacional (STC 146/2013, de 11 de julio). Incluso el desarrollo reglamentario es considerado por el Alto Tribunal como básico, atendiendo, en definitiva,

“a la finalidad perseguida por la legislación básica de preservar la diversidad biológica, deteniendo su ritmo de pérdida actual, y tal finalidad, como hemos señalado en la STC 69/2013, delimita ‘un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intenso’, en la medida en que la legislación básica [...] venga justificada por la necesidad de dar respuesta a dicha [situación de pérdida de la biodiversidad] (...).” (STC 146/2013, de 11 de julio, FJ 4).

En relación con los requisitos formales de lo básico (FJ.3.c i FJ 4), el TC admite la posibilidad excepcional de fijar bases a través de órdenes ministeriales, limitándose a “materias tan coyunturales o incluso efímeras que solo una orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente” (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10), esto es, “cuando dada la naturaleza de la regulación resulta manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no puede hacerse con la agilidad necesaria” (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 3). El Tribunal examina, pues, si el bajo rango de la citada Orden TED/980/2021 y su falta de anclaje a la Ley 42/2007 constituirían vicios de incompetencia tales que excederían la competencia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para dictar normas. Y aquí aparece problematizada una cuestión sintáctica. El Tribunal debe resolver si la modificación de “taxones o poblaciones” recogida en el art. 56.2 de la Ley 42/2007 excedería la designación “todas las poblaciones” recogida en la Orden, ya que en realidad estaría hablando de “la especie” en sí. De forma que la norma carecería de la necesaria cobertura legal y no podría considerarse básica, ni en lo material ni en lo formal.

Después de un análisis más o menos exhaustivo, el Tribunal Constitucional concluye que la determinación de los taxones, especies, subespecies y poblaciones incluidas en el régimen de protección de fauna silvestre es una materia incluida en el ámbito de la competencia estatal relativa a las bases sobre el medio ambiente, y goza de carácter material y formalmente, tanto en la Ley 42/2007 como en el Real Decreto 139/2011 [SSTC 69/2013, FFJJ 1 y 6

a); 146/2013, FJ 4, y 148/2020, FJ 3)]. También lo es su desarrollo a través de órdenes ministeriales, “si están justificadas por la naturaleza técnica o coyuntural de la materia que regulan y tienen una conexión clara con la ley” (por todas, SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16; 8/2012, FJ 6, y 165/2016, FJ 15).

Todo ello ha sido respetado por la Orden, porque no introduce *ex novo* en el listado al lobo en tanto que “especie”, ni tampoco al conjunto de sus poblaciones. Aunque esta modificación implique que todas las poblaciones españolas de esta especie hayan quedado incluidas en el listado, la orden ministerial objeto del recurso ha modificado el anexo del real decreto solo en relación con determinadas poblaciones del lobo, en tanto que se recoge que “la especie (...) se mantiene en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, con modificación de las poblaciones referidas: [...]”.

Una vez confirmado el carácter básico de la normativa estatal invocada como parámetro de enjuiciamiento de los preceptos autonómicos impugnados, el Tribunal procede a verificar si los últimos contradicen a la primera. El Tribunal comprueba que esta contradicción es insalvable, precisamente desde la entrada en vigor de la polémica Orden TED/980/2021. Es por ello que declara la inconstitucionalidad de los preceptos castellanoleoneses impugnados por inadecuación a la distribución constitucional de competencias. De la normativa básica conjunta se desprende la prohibición de cazar o maltratar ejemplares de las poblaciones españolas del lobo. En cambio, la Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2021 sigue permitiendo la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero. Ello, por más que se afirme su aprobación “de conformidad con la legislación básica del Estado en materia de patrimonio natural y biodiversidad” y que se prohíba a la Junta de Castilla y León extender la condición de especie cinegética, mediante decreto, a “las especies, subespecies o poblaciones de fauna silvestre incluidas en el catálogo nacional de especies amenazadas, o afectadas por algún tipo de protección en aplicación de la legislación básica estatal que implique la prohibición de su caza”.

En conclusión, el Tribunal estima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad y declara inconstitucionales los preceptos impugnados de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León. Igualmente, se añaden dos votos particulares discrepantes de la fundamentación

jurídica y el fallo resultante de la sentencia. Consideran los magistrados que el rango de la Orden TED/980/2021 excedía la habilitación que el legislador confería y, por tanto, no podía ser considerada ni formal ni materialmente básica.

Esta sentencia puede resultar de especial interés, dado que, indirectamente, podría estar definiendo el futuro en la gestión del lobo ibérico, el *canis lupus*. Al dar el Tribunal Constitucional razón al Gobierno de España, y no a la asamblea legislativa y al ejecutivo castellanoleonés, deja de estar el lobo considerado como una especie cinegética de caza, algo que no solamente iba en contra de la legislación básica sobre medio ambiente e invadía competencias estatales, sino que además ponía en peligro la biodiversidad del Estado español. De lo contrario, se habría rebajado el nivel de protección medioambiental de la especie de lobo.

Debe tenerse en cuenta que la inclusión de todas las poblaciones de lobo en España en el “listado” a través de la Orden Ministerial TED/980/2021 fue posible gracias a la tramitación ministerial de la petición administrativa reglada que había cursado la Asociación para la Conservación y el Estudio del Lobo (ASCEL) en octubre de 2019, mediante demanda cursada contra el Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), quien finalmente incluyó – mediante la citada Orden – en el RD 139/2011 todas las poblaciones de lobo en España en el Listado “LESPRE” (Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial). Ello implicó el fin de la fragmentación de la protección legal del lobo en todo el territorio nacional.

Además, el pasado julio de 2022, justo unos días después de dictarse esta sentencia, se aprobó la “Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*canis lupus*) y su convivencia con las actividades del medio rural”,⁵ un documento de orientaciones a las diferentes Administraciones para la gestión de esta especie, que pone énfasis en la minimización del conflicto entre el lobo y la ganadería extensiva a través de la aplicación de medidas preventivas, de acuerdo con las recomendaciones realizadas por la Comisión europea, para la mejora de la

⁵ Ministerio para la Transición ecológica y el Reto Demográfico, “Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*Canis lupus*) y su convivencia con las actividades del medio rural”. Aprobada por Conferencia Sectorial de 28 de julio de 2022. <<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-lobo.aspx>>. ([Última consulta, 11 de octubre de 2016]).

coexistencia y compatibilización de esta especie con las explotaciones ganaderas. Recoge unos criterios de distribución presupuestaria para las CCAA, para la adopción de medidas de protección del ganado e indemnización de daños. Asimismo, incorpora un protocolo para la aplicación coordinada de extracciones de ejemplares del medio natural dentro del régimen de excepciones que contemplan la normativa comunitaria y estatal. El documento también presta especial atención a la investigación y seguimiento de la especie en España.