



Edición Nº 4 – Diciembre 2024

LA PROBLEMÁTICA DEL LOBO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

THE PROBLEM OF THE WOLF BEFORE THE SPANISH CONSTITUTIONAL COURT

Por Germán Valencia Martín¹

Sumario: 1. Introducción. 2. Problemas procesales. 3. Las exigencias formales de lo básico. 4. Balance. 5. Bibliografía.

Resumen: En este trabajo se analiza la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional español 99/2022, de 13 de julio, que aborda la compleja problemática del lobo en algunas Comunidades Autónomas del norte de España, aunque desde una perspectiva puramente formal, en relación con la suficiencia o no de una simple orden ministerial para la prohibición completa de su caza en todo en el territorio español, acordada recientemente por el Estado como legislación básica en materia de protección del medio ambiente. La Sentencia, que confirma la constitucionalidad de la medida, resulta acertada a juicio del autor, aunque su argumentación no sea por entero convincente.

Abstract: *This paper analyzes the recent Sentence of the Spanish Constitutional Court 99/2022, of July 13, which addresses the complex problem of wolves in some Autonomous Communities in northern Spain, although from a purely formal perspective, in relation to the sufficiency or not a simple ministerial order for the complete prohibition of hunting throughout Spanish territory,*

¹ Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante (España)

recently agreed by the State as basic legislation on environmental protection. The Sentence, which confirms the constitutionality of the measure, is correct in the opinion of the author, although its argument is not entirely convincing.

Palabras clave: Jurisprudencia constitucional. Caza del lobo.

Keywords: *Constitutional jurisprudence. Wolf hunting.*

1. INTRODUCCIÓN¹

El lobo es un animal emblemático y fascinante, pero cuya convivencia con el ser humano, en aquellas zonas de la geografía española que afortunadamente todavía conservan un número apreciable de ejemplares, resulta problemática por los daños que las manadas inevitablemente provocan en la cabaña ganadera.

Todas las voces en el conflicto parecen tener una parte de razón, y me gustaría contar con un mayor conocimiento de causa para poder intervenir con solvencia en el debate². No es por desgracia el caso, pero afortunadamente tampoco lo requiere el simple comentario del asunto resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional español (en adelante, STC) 99/2022, de 13 de julio, que, sobre ceñirse como es lógico al plano constitucional, trata de cuestiones, interesantes sin duda, pero más formales que sustantivas.

El detonante de la controversia fue la inclusión en el “Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial” de todas las poblaciones españolas de lobos (es decir, de las poblaciones de lobos al norte del río Duero, que hasta entonces no lo estaban), instrumento legalmente previsto con el carácter de legislación básica ex art. 149.1.23 de la Constitución española (en adelante, CE)³, desarrollado por vía gubernamental y objeto de actualización por orden ministerial, que llevó a cabo finalmente el Estado, pese a la existencia de una viva controversia al respecto, por medio de una de esas órdenes, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, en vísperas del comienzo de una nueva temporada de caza⁴, lo que obviamente resultaba incompatible, dado el régimen de protección estricta del que disfrutaban las especies incluidas en ese listado, con el mantenimiento de la calificación del lobo (de las poblaciones al norte del río Duero) como especie cinegética que seguían incluyendo las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas (entre ellas, la castellano-leonesa) de manera conforme con el estatus con el que hasta entonces contaban en la legislación básica (el mismo que presentan en la Directiva Hábitats) como poblaciones protegidas, pero susceptibles de medidas de gestión, es decir, de caza controlada⁵.

El azar quiso que la Comunidad Autónoma de Castilla y León hubiera aprobado unos pocos meses antes una nueva ley de caza, la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos, que, además, y porque no había sido puesto en cuestión por el Tribunal Constitucional en unos pleitos por entonces recientes (SSTC 148 y 149/2020, de 22 de octubre⁶), seguía incluyendo, sin valerse de un reglamento, la relación de especies

cazables (entre ellas, el lobo) y los pormenores de los periodos de caza⁷. Pudo así la Administración General del Estado, tan pronto como se aprobó la orden, iniciar un procedimiento de concertación con la Administración autonómica antes de que venciera el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, y una vez fracasadas las negociaciones, interponer un recurso de inconstitucionalidad frente a sus varias referencias al lobo como especie cinegética⁸, en otro caso inviable⁹.

Se trataba, pues, de un recurso, admisible por escaso margen temporal, por posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de la ley castellano-leonesa (infracción competencial por vulneración de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, aquí representada por la inclusión de todas las poblaciones de lobos en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial) y sobrevenida (dada la secuencia normativa que ya conocemos), al cual la Junta de Castilla y León opuso argumentos procesales y relativos¹⁰, en cuanto al fondo, esencialmente al incumplimiento de las exigencias formales de la legislación básica, todos ellos de interés y bien elaborados, pero finalmente rechazados, a mi juicio de manera razonable, por la Sentencia, que en consecuencia estima el recurso y declara la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados (con un voto particular que considera atendibles los segundos).

2. PROBLEMAS PROCESALES

La Junta de Castilla y León, en defensa de la constitucionalidad de la ley, argumentaba que no resultaría exigible su modificación inmediata para acomodarla a lo dispuesto por la orden ministerial (y que, en este sentido, el recurso podría calificarse como prematuro), en la medida en que estaban todavía pendientes de decisión los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra ella ante la Audiencia Nacional, entre otros por la propia Junta, en los que se ponía en cuestión su carácter formal y materialmente básico¹¹, y que, en tanto se decidieran dichos recursos, bastaba con aplicar el principio de prevalencia de la legislación estatal (art. 149.3 CE) en los términos explicitados por la propia jurisprudencia constitucional, como por lo demás vendría haciendo la Administración castellano-leonesa, que, desde la entrada en vigor de la orden, no habría concedido ninguna nueva autorización para la caza de lobos y habría dejado sin efecto las concedidas. Defendía con ello la Junta la lealtad de su comportamiento, contraponiéndolo a las prisas del Estado¹².

Ciertamente, el supuesto era bastante atípico y de difícil repetición por todas las circunstancias concomitantes, pero el Tribunal va a prescindir en su análisis de las cuestiones procesales de esos factores azarosos y se va a abstener de juzgar la lealtad o deslealtad de los comportamientos de una y otra parte, limitándose, en un análisis frío del asunto, a descartar la existencia de los obstáculos alegados para el enjuiciamiento de la cuestión de fondo con razones simples, pero contundentes [FJ 2 B) de la STC 99/2022]. En primer lugar, afirmando la inexistencia de prejudicialidad o de preferencia del enjuiciamiento contencioso-administrativo en relación con cuestiones que, como ocurre en el presente caso, son también de evidente competencia de la

jurisdicción constitucional [FJ 2 B) b)]. Y, en segundo lugar, que la doctrina sobre la prevalencia del Derecho estatal, en tanto que excluyente del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, tiene como destinatarios a los tribunales ordinarios, pero no puede ser invocada por las Comunidades Autónomas para retrasar la adecuación de su normativa a los nuevos dictados de la legislación básica [FJ 2 B) c)].

3. LAS EXIGENCIAS FORMALES DE LO BÁSICO

La doctrina constitucional sobre los requisitos formales de la legislación básica, que exige que, por regla general, venga contenida en normas con rango de ley tiene como fundamento la estabilidad que debe caracterizar a aquélla para hacer posible el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de desarrollo legislativo, y por eso encuentra una excepción, permitiéndose la aprobación de normas básicas por vía reglamentaria, cuando, existiendo habilitación legal, lo justifique la naturaleza de las cuestiones a tratar, es decir, cuando tales cuestiones tengan un marcado carácter técnico o coyuntural. Aun siendo de admisión en principio más excepcional, son en esencia estos mismos requisitos los aplicables en el caso de que las normas básicas pretendan establecerse por medio de simples órdenes ministeriales, incluido el de su previsión o conexión con el texto legal¹³.

Más que discutir el carácter técnico y/o coyuntural de la actualización del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, cuya naturaleza materialmente básica tampoco se ponía en duda¹⁴, lo que la Junta de Castilla y León ponía en cuestión era la existencia de una habilitación legal para proceder a su realización en cualquier caso por medio de órdenes ministeriales¹⁵.

Entraba así la Junta en disquisiciones sobre el sentido de la expresión “taxones y poblaciones”, que eran los términos utilizados por la ley a la hora de remitir al Ministerio la labor de actualización del Listado¹⁶, a mi juicio desacertadas (que, sin embargo, comparte el voto particular), pretendiendo que una actualización que, en el fondo, como la presente, concierne al conjunto de una especie debería ser llevada a cabo (por imperativo de la ley) por Real Decreto (del Consejo de Ministros o Gobierno en pleno) y no por simple orden ministerial (de un Ministerio)¹⁷.

La Sentencia, quizás no de forma muy convincente, pero con razón, niega la corrección de esta interpretación de la habilitación legal, confirmando en consecuencia el carácter formalmente básico de la normativa estatal de contraste [FJ 4 b)]¹⁸. Y, siendo indiscutido su carácter materialmente básico, así como la existencia de una contradicción efectiva e insalvable, estima finalmente el recurso (FJ 5).

4. BALANCE

Puede sorprender que el cambio de calificación de una especie, que en el plano comunitario europeo requiere nada menos que una modificación de la propia Directiva Hábitats¹⁹, pueda llevarse a cabo entre nosotros por simple

orden ministerial²⁰, pero, sobre tratarse en todo caso de una decisión sujeta a criterios reglados y a un procedimiento complejo²¹, es lo que ha venido ocurriendo tradicionalmente en nuestro país, no sólo bajo la vigente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007, sino también en el marco de la anterior Ley de 1989²².

Aun siendo evidentemente normas (reglamentarias) de rango y tramitación diferentes, la eventual aprobación de esos cambios por Real Decreto tampoco supondría probablemente un gran salto cualitativo y, en todo caso, es una decisión que queda en manos del legislador, pues su actual aprobación por orden ministerial no ofrece, como balance de la STC 99/2022, problemas de constitucionalidad.

En otro orden de cosas, la inclusión de las poblaciones de lobos del norte del Duero dentro del Listado de Especies Silvestres de Protección Especial, con la consiguiente imposibilidad de darles el trato de especie cinegética, ciertamente va a suponer una disminución del número de capturas que se venían produciendo (legalmente) en los últimos años²³, pero no va a impedir por completo la extracción (incluida la caza) de alguno de estos bellos animales al amparo de las previsiones al respecto, ciertamente restrictivas y necesitadas de justificación, de la Directiva Hábitats y en consecuencia de nuestra propia legislación²⁴. De hecho, al menos en la Comunidad de Cantabria se han publicado ya, tras la aprobación de la Orden TED/980/2021, varias resoluciones autorizando capturas (caza) de un cierto número de ejemplares²⁵.

La nueva Estrategia nacional para el lobo, también aprobada en fechas recientes, parece apostar preferentemente por otro tipo de medidas para conciliar los intereses de la protección de la especie y de la actividad ganadera²⁶. Que se pongan en práctica y den el resultado apetecido es lógicamente harina de otro costal. Cuál sea la mejor política en este terreno es sobre lo que, como decía al principio, desgraciadamente no tengo una opinión autorizada.

5. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA ASENSIO, J.M. (2022). Fauna: 2021, el reconocimiento legal español de los animales como seres sintientes”, en: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 775-792.

GARCÍA URETA, A. (2021). Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al Derecho español. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 111, pp. 6-45.

Id. (2022): El lobo y su estado de conservación en las regiones biogeográficas de la Península Ibérica: referencias empíricas y Derecho. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 122, pp. 83-71.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2021). El lobo: percepción social y régimen jurídico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 50, pp. 17-39.

OURO DEL OLMO, M. (2022). El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales los preceptos de la Ley de caza de Castilla y León relacionados con la caza del lobo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 127, pp. 185-200

SANZ RUBIALES, I. (2022). La caza como gestión sostenible de recursos cinegéticos (la nueva Ley de Caza de Castilla y León). En: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid: CIEMAT, pp. 1053-1071.