

## Jurisprudencia constitucional: protección de los animales, caza y bolsas de plástico

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. LA LEY RIOJANA DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES (STC 81/2020): 1.1. Introducción. 1.2. El *iter* de la ley riojana. 1.3. La delimitación del objeto del recurso. 1.4. Aspectos competenciales: 1.4.1. El reparto de competencias en materia de protección de los animales. 1.4.2. El impacto de la modificación legal. 1.4.3. La esterilización de animales de compañía. 1.4.4. La legislación civil. 1.5. Aspectos sustantivos: 1.5.1. La dignidad de la persona, las libertades ideológica y religiosa y el mandato de aconfesionalidad del Estado. 1.5.2. El principio de legalidad sancionadora, la seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la inviolabilidad del domicilio. 1.5.3. Las libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística. 1.6. Valoración final. 2. CAZA Y LEYES SINGULARES (SSTC 148 y 149/2020): 2.1. Introducción. 2.2. Antecedentes. 2.3. El problema competencial. 2.4. Leyes singulares. 2.5. Convalidaciones legislativas. 2.6. Reflexión final. 3. BOLSAS DE PLÁSTICO Y UNIDAD DE MERCADO (STC 100/2020): 3.1. Introducción. 3.2. Antecedentes. 3.3. Alegaciones de las partes. 3.4. La Sentencia. 3.5. Valoración crítica: 3.5.1. Las dos cuestiones con relevancia constitucional. 3.5.2. La cuestión competencial. 3.5.3. La cuestión sustantiva. 4. EL DESLINDE DE LOS MONTES PÚBLICOS (STC 96/2020): 4.1. Introducción. 4.2. La Sentencia. 5. OTROS: 5.1. El impuesto castellano-leonés sobre combustible nuclear (STC 84/2020). 5.2. Valdecañas (STC 20/2020).

**RESUMEN:** El año 2020 deja tres grupos de Sentencias constitucionales relevantes. En primer lugar, la STC 81/2020, que por vez primera analiza con cierta amplitud una ley autonómica de protección de los animales (la nueva ley riojana, en el caso en cuestión) y desde una óptica tanto competencial como sustantiva. En segundo lugar, las SSTC 148 y 149/2020, que vuelven sobre la problemática de las leyes singulares en Castilla y León, en relación esta vez con la regulación de la caza, pero con un desenlace distinto al de casos anteriores. Y, por último, la STC 100/2020, que confronta la legislación navarra sobre reducción del consumo de bolsas de plástico con las exigencias de la unidad de mercado desde un prisma competencial. Deslinde de montes, fiscalidad de las centrales nucleares y Valdecañas cierran la temática de un ejercicio notable y, confío, de interés para el lector.

**ABSTRACT:** The year 2020 leaves three groups of relevant constitutional sentences. In the first place, STC 81/2020, which for the first time analyzes with some breadth an autonomous law for the protection of animals (the new Riojan law, in the case in question) from both a competence and a substantive point of view. Secondly, the SSTC 148 and 149/2020, which return to the problem of the singular laws in Castilla y León, in relation this time with the regulation of hunting, but with a different outcome than in previous cases. And, finally, STC 100/2020, which confronts the Navarran legislation on reducing the consumption of plastic bags with the demands of a single market from a competence perspective. Forest demarcation, taxation of nuclear power plants and Valdecañas close the theme of a remarkable exercise and, I trust, of interest to the reader.

**PALABRAS CLAVE:** Protección de los animales. Caza. Leyes singulares. Bolsas de plástico. Unidad de mercado.

**KEYWORDS:** Animal care. Hunting. Singular laws. Plastic bags. Single market.

## **1. LA LEY RIOJANA DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES (STC 81/2020)**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

Siguiendo la estela de Cataluña (1988), en los años noventa muchas Comunidades Autónomas aprobaron leyes de protección de los animales, principalmente dirigidas a la protección de los animales domésticos, pero no siempre de manera exclusiva, sin preocuparse en general por explicitar en

sus exposiciones de motivos su fundamento competencial (cuestión no evidente en sí misma, al carecer todos los Estatutos de Autonomía en sus primeras redacciones, como la propia Constitución, de toda referencia expresa a esta temática), y limitándose mayormente a poner de manifiesto la falta de una regulación legal de estas características a escala nacional.<sup>1</sup>

Las Comunidades Autónomas que no lo habían hecho todavía se sumaron a esta tendencia en la primera década del presente siglo, atreviéndose ya con más frecuencia a hacer explícito en los preámbulos de sus disposiciones el deseado fundamento competencial, aunque en términos diversos entre sí<sup>2</sup>, acabando de conformar de esta manera un panorama completo de leyes autonómicas de protección animal, con características básicamente comunes, pero también con algunas diferencias significativas, debidas no sólo al factor temporal<sup>3</sup>, sino también y sobre todo a su diferente ámbito de aplicación, ceñido en ocasiones a los animales domésticos, pero ampliado en otras, en desigual manera, a otras clases de animales<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cataluña (Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales), Madrid (Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de los animales domésticos), Murcia (Ley 10/1990, de 27 de agosto, de protección y defensa de los animales de compañía), Canarias (Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales), Castilla-La Mancha (Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de protección de los animales domésticos), Cantabria (Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales), Islas Baleares (Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano), Galicia (Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad), País Vasco (Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de los animales), Navarra (Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales), Comunidad Valenciana (Ley 4/1994, de 8 de julio, sobre protección de los animales de compañía), La Rioja (Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales) y Castilla y León (Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía). Sobre esta normativa, vid., entre otros, José María PÉREZ MONGUÍO, *Animales de compañía: régimen jurídico en el Derecho administrativo*, Bosch, Barcelona, 2005; y "Marco jurídico de la protección animal en España desde 1929 hasta 2015: el lento y firme trote del mastín", *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 32, 2015, pp. 285 y ss.

<sup>2</sup> Extremadura (Ley 5/2002, de 23 de mayo, de protección de los animales), Asturias (Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales), Aragón (Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal) y Andalucía (Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales). Así, mientras la ley asturiana destaca las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, la andaluza pone el acento en las relativas a sanidad e higiene, cultura, ocio y espectáculos, y la aragonesa añade a todas ellas las concernientes a la protección del medio ambiente, la protección y tutela de menores y la investigación científica y técnica.

<sup>3</sup> Aunque es cierto que algunas de las leyes más antiguas han venido siendo objeto de distintas modificaciones parciales. Así, por ejemplo, la ley valenciana en 2009, 2016 y 2018.

<sup>4</sup> Por poner sólo un ejemplo, la Ley catalana de 1988 ya contenía disposiciones no sólo sobre los animales de compañía, sino también sobre los animales de producción, los

Entretanto y paralelamente, el Estado iba aprobando, con carácter básico, algunas disposiciones de protección animal, en buena parte reglamentarias y relacionadas principalmente con los animales de producción y la experimentación con animales, con motivo de la incorporación al ordenamiento español de Directivas de armonización de legislaciones para la superación de los obstáculos comerciales derivados de la disparidad de las legislaciones nacionales en estos campos<sup>5</sup>, justificando normalmente la asunción de esta tarea de manera indistinta en los títulos competenciales sobre ordenación general de la economía y sanidad (art. 149.1.13 y 16 CE, respectivamente)<sup>6</sup>. Tan sólo la ley sobre animales potencialmente peligrosos (así como, por supuesto, el Código penal y la adhesión al Convenio del Consejo de Europa<sup>7</sup>) se apartaba de esta tónica, teniendo como fundamento la competencia exclusiva en materia de seguridad pública *ex art. 149.1.29 CE*<sup>8</sup>.

En los últimos años, algunas de las Comunidades pioneras en el tratamiento de la protección animal (entre ellas, La Rioja) se han animado a remozar por completo su legislación mediante la aprobación de nuevas leyes en la materia (en lugar de insistir por la vía de las simples modificaciones parciales), aprovechando la creciente sensibilidad social sobre estas cuestiones, con el propósito común de reforzar la eficacia de las viejas regulaciones, generalmente impotentes para combatir entre otros el problema del maltrato animal y tomando como modelo los avances en la legislación catalana, adelantada siempre en este campo. Son todas ellas leyes más beligerantes (que las antiguas) en el terreno de las declaraciones y principios (como evidencian sus preámbulos), que incluyen un catálogo de

---

utilizados en espectáculos y las agrupaciones zoológicas de animales de la fauna salvaje, entre otros.

<sup>5</sup> Tampoco la Unión Europea ha dispuesto nunca de una competencia específica en materia de protección de los animales, aunque el bienestar animal constituye un principio rector de obligada consideración en la formulación y aplicación de numerosas políticas comunitarias (art. 13 del Tratado de Funcionamiento).

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio (Disposición final segunda).

<sup>7</sup> Arts. 337 y 337 bis del Código Penal (delitos relativos a la protección de los animales domésticos), que constituyen obviamente legislación penal. Y ratificación del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía de 1987 (BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2017), al amparo lógicamente de la competencia sobre relaciones internacionales.

<sup>8</sup> Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos (Disposición final primera).

obligaciones y prohibiciones más incisivo y completo, y sanciones más duras para los infractores, además de otra clase de previsiones de variado porte<sup>9</sup>.

Pues bien, ninguna de estas leyes autonómicas, sean las antiguas o las nuevas, ha sido nunca objeto de recurso o cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional por razones sustantivas o competenciales (con la excepción muy acotada de las prohibiciones de espectáculos taurinos de las legislaciones catalana y balear<sup>10</sup>). Lo fue, sin embargo, la Ley riojana 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, a través de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado, que dará lugar a la STC 81/2020, de 15 de julio de 2020, objeto aquí de comentario. Tan singular acontecimiento obedece sin duda a las peculiares circunstancias que acompañaron la tramitación y aprobación de esta ley, y que por ello conviene repasar con un poco de detalle.

## 1.2. EL *ITER* DE LA LEY RIOJANA

La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja trae causa de una iniciativa legislativa popular promovida por una asociación protectora de animales y presentada en el Parlamento de La Rioja en agosto de 2015, es decir, prácticamente al comienzo de la IX Legislatura del Parlamento, con un Gobierno regional en minoría del Partido Popular formado gracias a la abstención del grupo parlamentario de Ciudadanos en la sesión de investidura, cuya toma en consideración obtuvo la aprobación del pleno de la Cámara unos meses

---

<sup>9</sup> Cataluña (Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril), Madrid (Ley 4/2016, de 22 de julio, de protección de los animales de compañía), Galicia (Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía), Murcia (Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía), La Rioja (Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales), Navarra (Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía) y Castilla-La Mancha (Ley 7/2020, de 31 de agosto, de bienestar, protección y defensa de los animales). Estas nuevas leyes ya contienen por regla general una justificación competencial en sus preámbulos, aunque de nuevo con invocación de títulos variados (sólo medio ambiente, en la gallega; sanidad e higiene y ocio, además, en la madrileña; y, además, agricultura y ganadería, en la murciana, y planificación de la actividad económica, en la castellano-manchega). De manera original, la ley madrileña apela adicionalmente al "principio de subsidiariedad", en relación con la ausente legislación estatal en materia de animales de compañía.

<sup>10</sup> STC 177/2016, de 20 de octubre (sobre la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008); y STC 134/2018, de 13 de diciembre (sobre la Ley balear 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales).

después con el voto en contra del grupo parlamentario popular, partidario desde el principio de elaborar un proyecto de ley alternativo para su posterior tramitación parlamentaria<sup>11</sup>.

Más de dos años se prolongó la tramitación parlamentaria de la mencionada iniciativa legislativa popular, en el curso de los cuales el texto inicial fue objeto de una amplia labor de enmienda, dirigida a la reducción de su extenso contenido y a la depuración de algunos de sus extremos más conflictivos. Finalmente, en noviembre de 2018, la ley fue aprobada por el Parlamento, de nuevo con el voto en contra del grupo parlamentario popular, para el que esa labor de depuración había resultado insuficiente y que seguía inclinándose por la alternativa de la preparación de un proyecto de ley distinto<sup>12</sup>.

Pues bien, frente a un buen número de preceptos de la ley riojana se presentaron, con la misma fecha de registro de entrada en el Tribunal Constitucional, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por más de cincuenta Senadores del grupo parlamentario Popular del Senado y por el Consejo de Gobierno de La Rioja, aunque este último sería inadmitido meses después por STC 176/2019, de 18 de diciembre, por falta de legitimación activa de su promotor, es decir, del Gobierno de una Comunidad Autónoma para impugnar leyes de su propio Parlamento autonómico<sup>13</sup>. El mismo Gobierno de La Rioja se personó también en el otro proceso constitucional, haciendo uso del trámite de alegaciones que le fue concedido, para manifestar su adhesión al recurso interpuesto por los senadores, que fue igualmente inadmitida como cuestión previa por la STC 81/2020, de 15 de julio, que lo resolvería finalmente, por razones análogas a las que habían conducido a la inadmisión de su recurso propio [FJ 1 b)]<sup>14</sup>.

Antes de que recayera Sentencia, en el marco ya de la X Legislatura, con un Parlamento de composición distinta y un Gobierno de signo diferente<sup>15</sup>, la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, fue objeto de una amplia modificación parcial por medio de Ley

---

<sup>11</sup> Extraigo todos estos datos de la tramitación parlamentaria de esta proposición de ley de iniciativa legislativa popular (núm. de referencia: 9L/PPLP-0001), accesible a través de la [página web del Parlamento de La Rioja](#).

<sup>12</sup> Vid. el interesante debate final en el Pleno del Parlamento (Diario de Sesiones, IX Legislatura, núm. 73, de 22 de noviembre de 2018, pp. 4946 y ss.).

<sup>13</sup> La Sentencia se basa en doctrina anterior sobre esta cuestión (la falta de legitimación de los Gobiernos autonómicos para impugnar leyes aprobadas por su propia Comunidad Autónoma), fijada por la STC 223/2006, de 6 de julio, pero ya discutida entonces en el seno del Tribunal y de nuevo en esta ocasión por medio de varios votos particulares.

<sup>14</sup> Los únicos Votos particulares con que cuenta la STC 81/2020 se refieren a esta cuestión, y por los mismos motivos por los que se formularon a la STC 176/2019.

<sup>15</sup> Gobierno del PSOE, con apoyo de Podemos-Equo e IU Rioja.

2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020, que afectó también a algunos de los preceptos impugnados, lo que lógicamente iba a tener consecuencias de cara a la delimitación del objeto del recurso, como veremos a continuación<sup>16</sup>.

### 1.3. LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL RECURSO

La ley riojana de 2018 pertenecía al grupo de leyes que, aunque relativas fundamentalmente a la protección de los animales domésticos, no limitaba estrictamente su ámbito de aplicación a estos animales, incluyendo también, de forma más o menos clara, previsiones dirigidas a la protección de otras clases de animales. Constaba de 68 artículos, más una serie de disposiciones (adicionales, transitorias, derogatoria y finales), repartidos los primeros en nueve títulos, con las rúbricas siguientes: disposiciones generales (I, arts. 1 a 5), obligaciones y prohibiciones de los propietarios o poseedores (II, arts. 6 y 7), control de población de los animales (III, arts. 8 a 11), traslado, espectáculos, filmaciones y publicidad de los animales (IV, arts. 12 a 15), identificación de los animales (V, arts. 16 a 33), de la fauna silvestre (VI, arts. 34 a 42), de la tenencia, tráfico y comercio de animales (VII, arts. 43 a 51), de las infracciones y sanciones (VIII, arts. 52 a 63), y de la formación y educación de los temas de protección de los animales (IX, arts. 64 a 68).

El recurso interpuesto por el grupo parlamentario popular en el Senado iba dirigido frente a un buen número de preceptos repartidos por todos y cada uno de los mencionados títulos salvo el quinto (identificación de los animales) y el noveno (formación y educación de los temas de protección de los animales)<sup>17</sup>, y se basaba en un amplio conjunto de motivos tanto sustantivos (supuesta vulneración de la dignidad de la persona, de las libertades ideológica y religiosa y del mandato de aconfesionalidad del Estado, del principio de legalidad sancionadora, de la seguridad jurídica y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de la inviolabilidad del domicilio y de las libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística) como competenciales (inconstitucionalidad mediata por vulneración de ciertas disposiciones básicas y de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil), que en el recurso se exponían primero de modo general y se concretaban luego en relación con algunos de los preceptos impugnados.

---

<sup>16</sup> Art. 17 de la Ley 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020.

<sup>17</sup> Concretamente, frente a los arts. 1; 2.1; 2.2 g); 5 e); 5 i); 5 o); 6.1; 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l); 7, apartados 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 28; 11.1; 11.2; 12.2, letras a) y b); 15; 39.1 a); 45.1 e); 54, apartados 6 y 19; 55.1; 56.1, letras b) y c); y 56.4, letras b), c), d), e) y f).

La confluencia en el recurso de motivos sustantivos y competenciales, el incumplimiento en ocasiones de la carga argumentativa que pesa siempre sobre los recurrentes y la modificación posterior del tenor de algunos de los preceptos impugnados, ya indicada con anterioridad, reclamaban de entrada una labor de delimitación del objeto del recurso, que la Sentencia deja planteada en sus primeros fundamentos jurídicos (FFJJ 1 a 4), pero que no va a concluir, por la propia naturaleza de las cosas, sino con el examen posterior de cada uno de los motivos de impugnación.

Las bases, no obstante, que utiliza la Sentencia para esa delimitación, conforme a doctrina constitucional constante, son las siguientes: (1) la derogación o simple modificación de un precepto conduce a la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando su impugnación se basa en motivos sustantivos, pero no así necesariamente cuando se basa en motivos competenciales, pues entonces hay que atender al criterio de si, pese a ella, la controversia competencial sigue viva [FJ 1 b)]; (2) el incumplimiento de la carga argumentativa en relación con alguno de los preceptos impugnados conduce a la desestimación (no, ciertamente, a la extinción del objeto del recurso, aunque por comodidad lo hayamos incluido en el mismo apartado) de la referida impugnación, tanto si se trata de motivos sustantivos como competenciales (FJ 4); y (3) cuando se trata de una denuncia de inconstitucionalidad mediata por posible vulneración de una disposición básica estatal, esa carga argumentativa se proyecta sobre todos los elementos implicados en esa valoración, es decir, en primer lugar, la identificación de la disposición supuestamente vulnerada, la justificación de su carácter formal y materialmente básico y la existencia de una contradicción efectiva e insalvable (FJ 4).

Estas precisiones iniciales nos van a permitir simplificar el comentario posterior de los pronunciamientos de la Sentencia sobre los distintos preceptos y motivos de impugnación, que en no pocas ocasiones se reduce, como veremos, a la apreciación de la desaparición sobrevenida del objeto del recurso por la modificación del precepto impugnado o a la desestimación del recurso por el incumplimiento de la mencionada carga argumentativa (aunque en este segundo caso la Sentencia añade en ocasiones razones adicionales, no siempre en mi opinión acertadas).

Conforme a lo que es también doctrina constante en el caso de confluencia de motivos sustantivos y competenciales de impugnación, la Sentencia comienza igualmente en este caso con el análisis de los segundos (FJ 2), como haremos nosotros en este comentario.

Para el final reservo una valoración global de la Sentencia, pero permítaseme adelantar, para mejor seguir el comentario que viene a continuación, que me parece una Sentencia de construcción técnicamente correcta, pero discutible en algunos de sus pronunciamientos: por exceso, el de los únicos preceptos declarados inconstitucionales (los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7), que lo son por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, y por defecto algún otro que queda librado de toda tacha sustantiva o competencial [en particular, los arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19, relativos a la esterilización de animales de compañía].

## **1.4. ASPECTOS COMPETENCIALES**

### **1.4.1. El reparto de competencias en materia de protección de los animales**

Lógicamente, antes de iniciar el examen de los preceptos impugnados por motivos competenciales, la Sentencia (FJ 3) se interroga sobre el encuadramiento competencial de la controversia o, lo que viene a ser lo mismo, sobre el reparto de competencias en la materia objeto de la ley recurrida.

Lo hace sin excesivas complicaciones, dando incluso por bueno el planteamiento efectuado a este respecto por los recurrentes.

En efecto, tras constatar que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de La Rioja incluyen la protección de los animales dentro de las materias objeto de reparto competencial y que la exposición de motivos de la ley impugnada tampoco contiene “ninguna indicación competencial”<sup>18</sup>, la Sentencia concluye que se trata de una materia en la que se produce un “entrecruzamiento” o “conurrencia” de competencias estatales y autonómicas (“política transversal”, la denominaban los recurrentes), pudiendo cada una de las dos instancias ordenar determinados aspectos de la misma en el marco o como componente de otras competencias propias, de las que sigue una enumeración ejemplificativa<sup>19</sup>. Las Comunidades Autónomas, entre ellas La Rioja, tendrían, así pues, competencia normativa en materia de protección de los animales con tal de no invadir las

---

<sup>18</sup> En efecto, como excepción a lo que vimos ocurría en las leyes más recientes en la materia, la ley riojana no hacía referencia en su exposición de motivos a su fundamento competencial.

<sup>19</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre protección del medio ambiente, del lado estatal; y ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma, comercio interior, agricultura y ganadería, pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, espectáculos, protección medioambiental y de los ecosistemas, defensa de consumidores y usuarios y sanidad e higiene, del lado riojano.

competencias exclusivas del Estado con proyección sobre este ámbito y de respetar, en su caso, la legislación básica existente relativa a alguno de sus aspectos.

Esta conversión *de facto* de una materia sin mención constitucional ni apenas estatutaria (ni siquiera los Estatutos de Autonomía de nueva generación aluden sistemáticamente a ella, y los que lo hacen, la colocan en una posición ancilar de otras<sup>20</sup>), en una materia de competencia normativa en principio autonómica con las reservas antes indicadas, resulta cuando menos interesante<sup>21</sup>.

Probablemente sería factible, aun con los mimbres actualmente suministrados por el bloque de constitucionalidad, un deslinde competencial más preciso procediendo a la discriminación según categorías de animales (domésticos, etc.) y de amenazas (experimentación, etc.), y al subsiguiente emplazamiento de cada uno de esos aspectos de la temática en los pertinentes títulos competenciales autonómicos o estatales. Pero ni la Sentencia lo considera (con razón) necesario para la resolución del presente recurso, ni éste es tampoco el lugar ni el momento oportunos para efectuar dicha tarea.

#### **1.4.2. El impacto de la modificación legal**

Algunos de los preceptos impugnados por posible colisión con ciertas disposiciones básicas recibieron una nueva redacción que eliminaba tales divergencias a través de la reforma parcial de la Ley 6/2018, antes mencionada, llevada a cabo por la Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2020, por lo que en estos casos la Sentencia prácticamente se limita a declarar desaparecido el objeto del recurso por lo que atañe al motivo de impugnación competencial, al considerar con razón extinta la controversia de este orden.

Concretamente, se trataba de los preceptos atinentes a las cuatro siguientes cuestiones: (1) la definición de maltrato animal y su punición [arts. 5 o), 54.6 y 55.1]; (2) la definición de animales asilvestrados [art. 5 e)]; (3) las prohibiciones de encierro y barrera (art. 7, apartados 4 y 28); y (4) las condiciones para el transporte de animales de compañía [art. 12.2 a) y b)].

Muy brevemente:

(1) La reforma de la ley añadió el adjetivo “inútil” a la definición de “maltrato” del art. 5, letra o) [“toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento *inútil*” -

---

<sup>20</sup> Así, por eje., el art. 116.1 c) del nuevo Estatuto catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que menciona la protección de los animales junto a la sanidad vegetal y animal [art. 116.1 c)].

<sup>21</sup> La cláusula residual (art. 149.3 CE) podría invitar, en principio, a pensar lo contrario.

la cursiva es nuestra], haciendo desaparecer la posible contradicción con la legislación básica sobre explotaciones ganaderas, sacrificio para el consumo humano y experimentación científica, que se limita a prohibir en estas “actividades lícitas” los “sufrimientos o daños inútiles o injustificados a los animales” (FJ 5), reconduciendo en consecuencia a esta clase de conductas las infracciones por maltrato tipificadas en los arts. 54.6 y 55.1.

(2) Del mismo modo, la reforma de la ley acomodó estrictamente la definición de “animal asilvestrado” del art. 5, letra e), inicialmente distinta, a la contenida en el art. 2 del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras, cuyo carácter formal y materialmente básico *ex art.* 149.1.23 CE no pone en duda la Sentencia (FJ 6), extinguiendo igualmente la controversia.

(3) De igual manera, la reforma legal circunscribió la prohibición de “encierro” del art. 7.4 a “perros, gatos y hurones”, eliminando la posible contradicción de la redacción inicial de este precepto, de carácter indiscriminado, con la legislación básica relativa a animales de producción [FJ 8 a)], y matizó la prohibición de “usar perros como barrera para impedir el paso del ganado” del art. 7.28, con la salvaguarda de “su uso tradicional para el cuidado y manejo del ganado, así como para protección de los rebaños contra el ataque de depredadores”, eliminando así también toda posible contradicción con legislación básica, que, por lo demás, en este caso los recurrentes no habían levantado la carga de identificar [FJ 8 b)].

Y (4), por fin, en lo relativo al transporte de animales de compañía (art. 12.2), la reforma legal sustituyó el término inicial de “traslado” por el de “transporte” y eliminó la exigencia impuesta por el art. 12.2 b) en su redacción inicial de indicación “de manera visible” en los medios de transporte y remolques de “la presencia de animales vivos”, eliminando así toda posible contradicción con una legislación básica, por lo demás, tampoco en este caso bien identificada [FJ 9].

### **1.4.3. La esterilización de animales de compañía**

Los senadores impugnaron también los preceptos de la ley riojana que: (1) incluían la esterilización entre las acciones encaminadas al logro de su finalidad, esto es, la de “alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales” [art. 2.2 g)]; (2) imponían la esterilización de perros, gatos y hurones con motivo de su comercialización o cesión, salvo los destinados a centros de cría y criadores autorizados y los casos desaconsejados por motivos de salud del animal mediante certificado veterinario [arts. 11.2) y 45.1 e)]; y (3) calificaban como infracción grave el incumplimiento de esta obligación (art. 54.19). La impugnación se basaba tanto en motivos competenciales, al no incluir la legislación básica una “obligación de

esterilización sistemática de estos animales”, como sustantivos, a saber, la posible “afectación” por dichas previsiones del derecho de propiedad privada reconocido en el art. 33 CE.

La Sentencia (FJ 7) despacha sumariamente la impugnación de estos preceptos en sentido desestimatorio. Por lo que se refiere a la queja competencial [tras advertir, con razón, que la modificación de los arts. 2.2 g) y 11.2 no había alterado esencialmente su significado ni eliminado, por tanto, en este caso la controversia competencial], se limita a constatar el incumplimiento por los recurrentes de la carga argumentativa, al no “identificar la concreta norma básica con la que la regulación (...) entraría en contradicción insalvable”. Y no deja siquiera para un momento posterior, como hará en otras ocasiones, el examen del motivo sustantivo, esto es, la “posible afectación” al derecho de propiedad, por considerarla, seguramente con razón, “una aseveración a todas luces insuficiente para fundamentar la presunta contradicción constitucional material que apuntan los recurrentes, lo que exime a este tribunal de examinar esa tacha”. Pero se permite, no obstante, añadir un juicio favorable sobre los fines perseguidos por la regulación cuestionada (“evitar la superpoblación y en última instancia el abandono de animales”, de acuerdo con el art. 2.2 g)], que califica como “constitucionalmente legítimos” y conformes con las reglas del Convenio europeo de protección de animales de compañía, recientemente ratificado por España [arts. 10.2 b) y 12 b) ii)].

“Este propósito, que cabe considerar constitucionalmente legítimo, se halla, por otra parte, en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por España, debiendo indicarse al efecto que el citado Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987 permite expresamente las intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía «para impedir la reproducción» [art. 10.2 b)] y determina, con el fin de evitar el abandono de estos animales, que las partes firmantes se comprometen a tratar de «reducir la reproducción no planificada de perros y gatos, estimulando su esterilización» [art. 12 b) ii)]” (FJ 7 *in fine*).

Tal vez la impugnación de estos preceptos no mereciera, por insuficiencia de argumentación, una decisión estimatoria, pero la manera tan expeditiva de abordarla y el modo como la Sentencia concluye su respuesta, que supone una equiparación, sin duda no pretendida, entre fines y medios (pues “estimular” la esterilización, como exige el Convenio, no equivale, como es obvio, a imponerla de manera forzosa), no me parecen acertados.

Ninguna otra legislación autonómica ha ido tan lejos en el afán, por todas compartido, de “evitar la superpoblación y, en última instancia, el abandono” de animales domésticos, llegando a establecer, como hace la ley riojana, una práctica prohibición de la tenencia de perros no esterilizados (salvo por los centros autorizados para la cría de estos animales), que no estoy seguro sea una medida proporcionada a la luz de los objetivos perseguidos<sup>22</sup>.

Resulta tal vez antipático acudir al “derecho de propiedad” para hacer este juicio, pero dado que el principio de proporcionalidad, como es sabido y según doctrina constante del Tribunal, no constituye en nuestro sistema un canon de constitucionalidad autónomo, sino que ha de ponerse en relación con la restricción de algún derecho fundamental, a falta de otros más amables, el de propiedad podría resultar adecuado. Al hablar de restricción del derecho de propiedad, no me refiero a la que puedan sufrir los “establecimientos de venta de animales y centros de cría de animales”, dueños obviamente de los animales antes de su venta, ni siquiera a la que pueda sufrir el adquirente del animal en cuanto a la posibilidad de cruzarlo, es decir, de obtener “frutos” del mismo, sino simplemente al inevitable impedimento que sufre ese adquirente, es decir, el dueño a partir de ahora del animal, de disfrutar de la compañía de un animal no esterilizado. Vedar de forma absoluta esta posibilidad, como hace la ley riojana, no parece, en principio, una medida necesaria para combatir la superpoblación y el abandono de animales, pues supone considerar a priori a todo dueño de un perro como una persona incapaz de controlar su reproducción y/o un potencial generador de animales abandonados.

Desconozco las causas principales de la superpoblación y el abandono de perros en la Rioja, elemento obviamente importante para efectuar un juicio acabado acerca de la proporcionalidad de la medida adoptada, pero tampoco los aporta la ley riojana ni los baraja la Sentencia. Por ello, hubiera sido tal vez preferible, en mi opinión, una valoración más fría de la medida en cuestión, que la en cierto modo complaciente que se desprende de sus palabras finales.

#### **1.4.4. La legislación civil**

Dentro de la larga lista de “prohibiciones” dirigidas a los propietarios o poseedores de animales del art. 7 de la ley riojana (perteneciente al Título II, “Obligaciones y prohibiciones de los propietarios o poseedores” e

---

<sup>22</sup> Salvo la ley catalana (art. 11.3 del Texto refundido). En otras leyes la obligación de esterilización se limita a los animales entregados en adopción por los centros de acogida (arts. 21.2 de la ley madrileña, 24.5 de la ley murciana, 16.4 de la ley foral navarra y 25.3 de la ley castellano-manchega).

integrada por treinta apartados), los senadores impugnaron todas las relativas a ciertas formas de “donación, venta y cesión”, así como de “filmación” de animales, por entender que invadían “la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia”<sup>23</sup>.

Se trataba, concretamente, de cinco prohibiciones, las establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del mencionado art. 7, del siguiente tenor: (1) “hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, *rifa*, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario, recompensa” (ap. 8), (2) “venderlos, donarlos o cederlos a *laboratorios* o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente” (ap. 10), (3) “venderlos, donarlos o cederlos a *menores* de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos” (ap. 11), (4) “utilizar animales en filmación de *escenas* para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro” (ap. 12), y (5) “*comercializar* con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal” (ap. 14) (las cursivas son nuestras). Prohibiciones, todo hay que decirlo, antes de seguir adelante, de presencia muy habitual en todas las recientes leyes autonómicas de protección de los animales<sup>24</sup>.

Pues bien, aquí se inicia, en mi opinión, el apartado más desafortunado de la Sentencia, que estima en este punto el recurso (se trata en realidad del único extremo en el que resulta triunfante), declarando la inconstitucionalidad, por motivos competenciales, de los referidos apartados del art. 7 con una argumentación como mínimo desconcertante (FJ 10), como hemos de ver inmediatamente.

En efecto, tras señalar (1) que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de protección animal, pueden incidir en las relaciones jurídicas entre particulares (ventas, donaciones, etc.) mediante el establecimiento de ciertas prohibiciones (obviamente justificadas) con el propósito de tipificar su incumplimiento como infracción y anudar al mismo las correspondientes sanciones (que era justamente lo que hacía la ley riojana), pero sin entrar a regular los efectos civiles de dicho

---

<sup>23</sup> Antecedente 2, letra f) de la Sentencia.

<sup>24</sup> Arts. 5 de la ley catalana, 7 de la ley madrileña, 9 de la ley gallega, 5 de la ley murciana, 7 de la ley foral navarra y 5 de la ley castellano-manchega.

incumplimiento (cosa que, en principio, al menos directamente, no hacía la Ley riojana)<sup>25</sup>, y que, en realidad, (2) la regulación de los efectos civiles del incumplimiento de una prohibición (nulidad, anulabilidad, etc.) forma parte de las “bases de las obligaciones contractuales” (art. 149.1.18 CE) y, por lo tanto, es un apartado de la “legislación civil” de competencia exclusiva del Estado, no sólo en relación con las Comunidades Autónomas carentes de Derecho foral propio, como es el caso de La Rioja, sino también respecto de aquellas que sí cuentan con esta clase de Derecho y están en consecuencia habilitadas para su “conservación, modificación y desarrollo”, la Sentencia llega a la insólita conclusión (3) de que, con la formulación de las referidas prohibiciones, la Ley riojana ha invadido esa esfera reservada a la legislación civil estatal (las “bases de las obligaciones contractuales”), por la incidencia de las mismas en el objeto de ciertos contratos o en la capacidad de los contratantes.

“Los preceptos referidos, aplicables tanto a los animales de compañía como a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de los mismos los animales (...) o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal (...). Tanto el objeto de los contratos (...), como la capacidad para contratar (...), constituyen «bases de las obligaciones contractuales», de competencia estatal exclusiva «en todo caso» (art. 149.1.8 CE). Por consiguiente, esta regulación, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y *además afecta a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal*” (FJ 10) (la cursiva es nuestra).

---

<sup>25</sup> “El ejercicio de las competencias autonómicas para legislar en materia de protección animal exige respetar la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el art. 149.1.8 CE; esta competencia no permite regular las relaciones jurídicas entre particulares que, sometidas al Derecho privado, se suscitan en el ámbito de la realidad social que constituye el sustrato material de las competencias autonómicas específicas. *La regulación autonómica se despliega en la relación jurídico-pública (vertical) que se entabla entre la administración y el ciudadano y solo puede anudar a su incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, en este caso, la prohibición del ejercicio de ciertas actividades o la imposición de sanciones administrativas; pero no efectos propios de la relación horizontal, inter privados, como la nulidad de un contrato o negocio jurídico*” (FJ 10) (la cursiva es nuestra).

Como decía, el silogismo de la Sentencia resulta difícilmente comprensible, porque en realidad la ley riojana, con el establecimiento de estas prohibiciones, se limitaba a hacer aquello para lo que, según la propia Sentencia, sí estaba habilitada, es decir, fijar el presupuesto material para la ulterior tipificación de las infracciones correspondientes, sin entrar a regular, al menos directamente, los efectos civiles del incumplimiento de las mismas. Cabe añadir que ni en el recurso se impugnaron ni la Sentencia declara inconstitucionales por conexión las infracciones correlativas a dichas prohibiciones, que se mantienen pues vigentes sin soporte alguno en la parte sustantiva de la ley<sup>26</sup>. Es decir, en definitiva, se trataría de una declaración de inconstitucionalidad sin efecto práctico alguno, porque las conductas a que hacían referencia dichas prohibiciones siguen siendo sancionables en La Rioja. Si lo que la Sentencia quería dejar claro era el alcance de la competencia normativa autonómica en estos temas (regulación con efectos puramente administrativos y no civiles) podía haberlo hecho, en mi opinión, a través de un fallo interpretativo, en lugar de hacerlo mediante una declaración de inconstitucionalidad que produce un panorama cuando menos atípico: la plena validez y vigencia de la tipificación como infracción de ciertas conductas que no son objeto de reproche en la parte sustantiva de una ley. Por fin, no está de más señalar que el argumento empleado por la Sentencia para censurar las conocidas prohibiciones debiera haber llevado a declarar también inconstitucionales por idéntico motivo otras previsiones de la ley, sin ir más lejos la comentada en el apartado anterior (la obligación de esterilización), que evidentemente incide también en el "objeto" de las relaciones jurídicas entre particulares (la compraventa de un animal).

En fin, al margen de la falta de trascendencia práctica de la declaración de inconstitucionalidad de estos apartados del art. 7, que acabamos de comentar, por su falta de extensión a los correlativos del capítulo sancionador, dudo mucho que el resto de legisladores autonómicos, cuyas leyes de protección animal, como ya indicamos, contienen a menudo prohibiciones idénticas (por no hablar también de numerosas ordenanzas locales, que hacen lo propio), se den por aludidos por este capítulo de la Sentencia que comentamos, procediendo a enmendar sus leyes en el sentido sugerido por ella. Tengo para mí, pues, que este pronunciamiento va a quedar como una simple ocurrencia desafortunada de la jurisprudencia constitucional, sin mayores implicaciones.

---

<sup>26</sup> Arts. 54, apartados 7, 13 y 14 (infracciones graves) y 55, apartado 11 (muy graves) de la ley.

## 1.5. ASPECTOS SUSTANTIVOS

Como ya advertimos, el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley riojana se basaba también en un amplio conjunto de motivos sustantivos, que, dado el limitado éxito de los motivos competenciales, la Sentencia pasa a examinar a continuación. El análisis de estas impugnaciones por razones sustantivas, que en el planteamiento del recurso alcanzaban un mayor número de preceptos, resulta sustancialmente aligerado por la Sentencia en aplicación de los dos criterios de delimitación del objeto del recurso antes señalados, esto es, en primer lugar, el impacto de la reforma parcial de la ley llevada a cabo en enero del año 2020, en base a la cual, y por tratarse de motivos sustantivos, la Sentencia declara extinto el objeto del recurso en relación con todos aquellos preceptos que fueron objeto de algún tipo de modificación, aunque conservaran el mismo significado, y, en segundo lugar, la falta de levantamiento por parte de los recurrentes de la carga argumentativa exigible dirigida a concretar la concurrencia del motivo respecto de alguno de los preceptos impugnados.

Con todo, ninguno de estos motivos sustantivos de impugnación (seis) queda por completo sin respuesta, y la Sentencia les dedica en general una considerable atención a través de otros tantos extensos fundamentos jurídicos (FFJJ 11 a 16), siempre con resultado desestimatorio, aunque deslizando con ocasión del análisis de alguno de ellos ciertas afirmaciones limitadoras de la relevancia constitucional de la protección de los animales, que tal vez puedan resultar decepcionantes para algunos<sup>27</sup>.

Los dos primeros (dignidad de la persona, libertades ideológica y religiosa y mandato de aconfesionalidad del Estado) eran, en mi opinión, exagerados. Los tres siguientes, de carácter más técnico y proyección más acotada (principio de legalidad sancionadora, seguridad jurídica y principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos e inviolabilidad del domicilio) habían quedado, en todo caso, desactivados por la reforma legal de enero de 2020. Tan sólo el último (libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística) no recibe por parte de la Sentencia una respuesta, a mi juicio, convincente, al menos no del todo coherente, algo

---

<sup>27</sup> En particular, la relativa al “rango infraconstitucional” de la protección de los animales, que critica Concepción CASTRO ÁLVAREZ, “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales (a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio, relativa a la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 48, 2021, por defender, entre otras cosas, que la protección de los animales constituye un componente de la protección del medio ambiente.

similar a lo que dijimos que ocurría en el caso de la competencia sobre legislación civil. Con brevedad vamos a ocuparnos a continuación de estas cuestiones.

### **1.5.1. La dignidad de la persona, las libertades ideológica y religiosa y el mandato de aconfesionalidad del Estado**

El recurso achacaba a la ley en su conjunto, aunque centrando luego esa impugnación en los arts. 2.1 (“la finalidad de esta norma es alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales”) y 6 (“obligaciones de los propietarios y poseedores”), el “imponer como obligatoria una ideología animalista”, estableciendo “una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona, valor constitucional supremo [art. 10.1 CE], y la protección de los animales”. En la misma línea, consideraba que la imposición por parte de la ley de esa ideología animalista como “creencia obligatoria” suponía “una vulneración de la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), así como de la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE)”, centrando en este caso la impugnación en la exposición de motivos, “cuyo propósito [se decía] es establecer obligaciones morales para los ciudadanos en relación con la protección y el bienestar de los animales”<sup>28</sup>.

Todas las leyes recientes sobre protección de los animales utilizan en sus exposiciones de motivos un lenguaje apasionado, que resalta el carácter sensible de los animales, deplora su maltrato y subraya la conexión entre bienestar animal y civilización. Derivar de ello la imposición como “credo oficial” de una ideología animalista y la minusvaloración de la “dignidad humana”, resultaba, en mi opinión, claramente excesivo, no obstante lo cual, la Sentencia se detiene, como ya dijimos, en depurar, primero, el alcance de esas impugnaciones<sup>29</sup>, y en rebatir, después, su consistencia, sin hacer excesivo caso, todo sea dicho, de esa previa depuración.

Así, en relación con el art. 2.1. de la ley, que en su nueva redacción dispone que “la finalidad de esta norma es alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales, fundamentalmente de aquellos de

---

<sup>28</sup> Antecedente 2, letras a) y b) de la Sentencia.

<sup>29</sup> “Como antes se advirtió, algunos de estos preceptos, concretamente los arts. 2.1, 6.2 y 12.2 b) han sido modificados por el art. 17 de la Ley 2/2020, por lo que ha de declararse, conforme a la doctrina constitucional recordada en el primer fundamento jurídico de la presente sentencia, que el recurso ha perdido objeto en cuanto a la impugnación de esos preceptos por motivos no competenciales” (FJ 11). “En cuanto a la exposición de motivos de la Ley 6/2018, procede recordar que los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo, por lo que no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de su valor interpretativo” (FJ 12).

compañía y los que se encuentran bajo la responsabilidad de las personas”, la Sentencia (FJ 11) señala con claridad (aunque rebajando eventuales expectativas) que: “No cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental; otro tanto cabe afirmar de los restantes preceptos impugnados de la Ley 6/2018 que no han sido modificados por la Ley 2/2020. No puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un *bien de rango infraconstitucional*, ni cabe entender que la Ley 6/2018 pretenda esa equiparación” (la cursiva es nuestra).

Y en relación con el art. 6 (“obligaciones de los propietarios y poseedores de animales de compañía”, en su nueva redacción), y por lo que respecta a las denunciadas vulneraciones de los apartados 1 y 3 del art. 16 CE, la Sentencia (FJ 12), también con claridad (pero sin entrar a valorar, como es lógico, el realismo de todas y cada una de esas obligaciones<sup>30</sup>) señala: “Tampoco cabe entender que la Ley 6/2018 obligue a los dueños y poseedores de animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja a participar de un pretendido ideario animalista o a manifestar su adhesión al mismo. El legislador autonómico, dentro de su legítimo margen de configuración, establece obligaciones y prohibiciones para los propietarios y poseedores de animales con el propósito de fomentar la tenencia responsable y evitar el maltrato animal. *Acaso algunas de estas obligaciones y prohibiciones puedan ser consideradas excesivas o injustificadas por sus destinatarios, pero ello en modo alguno equivale a la imposición de una determinada ideología* por parte del poder legislativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que también desde esta perspectiva ha de descartarse la vulneración de las libertades ideológica y de creencias que garantiza el art. 16.1 CE” (la cursiva es nuestra).

### **1.5.2. El principio de legalidad sancionadora, la seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la inviolabilidad del domicilio**

Toda otra serie de motivos sustantivos de impugnación (los señalados en el título de este epígrafe) tenían un componente más técnico y una proyección más precisa sobre determinados preceptos de la ley, pero, en la medida en que tuvieran algún fundamento, quedaron sustancialmente desactivados, como antes hemos advertido, por la reforma parcial de la ley acometida en enero de 2020, a la que la Sentencia va a recurrir ampliamente

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, la de “proporcionar la posibilidad de realizar el ejercicio necesario, *al menos dos paseos diarios en el caso de perros*, así como una atención y manejo acordes con las necesidades de cada animal” [art. 6.2, letra c)] (la cursiva es nuestra).

para justificar su desestimación, sin guardar excesiva fidelidad, dicho sea de paso, a su propio criterio de delimitación del objeto del recurso, que hubiera reclamado en estos casos la omisión de cualquier explicación adicional y de todo pronunciamiento desestimatorio, en base a la simple declaración de extinción sobrevenida del objeto de dichas impugnaciones<sup>31</sup>.

(1) Así, los recurrentes achacaban a la tipificación de las infracciones relativas al maltrato animal (arts. 54.6 y 55.1) la vulneración de la garantía material del derecho a la legalidad sancionadora, es decir, del mandato de taxatividad o de *lex certa*, por la excesiva amplitud del concepto de “maltrato” barajado inicialmente por la ley [art. 5, letra o)]. Pero al quedar reducido y acotado este concepto con la reforma, como vimos anteriormente, se desvanecía esa eventual vulneración, como se encarga de señalar la Sentencia (FJ 13)<sup>32</sup>.

(2) Los recurrentes denunciaban, en segundo término, la vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) por la indeterminación del ámbito de aplicación de la ley (arts. 1 y 2.1), de las obligaciones de propietarios y poseedores (art. 6) y de algunas de las prohibiciones (art. 7.3 y 4), así como por la imprecisión de las definiciones de tipos de animales y establecimientos (art. 5) y de la regulación del traslado de animales (art. 12). La queja venía fundamentalmente motivada por la supuesta inclusión dentro del ámbito de aplicación de estos preceptos, de acuerdo con la redacción original de la ley, de los “animales de producción”, para los que no resultarían apropiados.

Tras la pertinente depuración del objeto de la impugnación en los términos ya conocidos, es decir, con exclusión de los preceptos modificados, que de nuevo no es seguida de manera escrupulosa<sup>33</sup>, la Sentencia (FJ 14) llega a la conclusión, valiéndose de la reforma legal, de que la mayoría de estos preceptos son exclusivamente aplicables a los “animales de compañía”, por lo que no existen dudas sobre su ámbito de aplicación ni lesión de la seguridad jurídica (“En particular, la modificación de la rúbrica del precepto

---

<sup>31</sup> Que es, por cierto, lo que aparece en el fallo de la Sentencia, apartado 3º en relación con algunos de estos preceptos [“Declarar que la impugnación de los arts. 2.1, 5 e), 5 o), 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l), 7.4, 7.28 y 12.2 b) de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, ha perdido su objeto”].

<sup>32</sup> También se alegaba, en este contexto, la vulneración del principio de proporcionalidad, queja desestimada por incumplimiento de la carga argumentativa (FJ 13).

<sup>33</sup> La Sentencia (FJ 14) ciñe, en principio, el objeto remanente a los arts. 1 (“objeto” de la ley), 5, letra i) (definición de “núcleos zoológicos”), 7.3 (prohibición de mantener a los animales en “instalaciones indebidas”) y 12.2 a) (diseño adecuado de los “medios de transporte y remolques”), aunque sin respetar estrictamente esta delimitación, es decir, incluyendo en su análisis otros preceptos (art. 6) o valiéndose también ampliamente en su argumentación de la modificación de los mismos.

– art. 6- determina que ya no exista duda alguna en cuanto a que las obligaciones se imponen a los dueños y poseedores de animales de compañía, exclusivamente; no atañen por tanto a los propietarios o poseedores de otro tipo de animales, como los de producción”<sup>34</sup>.

(3) Por fin, los recurrentes achacaban al art. 39.1 a) de la ley, que habilita a “los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia” para “acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación, vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley”, la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), al no exigir consentimiento del titular o autorización judicial. Aparte de advertir que la simple omisión del recordatorio de estas exigencias constitucionales no equivale a su exclusión, la Sentencia (FJ 15) se vale de nuevo de la clarificación aportada por la reforma de la ley en otro precepto no impugnado (el art. 39.2), que sí incluye ahora dicho recordatorio (“La actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley, *con observancia de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad del domicilio*”) (la cursiva es nuestra).

### **1.5.3. Las libertades de expresión y de producción y creación literaria y artística**

Por último, en el recurso se denunciaba la posible vulneración de los derechos a la libertad de expresión y de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] por los preceptos de la ley relativos a la filmación de escenas de “muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento” de animales, en el sentido de prohibir las reales (art. 7.12, que prohibía “utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro”) y sujetar a autorización las ficticias (art. 15: “La filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la *autorización previa de la consejería competente en la materia*, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización”) (la cursiva es nuestra).

---

<sup>34</sup> Como excepción, del art. 7.3, que se mantenía referido a cualquier clase de animales, se rechaza que cree inseguridad: “La prohibición establecida en el art. 7.3 concierne a la tenencia de cualquier tipo de animales y no se advierte que genere inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma” [FJ 14, letra c)].

La Sentencia (FJ 16) no se pronuncia, obviamente, sobre la inexplicable impugnación bajo la perspectiva de la “libertad de producción y creación literaria y artística” del precepto que prohibía las escenas de “muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento” reales (art. 7.12), al haberlo declarado ya inconstitucional, a mi juicio desacertadamente, desde la óptica competencial. Pero sí se pronuncia sobre la sujeción a autorización (por la consejería competente en la materia) de las escenas ficticias, aunque utilizando una argumentación, como ya habíamos avanzado, en mi opinión incoherente o al menos incompleta.

En efecto, tras recordar que, según doctrina constitucional reiterada, la prohibición de la “censura previa” (art. 20.2 CE) excluye cualquier tipo de “autorización” para el ejercicio, entre otras, de la libertad de producción y creación literaria, artística, científica y técnica<sup>35</sup>, acaba, sin embargo, avalando la constitucionalidad de la autorización exigida en este caso por la ley riojana en base simplemente a la legitimidad del objetivo perseguido.

“No cabe apreciar que este precepto introduzca un supuesto de censura previa. La autorización previa de la consejería competente de la comunidad autónoma lo es a los exclusivos efectos de asegurar que las escenas que se pretenden filmar simulando que se da muerte o se inflige cualquier daño o sufrimiento a un animal son, en efecto, ficticias. *Se trata de una norma que atiende al fin legítimo de evitar el maltrato animal y que no compromete la libertad de producción y creación artística cuando se utilizan animales en la filmación de escenas artísticas o publicitarias para el cine, la televisión u otros medios de difusión*” (la cursiva es nuestra).

Pero, obviamente, no se trata aquí de nuevo (como en el caso de la esterilización) de un problema de fines, sino de medios. Ninguna duda plantea la legitimidad del fin previsto, pero la cuestión es si puede alcanzarse por un medio que, salvo rectificación de la doctrina anterior (que no se produce), no resulta compatible con el contenido constitucionalmente protegido de estas libertades, como es la autorización, por muy reglada que sea<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Con cita de la STC 187/1999, FJ 5: “La prohibición de todo tipo de censura previa, en el marco de la libertad de expresión, no es sino garantía con el fin de limitar al legislador y evitar que, amparado en las reservas de ley del art. 53.1 y art. 81.1 CE, pudiera tener la tentación de someter su ejercicio y disfrute a *cualesquiera autorizaciones, sea cual fuere su tipo o su carácter, [aun cuando cimentadas en la protección de aquellos derechos, bienes y valores constitucionales jurídicos que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 20.4 C.E., funcionan como límite de aquella libertad en su doble manifestación]*” (la cursiva es nuestra).

<sup>36</sup> Hay que reconocer, no obstante, que la exigencia de autorización en este supuesto está muy extendida en las recientes leyes autonómicas de protección de los animales. Así, la

## 1.6. VALORACIÓN FINAL

En resumen, la Sentencia que acabamos de comentar, la primera del Tribunal Constitucional que se enfrenta con cierta amplitud al problema de la protección de los animales tanto desde la óptica competencial como sustantiva, merece, en mi opinión, una valoración de conjunto positiva, especialmente por rechazar con claridad el alegato relativo al supuesto afán de la ley riojana, pero lo mismo cabría decir de cualquier otra de las modernas leyes autonómicas, de imponer una ideología animalista. No necesita para ello sobredimensionar la naturaleza constitucional actual de la protección de los animales, que no alcanza, a diferencia de la protección del medio ambiente, el rango de principio rector de la política social y económica. Le basta con dejar bien establecido, como por lo demás resulta evidente, que la protección de los animales constituye un “fin constitucionalmente legítimo”, que habilita al legislador competente, en este caso y principalmente autonómico, para establecer limitaciones, lógicamente proporcionadas, incluso a derechos fundamentales tales como el de propiedad o la libertad de empresa<sup>37</sup>.

De todos modos, a lo largo del comentario hemos expuesto algunos flancos débiles de la Sentencia, que no se trata ahora de repetir, sino simplemente de recapitular. En el apartado competencial, no acabo de entender la censura de ciertas prohibiciones supuestamente sólo accesibles para el legislador estatal, como asuntos civiles, pero que contienen todas y cada una de las leyes autonómicas en la materia, y que no se extiende a su correlato sancionador, lo que la convierte en irrelevante. Y en el apartado sustantivo, me parece, en cambio, escasa la profundidad con la que la Sentencia aborda dos cuestiones, la esterilización sistemática y la autorización para la filmación de simulacros, que podrían haber obtenido tal vez un juicio desfavorable por inadecuación de los medios a los fines legítimos perseguidos.

---

exigen las leyes catalana (art. 10), gallega [art. 9, letra m)], murciana (art. 12) y castellano-manchega (art. 10). No tan claramente, sin embargo, las leyes madrileña y foral navarra.

<sup>37</sup> No me parece, pues, justificada, por no derivarse de la jurisprudencia constitucional, la preocupación de Concepción CASTRO ÁLVAREZ, de que “si no tiene rango constitucional difícilmente puede invocarse la protección de los animales como posible límite de un derecho o libertad constitucional”, expuesta en su por lo demás espléndido trabajo ya citado, “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales...”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 48, 2021.

## 2. CAZA Y LEYES SINGULARES

### 2.1. INTRODUCCIÓN

Durante bastantes años la regulación de la caza en Castilla y León ha resultado especialmente dificultosa por el celo de unas organizaciones ecologistas beligerantes y de una Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad Autónoma (la de Valladolid) sensible a sus argumentos<sup>38</sup>.

Sucesivos desarrollos reglamentarios en forma de Decreto del art. 7.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León, definiendo entre otras cosas las especies cinegéticas, y diversas Órdenes anuales de caza de la Consejería con competencias en la materia, que, de acuerdo con las previsiones del art. 7.3 de la misma ley, y también entre otras cosas, especificaban, de entre las cinegéticas, las especies cazables en cada temporada, fueron sistemáticamente anulados (total o parcialmente) por Sentencias de ese Tribunal por motivos variados, pero fundamentalmente, por lo que aquí importa, en base a dos líneas jurisprudenciales que paulatinamente se fueron asentando como propias y características de la doctrina de esa Sala: la falta de rango suficiente de las Órdenes de la Consejería para determinar las especies susceptibles de ser cazadas y la necesidad de estudios científicos particulares (para la Comunidad Autónoma de Castilla y León) y actualizados sobre el estado de conservación de las distintas especies para poder ser declaradas cinegéticas o cazables, cuya pertinaz ausencia se venía reprochando tanto a los Decretos como a las Órdenes<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Más detalles sobre esta problemática y referencia también a la ley castellano-leonesa 9/2009 de la que luego hablaremos, en: Íñigo SANZ RUBIALES, “[Castilla y León: la caza, en el punto de mira](#)”, en: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, Ciemat, Madrid, 2020, pp. 1030 y ss.; José Miguel GARCÍA ASENSIO, “[Fauna: pulso judicial sobre el régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas](#)”, en: *Observatorio de políticas ambientales 2020*, op. cit., pp. 780 y ss.; y Eva BLASCO HEDO, “[Suspensión provisional de la actividad cinegética por la estimación judicial de una medida cautelar versus modificación de la Ley de caza de Castilla y León que autoriza su ejercicio](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 89, 29 de abril de 2019.

<sup>39</sup> Así, entre otras, las SSTJ de Castilla y León (Valladolid) de 2 de febrero de 2015 (núm. de recurso 82/2012), sobre el Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, 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; 17 de mayo de 2017 (núm. de recurso 615/2015), sobre el Decreto 32/2015, de 30 de abril, que sustituyó al anterior; y 7 de marzo de 2018 (núm. de recurso 754/2016), en relación con la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, por la que se aprueba la orden anual de caza.

En este mismo año 2020, y unos meses antes de que recayeran las dos Sentencias del Tribunal Constitucional que seguidamente comentaremos, una espléndida Sentencia del Tribunal Supremo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 18 de mayo, conociendo en casación de la Sentencia anulatoria de uno de aquellos Decretos, ha desmontado de forma detallada y convincente la conformidad a Derecho de esos dos criterios jurisprudenciales de la Sala castellano-leonesa, lo que permite augurar un futuro más tranquilo para la regulación de la caza en esa Comunidad Autónoma<sup>40</sup>.

Pero esta Sentencia del Tribunal Supremo es posterior a los hechos que motivaron el planteamiento ante el Tribunal Constitucional del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad que inmediatamente precisaremos, y los temas abordados por ella (de estricta legalidad ordinaria) también difieren de los problemas respecto de los cuales se pidió decisión al Tribunal Constitucional, que en sus SSTC 148 y 149/2020, de 22 de octubre, respectivamente, ni siquiera se sintió obligado a mencionarla<sup>41</sup>. Conviene, pues, sin más demora, concretar cuáles fueron esos hechos y los motivos determinantes del planteamiento de estos procesos constitucionales.

## 2.2. ANTECEDENTES

Hasta la fecha, los sucesivos traspiés judiciales que iba sufriendo en la materia la Junta de Castilla y León se producían sin consecuencias prácticas relevantes o al menos inmediatas: los Decretos o las partes de ellos anuladas se sustituían por otros o eran objeto de modificación, y las Órdenes anuales de caza se anulaban tiempo después de que hubiera concluido su periodo de vigencia.

Pero las cosas cambiaron con motivo de la impugnación, por parte del Partido animalista contra el maltrato animal (PACMA), del Decreto de 2018 que modificaba parcialmente el a la sazón vigente de 2015 (con intención precisamente de acomodar la regulación a una de esas Sentencias) y de la Orden anual de caza de esa misma temporada<sup>42</sup>. En esta ocasión (no sé si por primera vez) la entidad recurrente solicitó la suspensión cautelar, durante la

---

<sup>40</sup> STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Quinta) de 18 de mayo (núm. de recurso 4878/2017, Ponente: Rafael Fernández Valverde), en recurso de casación frente a la STSJ antes mencionada de 17 de mayo de 2017, en relación con el Decreto 32/2015, de 30 de abril.

<sup>41</sup> Sí hizo referencia a ella una de las partes intervinientes en la cuestión de inconstitucionalidad, la Fundación Artemisan (antecedente 13 de la STC 149/2020).

<sup>42</sup> Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 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 su fauna silvestre; y Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la orden anual de caza.

pendencia de los respectivos recursos contencioso-administrativos, de las referidas disposiciones reglamentarias. Y desde luego en esta ocasión (esta vez sí posiblemente por primera vez), la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia con sede en Valladolid accedió a las suspensiones solicitadas por medio de unas decisiones (autos de 21 y 26 de febrero de 2019) fundadas tanto en el *periculum in mora* y la ponderación de intereses en juego, como en el criterio, caro para dicha Sala, del *fumus boni iuris* y la reiteración de unos vicios, los antes aludidos, ya suficientemente esclarecidos y censurados en su jurisprudencia<sup>43</sup>.

Las consecuencias prácticas de la (hasta entonces posiblemente inédita) suspensión cautelar de esta clase de disposiciones sí eran evidentemente relevantes e inmediatas, por cuanto ello suponía la interdicción de la caza en la Comunidad Autónoma, por falta de soporte normativo, en la temporada a punto de comenzar.

Por este motivo, y dada la trascendencia no sólo, pero también económica que el sector cinegético tiene en la Comunidad, se apresuró a intervenir el legislador castellano-leonés. En virtud de una proposición de ley, presentada al alimón por los grupos parlamentarios popular, socialista y de Ciudadanos, tramitada por el procedimiento de lectura única, apenas un mes después de los mencionados autos, se aprobó la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación parcial de la Ley de caza de 1996, que elevaba de rango, incorporándolas al propio texto legal, las disposiciones que hasta ese momento habían tenido en la legislación castellano-leonesa un tratamiento simplemente reglamentario sobre especies cinegéticas/cazables, así como sobre los periodos de caza y veda de cada una de ellas<sup>44</sup>.

El éxito que en el pasado habían tenido las denuncias de comportamientos similares del legislador castellano-leonés ante la obstaculización por parte de la justicia ordinaria de actuaciones polémicas promovidas por la Administración de esa Comunidad Autónoma (casos Santovenia de Pisuerga, Ciudad del Medio Ambiente, Meseta-Ski y estación de esquí de San Glorio<sup>45</sup>), animó sin duda a cuestionar de nuevo ante el Tribunal Constitucional una Ley, la de 2018, que, al margen de otras

---

<sup>43</sup> AATSJ de Castilla y León (Valladolid) de 21 y 26 de febrero de 2019, de suspensión de la vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril y de la Orden FYM/728/2018, respectivamente (núm. de recurso 755/2018, el primero).

<sup>44</sup> 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. La tramitación parlamentaria de la proposición de ley (núm. de referencia PPL/000027), en [la página web de las Cortes de Castilla y León](#).

<sup>45</sup> SSTC 129/2013, de 4 de junio, 203/2013, de 5 de diciembre, 162/2014, de 7 de octubre, y 50/2015, de 5 de marzo, respectivamente.

consideraciones, venía motivada evidentemente por una decisión judicial desfavorable en relación con una previa actuación administrativa, lo que se produjo por una doble vía. En primer lugar, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a la ley (frente a determinados preceptos de la misma), y seguidamente la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid planteó una cuestión de inconstitucionalidad dentro del propio incidente de suspensión de la vigencia del Decreto de 2018, que seguía abierto debido a la interposición por la Junta de Castilla y León de un recurso de reposición (todavía por entonces no resuelto) frente al auto que acordaba la suspensión y al rechazo del desistimiento que, una vez aprobada la ley, formuló lógicamente la Junta; temática ésta, la de la admisibilidad o no de las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas en el marco de incidentes de suspensión, que hubo de plantearse como cuestión previa la Sentencia resolutoria de la cuestión, resolviéndola en sentido afirmativo [STC 149/2020, FJ 2 a)]<sup>46</sup>.

Tanto el recurso como la cuestión, que no fueron acumulados, se basaban esencialmente en los mismos motivos, a saber, la calificación de la ley impugnada como ley singular (y autoaplicativa) contraria a los arts. 9.3 y 24.1 CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, y su simultánea consideración como una convalidación legislativa lesiva de los arts. 24.1 y 117 CE, de conformidad también con la doctrina constitucional a este respecto. El recurso del Defensor del Pueblo añadía un motivo de impugnación competencial, consistente en la inconstitucionalidad mediata de la ley por supuesta vulneración de la legislación básica en la materia contenida en determinados preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El recurso y la cuestión fueron resueltos (y cabe adelantar que desestimados) por medio de las SSTC 148 y 149/2020, respectivamente, ambas de la misma fecha, 22 de octubre. La primera comienza analizando, como es habitual, la cuestión de índole competencial planteada en el recurso, y sienta las bases para la resolución de las dos cuestiones principales, de carácter sustantivo, planteadas tanto en el uno como en la otra, pero sin agotar los argumentos, que serán completados por la segunda, que por ello mismo no es una simple Sentencia de remisión. Con algunos matices (relativos a la argumentación), se trata, en mi opinión, de dos Sentencias acertadas y convincentes, para cuya exposición vamos a seguir el orden de motivos de impugnación ya mencionado.

---

<sup>46</sup> La Sentencia considera, a este respecto, que el tribunal *a quo* levantó la carga de justificar la relevancia y aplicabilidad al caso de la Ley cuestionada (art. 35.1 LOTC), por cuanto la Ley derogaba el Decreto suspendido, con lo que, de ser válida, "la medida cautelar tendría que ser dejada sin efecto y el recurso de reposición debería ser estimado".

### **2.3. EL PROBLEMA COMPETENCIAL**

El motivo competencial no tenía, en verdad, excesivo recorrido. Nadie ponía en duda la competencia normativa autonómica en materia de caza ni la posible afectación transversal de dicha competencia por la legislación básica ambiental, concretamente en materia de protección de especies, hoy encarnada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Lo que ocurre es que la denuncia de la existencia de una vulneración de esa legislación básica se basaba simplemente en la asunción por parte del recurso de la interpretación de dicha legislación básica (pero, sobre todo, de la Directiva de aves) que venía apadrinando, como ya sabemos, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el sentido de que la calificación como cinegética o cazable de una especie exigiría la previa realización de estudios particulares y actualizados sobre el estado de conservación de dicha especie en el territorio autonómico concernido, pero sin poder identificar dentro de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ningún precepto concreto que estableciera tal cosa, y sin que pudiera extenderse, obviamente, en sede constitucional el examen del posible asiento normativo de dicha exigencia a la Directiva de aves (porque, como es sabido, el Derecho comunitario europeo no es patrón de constitucionalidad, sino mera cuestión de legalidad ordinaria), como, sin embargo, sí que hizo de manera cumplida la antes mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, para negar que la referida Directiva contenga una exigencia de estas características.

Descartada, por tanto, la existencia por este motivo de una "contradicción efectiva e insalvable" entre la ley impugnada y la legislación básica de referencia, la STC 148/2020 (FJ 4) reconduce el problema planteado a otro de índole no competencial, a saber, la posible existencia (por la inexistencia de tales estudios) de una vulneración de las reglas esenciales del procedimiento de elaboración de leyes (autonómicas), lo que evidentemente se salda con un juicio negativo (desestimatorio) al no poderse identificar siquiera tampoco el precepto que, dentro del ordenamiento jurídico castellano-leonés (el relevante a estos efectos), exija la existencia de tales estudios previos.

### **2.4. LEYES SINGULARES**

Los temas realmente importantes que planteaban tanto el recurso como la cuestión eran los relativos a la posible calificación de la ley impugnada como una "ley singular" y/o como una "convalidación legislativa", y a renglón seguido, si la respuesta fuera afirmativa en alguno de los dos casos, al examen del cumplimiento por la ley impugnada de las condiciones exigidas por la doctrina constitucional para la constitucionalidad de estas dos figuras.

Las Sentencias objeto de este comentario van a negar la mayor en ambos casos, esto es, que nos hallemos en presencia de una "ley singular" y/o de una "convalidación legislativa", lo que no obsta para que, a mayor abundamiento, entren también, sobre todo en el segundo caso, en el terreno de las justificaciones.

Empezando por el primero de estos temas, la STC 148/2020 (FJ 5) comienza con la lógica advertencia de que las leyes singulares no son inconstitucionales por el mero hecho de serlo, aunque por tratarse de una forma atípica de ejercicio de la potestad legislativa estén sujetas a ciertos límites desde el punto de vista constitucional, y de que, obviamente, en cada caso concreto, antes de preguntarse por la observancia o no de esos límites, es necesario comprobar que la examinada constituye efectivamente un caso de ley singular.

Recuerda a continuación la tipología de leyes singulares acuñada por la doctrina constitucional a partir de las Sentencias Santovenia y Ciudad del Medio Ambiente, y reiterada luego en numerosas ocasiones, que distingue entre leyes autoaplicativas (como la de autorización de un planta de tratamiento de residuos, en el caso Santovenia), leyes con destinatario único (como la de expropiación de Rumasa) y leyes de caso único (como la de aprobación de un plan urbanístico, en el caso Ciudad de Medio Ambiente), para concluir que la Ley castellano-leonesa de reforma de la ley de caza, impugnada en el presente caso, no se encuentra en ninguno de esos tres supuestos, no constituye por tanto una ley singular ni requiere ser analizada desde el punto de vista de los límites fijados por la doctrina constitucional en cada uno de ellos.

No es una ley autoaplicativa porque para ello no basta con que sea autosuficiente y susceptible de aplicación inmediata sin necesidad de desarrollos o actos intermedios, sino que es necesario que encierre una actividad "ejecutiva" o "materialmente administrativa", lo que obviamente no es el caso de una ley que contiene una regulación general de las especies cinegéticas o cazables y de los periodos de caza. Tampoco es evidentemente una ley con destinatario único, puesto que el suyo es por definición general. Y tampoco es, finalmente, una ley de caso único, por el mismo tipo de razones, es decir, por establecer una regulación de alcance general y vigencia en principio indefinida.

Siempre he criticado esta tipología de leyes singulares establecida por la doctrina constitucional a partir de las Sentencias ya indicadas (que, no obstante, hasta el momento ha hecho fortuna), no tanto en sí misma, pues puede tener un cierto valor ilustrativo, como por las consecuencias jurídicas anudadas a su formulación, pues se enunció con la finalidad de establecer

cánones de constitucionalidad diferenciados para cada una de las categorías resultantes, y especialmente restrictivos (en realidad, de imposible cumplimiento) para el primero de los tipos indicados, el de las llamadas "leyes autoaplicativas", aunque afortunadamente nunca han vuelto a aplicarse más allá del caso de origen (el caso Santovenia)<sup>47</sup>.

Siempre he pensado, por el contrario, que todos los supuestos que la doctrina constitucional viene englobando, desde aquellas Sentencias, bajo la denominación común de "leyes singulares" y, por lo tanto, los tres subtipos identificados dentro de esta categoría, responden en realidad a un mismo fenómeno, el de las leyes "materialmente administrativas" (caracterización que conviene a los tres y no sólo al primero), es decir, al fenómeno de leyes que, en un caso singular, asumen una tarea (tenga ésta carácter ejecutivo o normativo) que con carácter general (es decir, para los restantes casos) el ordenamiento jurídico vigente atribuye a la Administración (sea autorizar una planta de residuos, llevar a cabo una expropiación, tareas ambas ejecutivas, o aprobar un plan urbanístico, tarea ésta normativa). Por ello el canon de enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional de este tipo de leyes ha de ser siempre el mismo, el de verificar si la limitación del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) que indefectiblemente provoca en tales casos (singulares) el empleo del instrumento legal puede encontrar o no alguna justificación que excluya su arbitrariedad (art. 9.3 CE) o, dicho de otra manera, un examen del caso a la luz del principio de igualdad (arts. 14.1 y 9.3 CE) en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

De todas formas, coincido con las Sentencias aquí comentadas en que la Ley castellano-leonesa impugnada en este caso no es una ley singular o materialmente administrativa, pues no eleva al rango de ley la regulación de la caza de una determinada especie en contraposición a las demás, sino que lo hace con carácter general para todas ellas, sin generar por tanto ningún tipo de discriminación o trato diferencial que requiera de algún tipo de justificación desde el punto de vista del principio de igualdad.

## 2.5. CONVALIDACIONES LEGISLATIVAS

El supuesto de las convalidaciones legislativas se solapa muchas veces con el de las leyes singulares, pues en no pocas ocasiones (y así lo acredita precisamente la casuística procedente de la Comunidad de Castilla y León)

---

<sup>47</sup> Así, en mi trabajo: "La discutible relevancia del concepto de «leyes autoaplicativas» en el examen constitucional de las leyes materialmente administrativas (una crítica metodológica a las Sentencias Santovenia y Ciudad del medio ambiente)", en: L. Arroyo Jiménez, M. Beladiez Rojo, C. Ortega Carballo y J.M. Rodríguez de Santiago (coord.), *El juez del derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2015, pp. 263 a 330.

este tipo de leyes, las leyes singulares, se aprueban justamente como reacción a la previa anulación (o suspensión) judicial de la actuación de la Administración (acto administrativo o reglamento) en un caso concreto. Pero no siempre se produce esa coincidencia, pues las leyes singulares pueden adoptarse también con carácter preventivo (con lo que no habría propiamente una convalidación legislativa), y las convalidaciones legislativas pueden referirse también a actuaciones de la Administración (de carácter normativo) que no revistan un carácter singular, como, en principio, sería el caso aquí examinado. En todo caso, las convalidaciones legislativas afectan a una vertiente distinta del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que no es ahora la del acceso a la jurisdicción, sino la del derecho al cumplimiento de las resoluciones judiciales en sus propios términos, que tampoco es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones justificadas (STC 73/2000, de 14 de marzo, en el caso Itoiz).

En el caso presente, la Ley castellano-leonesa, si bien no podía calificarse como una ley singular por las razones antes indicadas, sí parecía presentar en principio las características propias de una convalidación legislativa, por suponer la reacción del legislador frente a la suspensión cautelar de la vigencia de una disposición reglamentaria para permitir el ejercicio de la caza en la temporada a punto de comenzar, que con dicha suspensión había quedado sin respaldo normativo<sup>48</sup>. Lo lógico era, pues, examinar la posible justificación de la afectación al derecho al cumplimiento de las resoluciones judiciales en sus propios términos indudablemente producida por dicha ley en los términos propuestos por ejemplo por la referida Sentencia del caso Itoiz, es decir, comprobando la existencia o no de una finalidad constitucionalmente legítima y la proporcionalidad o no de la medida en relación con los fines perseguidos.

Sin embargo, las Sentencias resolutorias del caso, que estamos aquí comentando, parecen inclinarse más bien, de nuevo, por negar la mayor, es decir, la existencia de una auténtica convalidación legislativa, con el argumento de que la ley impugnada no habría impedido realmente la eficacia de la suspensión acordada, que habría desplegado sus efectos al menos hasta la entrada en vigor de aquélla (SSTC 148/2020, FJ 5; y 149/2020, FJ 5).

“El tribunal tampoco comparte esta argumentación, pues la circunstancia de que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2019, pueda practicarse la caza en Castilla y León no conlleva el incumplimiento del auto que acordó la suspensión cautelar de la eficacia del

---

<sup>48</sup> De la misma opinión, Íñigo SANZ RUBIALES, “[Castilla y León: la caza, en el punto de mira](#)”, en: G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, Ciemat, Madrid, 2020, p. 1032.

Decreto 10/2018, de 26 de abril. La adopción de esta medida cautelar determinó que, al suspenderse la norma que en aquel momento regulaba aspectos esenciales para la práctica de la caza, esta actividad no pudiera realizarse. Ahora bien, esta resolución judicial no impide que el legislador pueda dictar una ley que regule la actividad cinegética y permita su ejercicio. Como se ha indicado, el hecho de que esta nueva regulación pueda determinar la pérdida de objeto del incidente de medidas cautelares que ha dado lugar al planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad no convierte esta norma en una ley singular que tenga como objeto evitar el cumplimiento de una resolución judicial. La Ley 9/2019, de 28 de marzo, regula de forma abstracta y general determinados aspectos de la actividad cinegética en la citada comunidad autónoma, sin que afecte a este carácter que las determinaciones que en ella se establecen puedan tener incidencia en procesos en curso" (STC 149/2020, FJ 5).

Consciente, no obstante, tal vez el Tribunal de la debilidad de este argumento, las Sentencias en cuestión, aun sin considerarlo por lo dicho estrictamente necesario, entran a examinar también la posible justificación de esta actuación del legislador castellano-leonés más o menos en los términos indicados. Aun sin citar el precedente de Itoiz, las Sentencias encuentran en la exposición de motivos de la ley todo un conjunto de razones constitucionalmente legítimas para hacer viable el ejercicio de la caza, como en las demás, en la temporada en cuestión, y tampoco encuentran ningún motivo que permita dudar de la proporcionalidad de esta medida, en el sentido de no guardarse el obligado equilibrio entre el ejercicio de la caza y la protección de las especies (SSTC 148/2020, FJ 5; y 149/2020, FJ 6).

## **2.6. REFLEXIÓN FINAL**

En lo estrictamente sometido a su consideración, las SSTC 148 y 149/2020 ofrecen, a mi juicio, una respuesta en el fondo acertada. La Ley castellano-leonesa que procedía a regular por sí misma, por vez primera en esa Comunidad Autónoma, las especies cazables y los periodos de caza no era propiamente una ley singular o materialmente administrativa, debido a su alcance general y consiguiente falta de término de comparación con el que medir la restricción del derecho a la tutela judicial efectiva que inevitablemente provoca el uso del instrumento legal. Sí creo, en cambio, que podría haber sido considerada (de un modo más abierto a como lo hacen las Sentencias) como la convalidación legislativa de una actuación reglamentaria que se encontraba suspendida en sede judicial, pero que era constitucionalmente salvable, al modo del caso Itoiz, en base a los objetivos (legítimos) perseguidos y la manera (equilibrada) de hacerlo.

Pero la paz regulatoria para la caza en la Comunidad de Castilla y León no va a provenir tanto de estas Sentencias constitucionales como de la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, cuyo comentario obviamente no nos incumbe aquí, que acaso permitirá volver al sistema de fuentes anterior, abandonando la anomalía, ciertamente no tenida por inconstitucional, de elevar al rango de ley cuestiones indudablemente más propias del reglamento.

### **3. BOLSAS DE PLÁSTICO Y UNIDAD DE MERCADO**

#### **3.1. INTRODUCCIÓN**

Hacía tiempo que no se veía en la jurisprudencia constitucional un ejemplo tan claro de aplicación de uno de los pilares del reparto de competencias normativas entre Estado y Comunidades Autónomas en materia ambiental, el que autoriza a estas últimas a dictar “normas adicionales de protección”, es decir, a mejorar los estándares de protección dispensados por la legislación básica, como el que proporciona la STC 100/2020, de 22 de julio, sobre el adelanto del calendario para la prohibición de la utilización comercial de ciertos tipos de bolsas de plástico, previsto por el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico, efectuado en la Comunidad Foral de Navarra por medio del art. 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad<sup>49</sup>.

Me queda, sin embargo, la duda de si éste era el caso más indicado para hacer aplicación de esta doctrina o si, por el contrario, como se defendía en el recurso, la regulación básica podía adscribirse competencialmente al ámbito económico. También me queda la duda de si el caso, juzgado bajo una óptica estrictamente competencial, hubiera podido merecer otra solución, o al menos alguna argumentación adicional, de haber sido examinado bajo la perspectiva sustantiva de la posible contradicción de la regulación navarra con la prohibición de las medidas obstaculizadoras de la libre circulación de bienes en todo el territorio español, contenida en el art. 139.2 CE.

---

<sup>49</sup> Una reseña y valoración general de esta ley, por José Francisco ALENZA GARCÍA, “[Navarra: una Ley foral de residuos ambiciosa en los objetivos e incierta en los medios para lograrlos](#)”, en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2019*, Ciemat, Madrid, 2019, pp.1262 y ss.

Pero de todo esto nos ocuparemos más tarde. Vamos a repasar primero los antecedentes del asunto, las alegaciones de las partes y la decisión del Tribunal, dejando para el final la valoración crítica de la Sentencia.

### 3.2. ANTECEDENTES

Con el fin de reducir en la Unión Europea el consumo de bolsas de plástico ligeras (las de grosor inferior a 50 micras, con diferencia las más utilizadas y las que plantean mayores problemas ambientales debido a su rápida conversión en basura, por su menor reutilización, y a su fácil dispersión en el medio por su reducido peso<sup>50</sup>), se aprobó en 2015 una Directiva que introducía ciertas modificaciones en la Directiva del año 94 sobre envases y residuos de envases, que hasta entonces no se había ocupado específicamente de esta temática<sup>51</sup>.

Tal vez tenga interés señalar que esta Directiva, como también por cierto la que venía a enmendar, se aprobó con fundamento no en las competencias de la Unión Europea en materia de medio ambiente, sino en las relativas a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros para el buen funcionamiento del mercado interior, es decir, con el fin de evitar los obstáculos a la libre circulación de mercancías y/o las distorsiones a la competencia que pudieran derivarse de la disparidad entre dichas legislaciones<sup>52</sup>.

De todos modos, la distinta entidad del problema en los Estados miembros y la variedad de medidas tomadas ya al respecto en algunos de ellos para combatirlo, hicieron que esta Directiva se planteara como un ejemplo claro de las que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea denomina como Directivas de armonización incompleta o no exhaustiva de las legislaciones de los Estados miembros<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Así se explica, por ejemplo, en el preámbulo del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo (apartado I). Según la Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto, de 25 de julio de 2017, a la que más tarde volveremos a hacer referencia, en 2014 en España se pusieron en el mercado unas 62.560 toneladas de bolsas de plástico de menos de 50 micras de espesor (6.730 millones de unidades) y unas 4.670 toneladas de bolsas de plástico de más de 50 micras (158 millones de unidades) (p. 9 de la Memoria).

<sup>51</sup> Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.

<sup>52</sup> La Directiva invocaba, en efecto, como principal fundamento el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (aproximación de las legislaciones).

<sup>53</sup> Vid., por eje., sobre esta terminología, las SSTJUE de 16 de julio de 2015, asunto C 95/14, Unione Nazionale Industria Conciaria; y de 12 de noviembre de 2015, asunto C 198/14, Valev Visnapuu.

En efecto, la Directiva se limitaba, en lo que ahora importa, a imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar “medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras”, pero sin predeterminar por completo las medidas encaminadas al logro de ese objetivo, contentándose con señalar una baraja de opciones (objetivos de reducción nacionales, mantenimiento o introducción de instrumentos económicos, restricciones a la comercialización proporcionadas y no discriminatorias y acuerdos con los sectores económicos interesados), así como la necesaria inclusión dentro de las mismas de al menos una de dos opciones (objetivos de reducción nacionales para el final de 2019 y 2025 o evitación de la entrega gratuita de bolsas de plástico en los puntos de venta al final de 2018), permitiendo excluir en ambos casos las bolsas de plástico muy ligeras (esto es, las de espesor inferior a 15 micras que son necesarias por razones de higiene o suministradas como envase primario para alimentos a granel cuando su uso contribuye a prevenir el desperdicio de alimentos<sup>54</sup>).

Con cierto retraso (pues el plazo vencía el 27 de noviembre de 2016), se produjo la incorporación a escala nacional de esta Directiva por medio del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, adoptado con fundamento indistinto en las competencias del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.13 y 23 CE, respectivamente)<sup>55</sup>.

La regulación básica contenida en este Real Decreto (art. 4. Medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico), que no dejaba de presentar cierta ambición, consistía en el establecimiento de un calendario gradual de medidas, combinación de dos los tipos sugeridos por la Directiva (instrumentos económicos y restricciones a la comercialización), y afectantes también a las bolsas de plástico gruesas (de 50 micras o más)<sup>56</sup>.

En síntesis, y a efectos comparativos con la posterior regulación navarra, el régimen básico se traducía en lo siguiente: (1) prohibición, a partir del 1 de julio de 2018, de la entrega gratuita al consumidor de bolsas de

---

<sup>54</sup> Según la Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto, antes indicada, del total de bolsas de plástico ligeras puestas en el mercado español en 2014, un 23% fueron muy ligeras.

<sup>55</sup> Disposición final primera.

<sup>56</sup> Sobre este tipo de bolsas, la Directiva (UE) 2015/720 se limitaba a contemplar expresamente la posible adopción por los Estados miembros de medidas tales como instrumentos económicos u objetivos nacionales de reducción (nuevo art. 4.1 ter de la Directiva 94/62/CE).

plástico ligeras (no de las muy ligeras) y gruesas (salvo que tuvieran un porcentaje de plástico reciclado igual o superior al 70%); (2) prohibición de entrega al consumidor, a partir del 1 de enero de 2020 (que se sumaba a la anterior), de bolsas de plástico fragmentables y de bolsas gruesas que no incluyeran un porcentaje mínimo de plástico reciclado del 50%; y (3) prohibición de entrega al consumidor, a partir del 1 de enero de 2021 (que se suma también a las anteriores), de bolsas ligeras y muy ligeras, salvo que sean de plástico compostable.

Es decir, a partir de este 1 de enero de 2021, sólo cabe la entrega al consumidor de bolsas ligeras y muy ligeras de plástico compostable (y sólo estas últimas de forma gratuita), así como de bolsas gruesas con un porcentaje mínimo de plástico reciclado del 50% (y sólo de forma gratuita las que incluyan un porcentaje de plástico reciclado igual o superior al 70%), lo que, me parece, dista mucho de estarse cumpliendo de forma sistemática.

Justo un mes después de la aprobación del mencionado Real Decreto, el Parlamento de Navarra aprobó, por escaso margen de votos, la nueva Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, que venía tramitándose desde diciembre del año anterior, y que en el extremo que aquí importa, contenía una regulación del uso de bolsas de plástico más ambiciosa que la inicialmente contemplada en el proyecto de ley, pero, sobre todo, que es evidentemente lo que aquí más importa, más ambiciosa también que la recientemente aprobada a la sazón con carácter básico<sup>57</sup>.

En efecto, el art. 23 de la ley (relativo a la utilización de bolsas de plástico) establecía el siguiente calendario de medidas: (1) prohibición, a partir del 1 de julio de 2018, de la entrega gratuita al consumidor de toda clase de bolsas de plástico no compostable, salvo las muy ligeras [apartado 1, letra a)]; y (2) prohibición de entrega al consumidor, a partir del 1 de enero de 2020, de todo tipo de bolsas de plástico, salvo las de plástico compostable, así como de la entrega gratuita de estas últimas (apartado 2).

Sin perjuicio de evidentes similitudes (conceptuales y de algunas fechas de referencia), las diferencias de la regulación navarra con la establecida un mes antes con carácter básico por el referido Real Decreto saltaban también a la vista. Algunas de esas diferencias se traducían en adelantos de calendario, por lo que podemos considerar que tenían un alcance transitorio, lo que no quiere decir no fuera significativo (así, por ejemplo, las bolsas ligeras -no compostables-, que como sabemos constituían el principal objeto de preocupación de la Directiva, estuvieron permitidas

---

<sup>57</sup> Extraigo estos datos de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley (núm. de expediente: 9-17/LEY-00014), disponible en la [página web del Parlamento de Navarra](#).

con arreglo a la legislación básica hasta el 1 de enero de 2021, sujetas sólo al pago de un precio, mientras que en legislación navarra dejaron de estarlo un año antes). Pero otras diferencias siguen estando presentes a 1 de enero de 2021, fecha en la que se ha cumplido el calendario previsto por la normativa básica, en particular, la prohibición de entrega al consumidor navarro de bolsas gruesas (no compostables) con un porcentaje mínimo de plástico reciclado del 50%, que es perfectamente legítima (de forma gratuita a partir del 70%, y onerosa entre el 50 y el 70%) con arreglo a la legislación básica.

Pues bien, tras el intento fallido de resolución extraprocésal de discrepancias, el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los mencionados preceptos de la Ley Foral navarra [esto es, los apartados 1, letra a) y 2 del art. 23], que será resuelto por la STC 100/2020, de 22 de julio, que estamos ahora comentando.

### **3.3. ALEGACIONES DE LAS PARTES**

El recurso, de carácter estrictamente competencial, se basaba, en síntesis, en la posible inconstitucionalidad mediata de los preceptos impugnados por contradicción insalvable con el régimen establecido en la materia en el art. 4 del ya mencionado Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, disposición cuyo carácter formal y materialmente básico no resultaría dudosa, y que en el extremo aquí relevante hallaría cobijo en la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y no en la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), por lo que no admitiría divergencia, siquiera al alza, por parte de las legislaciones autonómicas.

El escrito de interposición del recurso, presentado por la Abogacía del Estado, en mi opinión espléndido, aportaba los siguientes argumentos para justificar el encuadramiento competencial prevalente de la controversia en el terreno económico: (1) La fijación por el Real Decreto de un calendario (preciso) de medidas de reducción del consumo de bolsas de plástico tendría como finalidad establecer una regulación "uniforme" en la materia, en evitación de los obstáculos a la libre circulación de este producto que podrían derivarse de la existencia de distintas regulaciones autonómicas<sup>58</sup>, lo que justificaría la ubicación de este extremo de su regulación (de entre los dos

---

<sup>58</sup> Más concretamente, la Abogacía del Estado se refería al establecimiento de "un régimen común para todo el territorio nacional aplicable al sector de la distribución comercial a fin de evitar la generación de distorsiones, tanto en el propio mercado de los productores de bolsas como en el funcionamiento y la capacidad de suministro de las empresas de distribución" [antecedente 1 d) de la Sentencia].

títulos competenciales mencionados en el Real Decreto como fundamento de su entera regulación) en el ámbito de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica *ex art.* 149.1.13 CE, y no de la legislación ambiental. (2) La Directiva de procedencia de esta regulación (tanto la de 2015 como la modificada de 1994) tendría también, como vimos, un fundamento competencial económico y no ambiental, como lo tuvo igualmente la Ley de envases y residuos de envases de 1997, que incorporó esta última. (3) La jurisprudencia constitucional (STC 79/2017, de 22 de junio, sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado) habría admitido el empleo del título competencial "horizontal" previsto en el art. 149.1.13 CE con el fin, entre otros, de evitar la aparición de obstáculos a la unidad de mercado derivados de la disparidad de legislaciones autonómicas [lo que esa Sentencia denomina "garantías dinámicas" de la unidad de mercado]. Y (4) si los temas ambientales, como la reducción del consumo de bolsas de plástico, quedaran al margen de esa posibilidad, no habría forma de garantizar la unidad de mercado en ese orden de cuestiones.

El Gobierno y el Parlamento de Navarra hicieron también una defensa muy meritoria de la constitucionalidad del precepto impugnado, aunque en mi opinión menos convincente. Lógicamente, su razonamiento iba ante todo encaminado a justificar el encuadramiento competencial de la normativa estatal de referencia (cuyo carácter básico no se ponía en duda, ni formal ni materialmente) en el ámbito de la protección del medio ambiente, lo que dejaría paso para el establecimiento por las Comunidades Autónomas de normas adicionales de protección, superando los estándares de protección de aquella.

Argumentaban, en este sentido: (1) que la reducción del consumo de bolsas de plástico (un objetivo ambiental) era el fin declarado de esa normativa, (2) que dicha normativa vendría a suponer un desarrollo de la Disposición adicional segunda de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo fundamento competencial, según la Disposición final primera de la propia ley, era la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, y (3) la necesaria interpretación estricta, conforme a la jurisprudencia constitucional, del título atribuido al Estado en el art. 149.1.13 CE, para no vaciar de contenido las competencias autonómicas potencialmente afectadas. En otro orden de cosas, el Gobierno de Navarra (4) relativizaba las diferencias entre las regulaciones objeto de comparación, que no consideraba "significativas". Y el Parlamento de Navarra (5) introducía un debate de carácter sustantivo, sin duda pertinente, aunque no planteado en el recurso, el de la compatibilidad o no de la regulación cuestionada con el art. 139.2 CE, que en su opinión se saldaría con un juicio favorable, al no haberse acreditado por el recurrente la

generación de obstáculos para la libre circulación de bienes ni de distorsiones a la competencia, y porque en cualquier caso las medidas previstas por la ley foral navarra no serían desproporcionadas en relación con los fines (legítimos) perseguidos.

### **3.4. LA SENTENCIA**

Como nadie ponía en duda el carácter formal y materialmente básico de la regulación establecida por el art. 4 del Real Decreto 293/2018 (que, no obstante, la Sentencia, FJ 4, se detiene en justificar), y como, pese a lo sugerido por el Gobierno navarro, resultaba evidente la existencia de diferencias significativas entre las dos regulaciones objeto de comparación (que la Sentencia, FJ 4, se limita a confirmar), la única cuestión a resolver en el presente caso era el título competencial pertinente para el encuadramiento de aquel concreto precepto, y por extensión de la controversia, de entre los dos invocados indistintamente por el Real Decreto como fundamento de su entera regulación (Disposición final primera). Una elección que era, como vimos, discutida por las partes, y que ciertamente resultaba relevante, pues, pese a ser ambos de carácter básico, no ofrecían iguales posibilidades de desarrollo legislativo autonómico. En efecto, si la elección recayera en el primero, el relativo a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), la divergencia navarra no resultaría admisible y se transformaría en una “contradicción insalvable” con la regulación básica, determinante de su inconstitucionalidad mediata, mientras que si recayera en el segundo, la “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (art. 149.1.23 CE), aquella divergencia, en tanto que mejora de los estándares de protección, resultaría en principio constitucionalmente admisible al amparo de la facultad autonómica de establecer “normas adicionales de protección”, según los conocidos términos del reparto de competencias normativas en materia ambiental, que, como es lógico, recuerda también la Sentencia [FJ 3 B) a)].

Pues bien, a este respecto, la Sentencia [FJ 3 C)] se inclina en principio (y como veremos también al final) por encuadrar competencialmente las “medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico” establecidas por el art. 4 del Real Decreto 293/2018 en el ámbito de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, con argumentos muy similares a los utilizados por el Gobierno y el Parlamento navarros, esto es, por la finalidad primordial de esta regulación (de carácter ambiental), así como por el fundamento competencial, también ambiental, de la disposición legal de cabecera que daría cobertura a este desarrollo reglamentario (la Ley de residuos y suelos contaminados).

No obstante, a continuación, la Sentencia [FJ 3 D)] no puede por menos que reconocer, conforme a la propia doctrina constitucional invocada por la Abogacía del Estado (STC 79/2017), que el título competencial de carácter horizontal atribuido por el art. 149.1.13 CE, cumple, junto a otras funciones, la de formar parte de las “garantías dinámicas” de la unidad de mercado, permitiendo al Estado aprobar, con carácter básico, regulaciones dirigidas a eliminar o prevenir la aparición de obstáculos técnicos a la libre circulación de productos derivados de la diversidad (o potencial diversidad) de regulaciones autonómicas, que por definición, dada esa finalidad, pueden tener un carácter uniforme, incompatible con la existencia de divergencias autonómicas, siquiera al alza. Sin embargo, a este respecto, la Sentencia añade un estándar para el empleo del mencionado título con la función indicada (no claramente deducible de la Sentencia de referencia, sino más bien relativo a otras funciones reconocidas al título en cuestión) consistente en que los obstáculos a evitar o combatir sean “significativos” o “sustanciales”.

“Esta jurisprudencia comporta que el Estado solo puede ampararse en el art. 149.1.13 CE para establecer medidas de carácter económico que afecten a las competencias autonómicas cuando estas medidas tengan una incidencia directa y *significativa* en la economía o sean necesarias para garantizar el mercado único. En este último caso, para que estas medidas puedan estar justificadas será preciso que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tenga entidad suficiente para ocasionar una *distorsión sustancial* en el funcionamiento del mercado.

El legislador estatal, por tanto, en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE *no puede corregir distorsiones mínimas o no sustanciales* del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria autonómica ni imponer a las comunidades autónomas medidas económicas que afecten el ejercicio de sus competencias si estas medidas no tienen, por sí mismas o agregadas a otras que puedan adoptar el resto de comunidades autónomas, una incidencia relevante en la actividad económica general” [FJ 3 D)] (las cursivas son nuestras).

Y esto es, justamente, lo que no entiende acreditado en el caso presente. No le parecen suficientes, a este respecto, las alegaciones de la Abogacía del Estado sobre los obstáculos a la libre circulación de mercancías que supuestamente provocaría la regulación navarra. Pero, sobre todo, no encuentra en el Real Decreto ni en la Memoria del proyecto ningún indicio que permita concluir que el régimen previsto en su art. 4 (esto es, las “medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico” establecidas en ese precepto) tuviera, al menos entre otras, la finalidad de conjurar o prevenir la aparición de posibles barreras a la unidad de mercado.

“Tampoco en la <<Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto sobre reducción del consumo de bolsas de plástico>>, elaborada por el Gobierno en diciembre de 2016 [sic], se pone de manifiesto que estas medidas sean necesarias para evitar alteraciones sustanciales del funcionamiento del mercado (...) Respecto de la <<garantía de la unidad de mercado>> afirma simplemente que <<[e]l real decreto es plenamente respetuoso con el principio de garantía de la unidad de mercado, que regula la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado>>”[FJ 3 D)]

No pudiendo encontrar, así, el mencionado precepto apoyo competencial en el art. 149.1.13 CE, no queda otra alternativa, de acuerdo con la Sentencia, que mantener su encuadramiento en el ámbito de la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), con lo que acaba concluyendo (FJ 4) que los preceptos impugnados de la Ley navarra, divergentes, pero de contenido más protector, resultan constitucionalmente legítimos en calidad de “normas adicionales de protección”, sin incurrir en la pretendida inconstitucionalidad mediata por “contradicción insalvable” (inexistente) con aquél.

### **3.5. VALORACIÓN CRÍTICA**

#### **3.5.1. Las dos cuestiones con relevancia constitucional**

Pese a que, como acabamos de ver, la Sentencia relativiza en cierto modo esta cuestión, en mi opinión parece evidente que la regulación navarra del consumo de bolsas de plástico contenida en los preceptos impugnados de la Ley Foral, sin perjuicio de su indudable y legítima finalidad ambiental, suponía la creación de obstáculos a la libre circulación de mercancías en el territorio español, especialmente por lo que respecta a las prohibiciones de entrega a los consumidores de ciertos tipos de bolsas de plástico no previstas por la legislación básica, que inevitablemente implican “restricciones a la comercialización” de ciertos tipos de productos legalmente fabricados y comercializados en otras partes de España (por ejemplo, y destacadamente, a partir del 1 de enero de 2021, de las bolsas de plástico gruesas -no compostables- con un porcentaje mínimo de plástico reciclado del 50%).

En estas circunstancias, la constitucionalidad de la regulación navarra dependía del examen sucesivo de dos cuestiones distintas [lo que la STC 79/2017, FJ 2 a), llama garantías “dinámicas” y “estructurales” de la unidad económica y de mercado]<sup>59</sup>. La primera de índole competencial, consistente

---

<sup>59</sup> Distinción que viene a reproducir la clásica diferenciación en el ámbito comunitario europeo entre las barreras comerciales directamente prohibidas por los tratados constitutivos (las llamadas “medidas de efecto equivalente” a las restricciones

en determinar si la Comunidad Foral de Navarra (o cualquier otra Comunidad Autónoma) mantenía su competencia (de desarrollo legislativo en materia ambiental) para dictar una regulación de esas características tras la aprobación por parte del Estado con carácter básico de una regulación con finalidad armonizadora, tendente a evitar el surgimiento de obstáculos comerciales debidos a la disparidad de regulaciones autonómicas en la materia, y con fundamento en el art. 149.1.13 CE. Ésta fue, como ya sabemos, la única cuestión planteada en el recurso y la única que examina la Sentencia, con resultado, como también sabemos, favorable a los intereses autonómicos al negar a la referida regulación estatal esa supuesta finalidad y cobertura competencial, y dejarla reducida, desde este punto de vista, a una regulación básica de naturaleza ambiental.

Pero superado este primer examen, la regulación navarra podría haber sido objeto también de análisis desde una perspectiva sustantiva, en relación con las garantías "estructurales" de la unidad de mercado, y más concretamente desde la perspectiva del art. 139.2 CE, que se opone a la adopción por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, de medidas discriminatorias o que representen un obstáculo desproporcionado (para la libre circulación de productos) en relación con los objetivos legítimos perseguidos. El recurso no planteó esta cuestión ni siquiera con carácter subsidiario (confiando quizás en la suficiencia de la primera o desconfiando tal vez de sus posibilidades de éxito), y la Sentencia tampoco se ocupa (al menos directamente) de ella. Pero sí la sacó a relucir, como vimos, el Parlamento navarro de forma cautelar, y desde luego resulta una cuestión pertinente. Vamos a ocuparnos, pues, seguidamente de manera breve de las dos.

### **3.5.2. La cuestión competencial**

En el terreno competencial, no estoy muy seguro de la corrección del juicio emitido por la Sentencia, porque no me parecen del todo convincentes las razones que llevan al Tribunal a descartar la pertinencia de la invocación del art. 149.1.13 CE como fundamento de la normativa estatal de contraste.

En primer lugar, tras admitir, conforme a la doctrina establecida en la STC 79/2017, que el título relativo a la dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) puede ser utilizado, entre otras funciones, con la finalidad de eliminar o evitar la aparición de obstáculos a la libre circulación de mercancías debidos a la disparidad de regulaciones

---

cuantitativas a la importación), que equivaldrían a las "garantías estructurales", y las debidas a la disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros (las llamadas "barreras técnicas"), para cuya superación se precisa una armonización de dichas legislaciones, que sería el equivalente a las "garantías dinámicas".

autonómicas, la Sentencia fija, no obstante, como condición adicional la “significatividad” de los obstáculos a prevenir o remediar; una condición ciertamente relacionada con la doctrina constitucional general sobre el art. 149.1.13 CE (que las medidas adoptadas en virtud de este título tengan “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general”), pero tal vez predicable más bien de otros de sus cometidos<sup>60</sup>; una condición que, sin duda, puede dificultar la superación de las “barreras técnicas” a los intercambios comerciales en el mercado español, y que desde luego no exige la jurisprudencia comunitaria europea en situaciones análogas para la aprobación de Directivas de armonización de las legislaciones de los Estados miembros<sup>61</sup>.

Y, en segundo lugar, tampoco me parece razón suficiente para negar, como hace la Sentencia, que el Real Decreto, en el apartado aquí relevante, fuera dictado con finalidad armonizadora, de evitación de obstáculos a la libre circulación de mercancías, que la Memoria del proyecto no contuviera ninguna referencia a esta cuestión, pues, además de ser esto discutible<sup>62</sup>, al tiempo de la elaboración de la Memoria y de aprobación de dicha disposición todavía no se había aprobado ninguna regulación autonómica que incluyera prohibiciones de entrega (“restricciones a la comercialización”) de ciertos tipos de bolsas de plástico (la primera fue la navarra<sup>63</sup>). Antes bien, la Sentencia podría haber encontrado un indicio de que ésa era también, si no la única, una finalidad perseguida por la regulación estatal en el hecho de que el Real Decreto no contemple expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran adoptar regulaciones o calendarios más restrictivos.

---

<sup>60</sup> “Este Tribunal ha señalado reiteradamente que el artículo 149.1.13 CE atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía que abarca, ciertamente, y como hemos señalado en el apartado anterior, aquellas normas y actuaciones orientadas al logro de garantizar la “unidad de mercado”, pero que también incluye *la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar objetivos de política económica global o sectorial, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos*” [STC 79/2017, FJ 2 b)] (la cursiva es nuestra).

<sup>61</sup> Baste mencionar en este sentido la STJCE de 14 de diciembre de 2004, asunto C-463/01, Comisión/República Federal de Alemania, sobre el alcance armonizador de la Directiva 94/62/CE.

<sup>62</sup> La Memoria concluye el apartado “garantía de la unidad de mercado” con una frase suficientemente expresiva que no cita la Sentencia: “Por lo tanto, se puede concluir que el real decreto se fundamenta en la necesidad de mantener la unidad de mercado dentro de la estricta observancia de las normas sobre protección del medio ambiente, y de respetar el principio de la libre circulación de mercancías” (pág. 26).

<sup>63</sup> Antes, algunas Comunidades Autónomas habían adoptado regulaciones de otro tipo (por eje., el impuesto andaluz sobre las bolsas de plástico de un solo uso, creado por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre), no necesariamente afectadas por la nueva regulación básica.

Tengo para mí, aunque la Sentencia desde luego no lo explicita ni haga referencia a ello, que un factor que pudo pesar de forma relevante en la decisión de la controversia fue el hecho de que la normativa comunitaria europea de cabecera (la Directiva de 2015) no contuviera en este caso, como ya sabemos, una armonización completa de la materia, consintiendo la existencia de regulaciones dispares en los Estados miembros, incluso en lo relativo a las prohibiciones de entrega o “restricciones a la comercialización” de bolsas de plástico. Pero en tal caso, la Sentencia debiera haber prestado atención, a mi juicio, a la condición que también impone la Directiva a este respecto (en línea con exigencias derivadas del propio Tratado), la de que dichas “restricciones a la comercialización” no sean discriminatorias ni desproporcionadas<sup>64</sup>, lo que nos conduce derechamente a la segunda cuestión.

### 3.5.3. La cuestión sustantiva

De haber planteado el recurso la cuestión sustantiva, esto es, la de discutir, admitiendo la competencia de la Comunidad Foral para dictar la regulación combatida, su compatibilidad con las exigencias del art. 139.2 CE, las perspectivas de éxito de este planteamiento ciertamente no hubieran sido muy elevadas (tal vez por ello no se hizo), pues evidentemente no se trata de una regulación discriminatoria (sino indistintamente aplicable a las bolsas de plástico de cualquier procedencia), no parece tener ninguna finalidad proteccionista encubierta (por ejemplo, de los fabricantes navarros de bolsas compostables), y la desproporción de la medida (de la limitación que supone para la comercialización en Navarra de ciertos tipos de bolsas de plástico legalmente fabricadas y comercializadas en otras partes de España) en relación con la finalidad perseguida (la transformación en compost de toda bolsa de plástico<sup>65</sup>) tampoco resulta evidente.

De todas formas, sobre lo que quiero llamar la atención es sobre la pertinencia del planteamiento de esta cuestión, incluso de oficio, por parte de la Sentencia, como corolario del reconocimiento de la competencia autonómica para el dictado de la regulación controvertida, puesto que la

---

<sup>64</sup> Nuevo art. 4.1 bis de la Directiva 94/62/CE: “Dichas medidas pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos, *así como de restricciones a la comercialización como excepción a lo dispuesto en el artículo 18* [el que establece la libre puesta en el mercado de los envases que cumplan las disposiciones de la Directiva], *siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias*”.

<sup>65</sup> Según el Preámbulo de la Ley Foral 14/2018 (apartado V): “se fija la fecha de 1 de enero de 2020 para la prohibición de bolsas excepto compostables para acompañarla al cronograma en el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 de obligatoriedad de recogida selectiva de materia orgánica”.

facultad autonómica para dictar “normas adicionales de protección” en materia ambiental no puede quedar extramuros de la observancia de las “garantías estructurales” de la unidad de mercado ni servir para la creación de obstáculos injustificados a la libre circulación de mercancías.

En este sentido, y aunque por falta de desarrollo argumental en el recurso la Sentencia podría haber despachado sumariamente esta cuestión, debiera al menos, a mi juicio, haberla planteado, y haber reconocido de forma franca, cosa que tampoco hace, que se trataba de una regulación productora de obstáculos (siquiera justificados) a la libre circulación de mercancías.

## **4. EL DESLINDE DE LOS MONTES PÚBLICOS (STC 96/2020)**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

Siempre me causó cierta sorpresa que la jurisprudencia constitucional encuadrara la regulación básica de las potestades de autotutela para la protección de los montes públicos (en concreto, el deslinde), bien es verdad que de acuerdo con las previsiones de la propia Ley de Montes<sup>66</sup>, dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), soporte competencial principal de ciertos extremos de la regulación general de esas potestades en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>67</sup>, en lugar de hacerlo en la competencia sectorial del Estado en materia de montes, que igualmente alcanza para el dictado de la legislación básica (art. 149.1.23 CE).

Así lo hizo en la STC 49/2013, de 28 de febrero, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña frente a determinados preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, por supuesta invasión de las competencias autonómicas en esta materia. Concretamente, frente a la impugnación por el Ejecutivo catalán de ciertos aspectos de la regulación del procedimiento de deslinde de los montes públicos (apartados 2, 4 y 7 del art. 21, relativos a la iniciación del procedimiento, el contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, y la notificación y publicación de dicha resolución, respectivamente) con el argumento nada desdeñable de resultar sorprendente la atribución de carácter básico *ex art. 149.1.18 CE* a una simple regulación sectorial cuando no lo tenía, bajo esa misma óptica, la regulación general de

---

<sup>66</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (Disposición final segunda, apartado 2).

<sup>67</sup> Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Disposición final segunda).

este tipo de procedimiento (art. 52 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), y frente a la defensa del carácter básico de esa regulación que hacía la Abogacía del Estado invocando como fundamento competencial la legislación básica en materia de montes, la STC 49/2013 (FJ 10) no dudó en confirmar el carácter básico del art. 21.4 de la Ley de Montes (único apartado en que seguía viva la controversia competencial), relativo, como dijimos, al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, bajo la propia cobertura competencial que le atribuía la Ley, esto es, como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), con el argumento de que las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas no tienen por qué ser las mismas para todo tipo de bienes públicos (ese título “no exige dar un tratamiento uniforme a todos los bienes públicos”) ni estar contenidas en una misma ley, añadiendo por supuesto (lo que ahora interesa menos) la justificación del carácter “materialmente” básico del precepto impugnado y su carácter no agotador de la regulación de la materia.

Tal vez esta calificación tenga otra explicación adicional (a la que no alude la Sentencia), cual es la aplicación meramente supletoria de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas a los bienes de dominio público (art. 5.4), aunque los montes no tengan siempre ese carácter, lo que permitiría reiterar, con motivo del dictado de esa legislación sectorial, toda la gama de títulos competenciales que sirven de soporte a esa legislación general.

En cualquier caso, la Sentencia que vamos a comentar a continuación, la STC 96/2020, de 21 de julio, relativa a cierto extremo de la regulación del deslinde de montes públicos en la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía (art. 6.1.3), y que reitera la calificación como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) de otro apartado del art. 21 de la Ley de Montes, el apartado 1, no examinado por la STC 49/2013, tiene, a mi juicio, mucho interés porque aporta una explicación distinta y razonable de la elección en este caso de ese título competencial en lugar del relativo a la legislación básica de montes, a la vez que ilustra de la relevancia de la disyuntiva, que de haberse decantado por este último podría haber conducido a un desenlace diferente.

## **4.2. LA SENTENCIA**

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 3º del art. 6.1 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, que atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía (a la Administración forestal andaluza), entre otras, la potestad de deslindar toda clase de montes públicos [“Para el

cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley, la Comunidad Autónoma ostenta las potestades siguientes: (...) 3º Investigar, deslindar y recuperar de oficio los montes públicos”], por supuesta vulneración del apartado 1 del art. 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que otorgaba esa potestad a la Administración titular de cada monte, compartida con la Administración forestal autonómica únicamente en el caso de montes catalogados (“Los titulares de los montes públicos, junto con la Administración gestora en los montes catalogados, gozarán de la potestad de deslinde administrativo de sus montes. La administración forestal competente podrá colaborar en su caso en el deslinde de estos montes, poniendo a disposición de la Administración titular los medios técnicos y documentales de los que disponga”).

La cuestión se promovió precisamente en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la resolución aprobatoria del deslinde adoptada por la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma andaluza en relación con un monte de titularidad municipal (del Ayuntamiento de Jaén) que no estaba catalogado de utilidad pública, sino que era simplemente patrimonial.

Tratándose de un supuesto de posible inconstitucionalidad mediata del mencionado precepto de la ley andaluza por vulneración de una disposición básica<sup>68</sup>, la Sentencia (FJ 3) comienza señalando el típico esquema de enjuiciamiento en estos casos, que consiste en comprobar, primero, el carácter formal y materialmente básico del precepto estatal de contraste, para examinar, después, la existencia o no de una contradicción efectiva e insalvable entre ambos.

Alterando este orden de razonamiento, que es el que sigue la Sentencia, pero para mayor claridad y concisión de este resumen, cabe indicar que la Sentencia (FFJ 4 y 5) aprecia, en efecto, la existencia de una contradicción efectiva e insalvable del precepto andaluz con el básico de referencia, sin aceptar la propuesta de interpretación conforme que hicieron en el proceso constitucional el Parlamento y la Junta de Andalucía, en el sentido de que aquél se limitaría a atribuir a la Administración forestal andaluza una potestad de deslinde concurrente con la de la respectiva Administración titular del monte, ya reconocida por la legislación básica, porque, a decir de la Sentencia, lo problemático del precepto cuestionado es que no reconocía a la titularidad del monte el protagonismo que, a estos efectos, le otorgaba la Ley de Montes [“el problema es (...) que la norma autonómica no utiliza el criterio de la titularidad para asignar la potestad de deslinde de los montes públicos, sino que lo obvia, en cuanto se la atribuye

---

<sup>68</sup> Curiosamente, no se planteó en este caso el tema del desplazamiento y la prevalencia del Derecho estatal.

en todo caso a la comunidad autónoma, con independencia de la titularidad del monte”, FJ 5]. Dicho de otro modo, para la Sentencia resulta claro que, con arreglo al art. 21.1 de la Ley de Montes, la Administración forestal (autonómica) sólo puede ejercer la potestad de deslinde, además de sobre los montes de su titularidad, en relación con los montes que, siendo de titularidad distinta (por eje., municipal), se encuentren catalogados de utilidad pública, pero no respecto de los demás (como los patrimoniales), sin que quepa atribuirle esa potestad de un modo general, como hacía la legislación andaluza.

Faltaba, como es obvio, confirmar el carácter materialmente básico del art. 21.1 de la Ley de Montes (formalmente lo era sin duda por su inclusión en una disposición legal y la atribución al entero art. 21 de carácter básico por la Disposición final segunda de la Ley). Y así lo hace también la Sentencia (FJ 3), refrendando, como ya anticipamos, su encuadramiento en el marco de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el mismo que daba la mencionada disposición al entero art. 21 de la Ley de Montes, con recordatorio de la doctrina ya establecida por la STC 49/2013 en relación con su apartado 4, pero añadiendo, como ya avanzamos, un argumento adicional y convincente (al menos en relación con este apartado), el de que se trataría de una regla dirigida a “revitalizar” el papel en la gestión forestal de las Administraciones públicas titulares de los montes, singularmente, de las Administraciones municipales, que cuentan con la mayor parte del patrimonio forestal público en España (a lo que alude el Preámbulo de la propia Ley de Montes), es decir, de una regla dirigida a potenciar la autonomía local en el ámbito de la gestión forestal y por lo tanto de natural acomodo dentro del mencionado título competencial (“Se trata de una previsión que dinamiza la autonomía de los titulares de montes públicos, que, en casos como los del ayuntamiento del pleito *a quo*, la tienen garantizada constitucional y estatutariamente”).

Es más, y lo que sigue constituye un extremo sin duda interesante de la Sentencia, que no afloró en el debate de la previa STC 49/2013 y que atañe a la relevancia de la elección entre uno y otro título competencial. De manera inteligente, el letrado del Parlamento de Andalucía intentó desviar el fundamento competencial del art. 21.1 de la Ley de Montes hacia la legislación básica sobre montes (art. 149.1.23 CE), cuyo parentesco con la legislación básica sobre protección del medio ambiente (reconocido por la propia jurisprudencia constitucional) podría abrir la puerta a la adopción por las Comunidades Autónomas de “normas adicionales de protección”, que sería justamente la naturaleza que, a su juicio, tendría una previsión como la andaluza que, sin negar la competencia para el deslinde a las Administraciones titulares de los montes, se la reconoce también a la Administración forestal en aras de una mayor protección de los mismos.

La Sentencia (FJ 5) rechaza, sin embargo, esta alternativa de encuadramiento competencial reiterando su convicción de que la finalidad del precepto en cuestión de la Ley de Montes consiste en reforzar la autonomía local, encontrando pues su anclaje en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, sin contar con un específico propósito ambiental, que, como componente intrínseco de toda la legislación de montes, deberá ser tenido en cuenta por todas las Administraciones intervinientes en la gestión forestal, cada cual en el marco de sus respectivas funciones.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad del art. 6.1.3 de la Ley andaluza, y por conexión la del art. 31, que reiteraba la misma idea (FJ 6).

## **5. OTROS**

Muy brevemente, vamos a ocuparnos ahora de otras dos Sentencias que tienen en común ser prácticamente de remisión a lo ya decidido en momentos anteriores.

### **5.1. EL IMPUESTO CASTELLANO-LEONÉS SOBRE EL COMBUSTIBLE NUCLEAR (STC 84/2020)**

La reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 2009 facilitó la creación nuevos tributos autonómicos al limitar su incompatibilidad con los impuestos municipales (señaladamente, con el IBI y el IAE) a la coincidencia de “hechos imponibles” (art. 6.3 de la LOFCA, en su nueva redacción), es decir, al dejar fijada esa incompatibilidad en los mismos términos en que lo había estado desde el principio en relación con los tributos estatales (art. 6.2 LOFCA). Pero un nuevo obstáculo apareció en el camino cuando el Estado, que hasta entonces había explotado poco la llamada “tributación ecológica”, uno de los campos más propicios para la creación de nuevas figuras tributarias por las Comunidades Autónomas, decidió establecer algunos tributos de esta naturaleza, como ocurrió con la aprobación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que creó, entre otros, y por lo que aquí importa, el “impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica”.

Hasta en dos ocasiones (en 2014 y 2017) la Comunidad Autónoma de Cataluña intentó crear un impuesto propio emparentado con ese impuesto estatal, introduciendo algunas variantes no sólo de denominación, sino también en la configuración de los elementos esenciales y/o en la finalidad

del tributo; iniciativas que quedaron no obstante frustradas por sendas Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 74/2016, de 14 de abril y 43/2019, de 27 de marzo), que consideraron irrelevantes esas diferencias para alterar la sustancial coincidencia de "hechos imponibles" entre los impuestos catalanes y el estatal de referencia, declarando por tanto su inconstitucionalidad por vulneración del art. 6.2 LOFCA.

Era previsible que el intento por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que también cuenta en su territorio con dos centrales nucleares<sup>69</sup>, de gravar las externalidades negativas de esta actividad mediante la creación en 2018 de un impuesto autonómico sobre el almacenamiento temporal de residuos radioactivos en centrales nucleares, corriera la misma suerte, como así ocurrió. En efecto, recurrida en este extremo la Ley castellano-leonesa de creación del nuevo impuesto<sup>70</sup>, como en las ocasiones anteriores, por el Presidente del Gobierno, el Tribunal Constitucional declaró igualmente su inconstitucionalidad, por el mismo motivo, por STC 84/2020, de 15 de julio, con amplia remisión a los razonamientos de las dos Sentencias anteriores<sup>71</sup>.

Si en el caso catalán las diferencias pretendían centrarse en la supuesta finalidad extrafiscal (ambiental) de los impuestos propios frente a la meramente recaudatoria del estatal (valoración que el Tribunal no compartió, adjudicando también a este último una finalidad extrafiscal), en el caso presente, tanto la Ley en su Preámbulo, como la Junta de Castilla y León en sus alegaciones en el proceso ponían el acento en una cuestión de carácter más técnico, pero también, de ser correcta, más relevante, en tanto que más conectada con la propia configuración del hecho imponible, a saber, en la supuesta diferencia que existiría entre gravar la producción de combustible nuclear gastado (caso estatal) y el almacenamiento temporal de ese combustible en la propia central (caso castellano-leonés); diferencia que, sin embargo, la Sentencia rebate con sencillez al señalar que inevitablemente en nuestro país, y a falta por el momento de otras alternativas, todo el combustible nuclear gastado por una central nuclear se almacena temporalmente en la propia central, de modo que el hecho imponible es en ambos casos el mismo (FJ 4).

---

<sup>69</sup> Una en activo, la de Zorita (Guadalajara), y otra hoy en proceso de desmantelamiento, la de Garoña (Burgos).

<sup>70</sup> La Ley 6/2018, de 13 de noviembre, que modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinadas actividades (regulado en el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos) para incluir entre ellas las centrales nucleares.

<sup>71</sup> La Sentencia cuenta con el Voto particular del Magistrado Xiol Ríos, que remite al presentado con motivo de la STC 43/2019.

Afortunadamente, a mi juicio, y por este motivo, la Sentencia no profundiza mucho, en esta ocasión, en los fines de esta clase de impuestos, que sólo impropriamente pueden calificarse (como ocurría con los catalanes) como ecológicos, al contar con unos contribuyentes cautivos, cuyo comportamiento resulta difícilmente influenciado por la existencia de los mismos<sup>72</sup>.

## 5.2. VALDECAÑAS (STC 20/2020)

El caso "Marina Isla de Valdecañas", que analizamos con detalle en el Observatorio del año pasado, dio lugar al planteamiento de tres cuestiones de inconstitucionalidad idénticas por parte de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con determinados preceptos de la modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, llevada a cabo por la Ley 9/2011, de 29 de marzo. La primera fue resuelta, en sentido parcialmente estimatorio, por STC 134/2019, de 13 de noviembre. Las dos siguientes, dada su identidad con la primera, habían de ser lógicamente resueltas mediante la declaración de desaparición sobrevenida del objeto del proceso en relación con el precepto ya declarado inconstitucional, y de desestimación de la cuestión en todo lo demás por remisión a las razones ya ofrecidas en la primera. Así ocurrió con la segunda, resuelta ya en el pasado ejercicio por STC 152/2019, de 25 de noviembre. Y así ha vuelto a ocurrir con la última, decidida ya en el presente por STC 20/2020, de 10 de febrero.

Hasta aquí, pues, nada digno de especial comentario. Sirva, sin embargo, la decisión en este ejercicio de la última de las cuestiones para actualizar la información sobre el devenir de este apasionante caso judicial.

Tras la decisión en el sentido indicado de las tres cuestiones, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura estimó en buena lógica los recursos contencioso-administrativos de los correspondientes procesos *a quo*, por medio de otras tantas Sentencias de 18 de febrero de 2020.

Superado este obstáculo, se reabrió el incidente de ejecución de las Sentencias que inicialmente habían declarado la nulidad de la aprobación del proyecto de urbanización, entretanto ya parcialmente materializada, y que llevaba pendiente muchos años de decisión. Pues bien, por fin, mediante Auto de 30 de junio de 2020 (confirmado en reposición por otro de 21 de

---

<sup>72</sup> De todas formas, la elevada fiscalidad que soportan las centrales nucleares sí puede influir en las decisiones empresariales sobre la solicitud o no de prórrogas de su actividad, y en este sentido, el nuevo impuesto estatal de 2012 parece que aceleró el cierre de Garoña.

septiembre) la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ha decidido declarar parcialmente aquellas Sentencias de imposible cumplimiento (imposibilidad material, no legal), lo que garantiza, por el momento, la subsistencia de la urbanización en la parte ya construida, a expensas de lo que decida finalmente el Tribunal Supremo, puesto que el Auto ha sido recurrido en casación por una de las organizaciones ecologistas que la han venido combatiendo desde el principio.