

les de evidente repercusión en la economía nacional (como es el caso de algunas actuaciones incluidas en el anexo: refinerías de petróleo, centrales térmicas y nucleares, etc.) queden obstaculizadas por el ejercicio de dicha competencia ambiental en manos de la Administración autonómica. A tal efecto, del art. 20 del Reglamento impugnado, en concordancia con el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, se infiere que la declaración de impacto ambiental no produce un efecto vinculante de carácter absoluto para el órgano con competencia sustantiva, en orden a la realización o autorización del proyecto sometido al procedimiento de E.I.A., por cuanto si el órgano titular de esta competencia sustantiva perteneciera a otro Ente público diverso a la Comunidad Autónoma, como singularmente ocurre en el caso del Estado, y el órgano estatal discrepase de las soluciones contenidas en la declaración de impacto, conserva éste todas sus facultades en orden a la ejecución del proyecto, incluida la de formalizar su discrepancia respecto de la variable ambiental.

La decisión de las eventuales discrepancias entre el órgano ambiental autonómico y el estatal (o de otra esfera administrativa, como podría ser, en el caso del País Vasco, el órgano foral de los correspondientes Territorios Históricos) ha de venir propiciada por la instauración de los adecuados instrumentos o procedimientos de solución de conflictos, puestos al servicio del capital principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la plausible finalidad de permitir el ejercicio armónico de los respectivos títulos competenciales (SSTC 103/1989, 149/1991 y 161/1996). Mediante fórmulas de este tipo se armonizaría la competencia de ejecución en materia de protección ambiental, de la que es titular la Comunidad Autónoma del País Vasco, según se ha dicho, con las posibles competencias estatales eventualmente incididas o afectadas por el ejercicio de aquélla, tales como la relativa a las obras públicas de interés general o de soporte territorial supraautonómico, *ex art.* 149.1.24.ª, o la concerniente a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, del art. 149.1.13.ª de la Norma suprema. Tal mecanismo de decisión de conflictos, que podría introducir el legislador estatal al amparo de su competencia sobre legislación básica del medio ambiente (art. 149.1.23.ª C.E.), tendría como objetivo el de configurar el procedimiento adecuado para dirimir los que en esta materia se produjesen, bien atribuyendo la decisión a órganos ya existentes en el seno de una de las Administraciones públicas implicadas, bien a órganos constituidos *ex novo* y con integración de representantes de las Administraciones en conflicto, en línea de la denominada «Comisión Mixta de Gestión», instaurada por el art. 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción que al precepto ha dado la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, órgano *ad hoc* constituido para la gestión de los Parques Nacionales.

En conclusión, mi respetuoso disenso se funda en la autonomía del título competencial sobre protección del medio ambiente invocado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, conduciendo su ejercicio a determinaciones de tutela ambiental que, en último caso, no pondrían en riesgo la realización de las grandes infraestructuras a cargo del Estado, ni los proyectos privados de indudable trascendencia para la economía nacional, si se acude a fórmulas de colaboración como las que se dejan sucintamente expuestas.

He de precisar, por último, que la conclusión así alcanzada no se ve obstaculizada por la afirmación contenida en el fundamento jurídico decimocuarto de la STC 102/1995, en cuanto a que el mencionado Real Decreto Legislativo 1302/1986 respeta el orden constitucional

de competencias en su art. 5 al determinar el órgano ambiental, pues aparte de constituir tal aseveración un simple *obiter dictum*, la misma se formuló al enjuiciar la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, mientras que en el presente caso el enjuiciamiento atañe, de modo frontal y directo, a los indicados preceptos contenidos en la normativa estatal dictada para la incorporación a nuestro Derecho interno de la técnica ambiental de la E.I.A., cuyo régimen competencial no fue objeto de análisis concreto y específico por la citada STC 102/1995.

El fallo, pues, hubiera debido producirse en el sentido de declarar que tanto el art. 4.1 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, como el concordante art. 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental, vulneran la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Madrid, a veintiséis de enero de mil novecientos noventa y ocho.—Pablo García Manzano.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmado y rubricado.

4185 *Pleno. Sentencia 14/1998, de 22 de enero de 1998. Recurso de inconstitucionalidad número 746/1991, promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 746/91, promovido por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular, representados por el Senador don Luis Fernández Fernández-Madrid, contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura. Han comparecido el Abogado del Estado y el Letrado representante de la Junta de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 9 de abril de 1991 ingresó en el Registro General de este Tribunal un escrito presentado por don Luis Fernández Fernández-Madrid, Senador, en tanto que Comisionado por los Senadores del Grupo Parlamentario Popular, por el que se interponía recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6, 7.3, 9, 10, 14, 17, 18.6, 19.2, 20.3 y 5, 25, 26, 27, 29, 30 al 38, 47.3, 82, 83, 89, párrafo primero y disposiciones transitorias pri-

mera y quinta de la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. El recurso se fundamenta en la supuesta vulneración de los arts. 33.3 y 148.1.8.^a de la Constitución, por privación de derechos dominicales sin indemnización y por incompetencia para regular materias civiles.

Comienza el recurso con una exposición del derecho de caza en nuestro ordenamiento histórico y vigente. Se apunta que el régimen jurídico de la caza plantea materias de dos órdenes: La relación entre la caza y la propiedad del terreno y la necesidad de una regulación pública por razones de seguridad, sanidad y conservación de la naturaleza que da lugar a una enérgica intervención administrativa.

Se prosigue con algunas citas doctrinales y se realiza un recorrido por la historia de la regulación jurídica del derecho de caza, mencionándose la Partida tres, la Novísima Recopilación, el Real Decreto de 3 de mayo de 1834, la Ley de Caza de 1902 y la Ley de Caza de 1970, concluyendo que el art. 6 de la Ley priva inconstitucionalmente a los propietarios de terrenos de su derecho de caza sobre los mismos.

Se relacionan a continuación, con profusión de citas doctrinales, las teorías regalianas sobre la caza, concluyéndose que, en este ámbito, no puede aplicarse la técnica de la concesión administrativa: Ora, porque la legislación de caza reconoce el derecho preexistente de los titulares de los predios, ora porque la Administración no puede discrecionalmente negar el correspondiente permiso y, finalmente, porque su actividad debe ser, en todo caso, fiscalizada por los órganos jurisdiccionales. Se subraya en esta primera parte del recurso que el derecho de aprovechamiento cinegético está vinculado al dominio de los terrenos sobre los que se ejercita y que, por lo tanto, se rige por las normas civiles generales y, como tal derecho, puede ser objeto de arrendamiento.

El comentario doctrinal se completa con otro jurisprudencial, colacionándose diferentes Sentencias de las Salas Primera y Tercera del Tribunal Supremo, así como de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Se prosigue relacionando las diversas normas aplicables al derecho de caza, tanto de carácter civil como administrativo, alcanzándose la conclusión de que el Estado, al dictar una Ley especial de caza, puede derogar o modificar el Código Civil, pero que las competencias de las CC.AA. se contraen única y exclusivamente a lo que el recurso califica de ordenamiento jurídico administrativo de la caza, sin que puedan modificarse los fundamentos del Derecho Civil Español, especialmente en lo relativo a los límites de la propiedad privada y a las distintas formas de contratación. Se añade que no existe un derecho constitucional a cazar, sino sólo el que reconoce la Ley de Caza de 1970 cuando se ejercite en terrenos de aprovechamiento cinegético común, que la propia Ley de Caza de 1970 reconoce el derecho de los propietarios a ocupar y transitar por sus fincas y a cazar en los cotos privados sobre ellas constituidos y que las facultades de la Administración para prohibir, limitar o reglamentar la caza por razones de protección del medio ambiente alcanzan tanto a los terrenos de propiedad pública como a las propiedades privadas, siendo competencia de las CC.AA. las fórmulas para ampliar la igualdad de oportunidades en cuanto al ejercicio de la caza.

Se adentra a continuación el recurso en la concurrencia de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de caza, relacionándose los preceptos constitucionales y autonómicos

que son de aplicación pero señalándose las siguientes reservas sobre la concurrencia competencial:

a) En primer lugar, se apuntan modulaciones al ámbito de la competencia autonómica, señalando entre ellas las competencias estatales en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23.^a C.E.), que han sido ejercidas mediante la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales (L.C.E.N.). La competencia autonómica se mueve, pues, dentro de los límites de la legislación básica estatal.

b) En segundo lugar, se señala la diversidad de materias contenidas en la Ley impugnada, que ha de producir forzosamente supuestos de concurrencia entre competencias estatales y autonómicas, resultando de aplicación lo dispuesto en el art. 149.3 C.E. respecto de la supremacía del Derecho estatal.

Concluida esta exposición general, se articulan los distintos motivos de inconstitucionalidad, apuntándose, en primer lugar, la modificación y privación del derecho de propiedad sin indemnización ni competencia al respecto. Según los recurrentes, la Ley de Caza de Extremadura ha privado expresamente (art. 6) a los propietarios de los terrenos del derecho de caza sobre los mismos, atribuyéndoselo a la Administración. Dicho art. 6 es inconstitucional porque implica la privación del derecho, y no su simple delimitación, y porque, además, aun cuando se interpretase dicho precepto como una configuración del derecho, tal decisión no podría ser adoptada por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En su opinión, el art. 6 de la Ley impugnada priva a los propietarios del derecho de caza, sin que ello encuentre justificación en el art. 610 del Código Civil, caza, pues éste no regula el derecho de caza sino la propiedad de las piezas. Esta privación del derecho de caza, no puede considerarse como una delimitación administrativa de la propiedad, sino como la privación de un derecho sustantivo, reconocido como tal en el Código Civil y en la vigente Ley de Caza. Por todo ello, infringe lo dispuesto en el art. 33.3 C.E.

Además, el título competencial de la protección de los ecosistemas en los que la caza se practica tampoco ampara lo dispuesto en el precepto impugnado, que no es una norma adicional de protección del medio ambiente, sino, claramente, un precepto para la privación de un derecho. Por estas razones el precepto en cuestión debe declararse inconstitucional.

La Ley que se impugna parte de la idea de que el aprovechamiento cinegético privado se obtiene mediante concesión administrativa. Sin embargo, el art. 149.1.18.^a C.E. atribuye al Estado, como competencia exclusiva, lo relativo a legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, pero, además la fórmula concesional implica la negación de las piezas de caza como *res nullius*, que es la concepción consagrada en el art. 610 del Código Civil. De este modo, la Ley opera una sustitución de la propiedad privada del aprovechamiento cinegético por la titularidad pública del mismo, cuando esa decisión sólo podría hacerla el legislador estatal y mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3 C.E.).

De nuevo se analiza nuestro Derecho histórico, esta vez respecto de la constitución de los cotos privados de caza. Según los recurrentes, el derecho a cazar es inherente a la propiedad de la tierra. Por ello, los arts. 9, 10, 18 y 25 de la Ley impugnada invaden la esfera de la propiedad privada, alterando la legislación civil estatal, al declarar libre la caza en los terrenos privados de aprovechamiento común, al atribuir su gestión y administración a la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, al reservar a la Administración la decla-

ración de los Cotos Regionales de Caza y al reconocer el derecho a cazar en huertas, campos de frutales, olivares y otros terrenos. Pero la propiedad privada es un derecho reconocido en el art. 33.1 C.E.; y sólo por Ley, que en todo caso debe respetar su contenido esencial, puede regularse el ejercicio de las facultades derivadas del dominio. Tal Ley ha de ser, además, estatal, como apunta el art. 132.1 C.E., en el que se incluye el derecho de propiedad. Por todo ello, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 6, 7.3, 9, 10, 18.6, 19.2, 20.3, 20.5, 25 y 29.a) de la Ley impugnada por violación de los arts. 33.3 y 149.1.8.^a de la Constitución.

El segundo motivo de impugnación es la vulneración del art. 132 de la Constitución, por incompetencia de la Comunidad Autónoma para la declaración demanial que formula la Ley recurrida. La Ley de Caza impugnada convierte la riqueza cinegética en dominio público regional, pero esta alteración del Derecho estatal no puede realizarse por la Comunidad Autónoma, en atención a la reserva que se establece en el citado precepto constitucional. Se menciona, al efecto, nuestra STC 58/1982, en la que se señaló que el art. 132.3 C.E. establece una reserva de ley y no una norma atributiva de competencia. La doctrina de esa Sentencia es aplicable al caso que nos ocupa: Las CC.AA. no pueden incorporar a su dominio público las piezas de caza, por integrar éstas el demanio natural. Se solicita, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 6, 7.3, 19.2, 20.3, 20.5 y 29.a) de la Ley recurrida, ya impugnados en el motivo anterior.

El tercer motivo de impugnación es la vulneración del art. 9.3 C.E. por los arts. 14 y 17 de la Ley objeto de este recurso, y en las que se clasifican los terrenos de caza en diversas categorías. Según los recurrentes, aun admitiendo que la competencia autonómica comprenda esa facultad, tal clasificación tiene que realizarse sobre la base de criterios suficientemente definidos por la Ley, sin que pueda implicar consecuencias contrarias a la Constitución.

Se admite que los criterios para la clasificación de los terrenos presentan siempre una cierta ambigüedad, pero ésta no puede llegar a un grado tal que impida conocer, con un mínimo de seguridad, las pautas a que ha de sujetarse la Administración competente en orden a la clasificación de los terrenos. Es cierto que la Ley prevé un Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético, pero el propósito racionalizador en él expresado no ha sido alcanzado. No lo ha sido, porque al ser el Plan el instrumento fundamental de racionalización debiera tener carácter previo a la ejecución de la Ley de Caza. Sin embargo, en la Ley se concede un plazo de dos años para su elaboración o de un año si se trata de planes especiales. Además de esta remisión *pro futuro*, tampoco determina quién y con qué procedimiento se aprueba dicho Plan, por lo que existe una absoluta inseguridad sobre los criterios para realizar esa clasificación. Se infringe así, el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución.

En esta misma línea se señala que el criterio para la clasificación de los «refugios de caza» adolece de tal grado de ambigüedad que sólo puede aplicarse una vez aprobado un plan general que concrete su contenido. La aprobación de un plan de esas características no sólo debe ser previa sino que, además, debe realizarse por el procedimiento y con las garantías establecidas para toda planificación que afecte a la propiedad del suelo. Ninguna de esas garantías cumple el plan previsto en el art. 7 de la Ley, por lo que tanto éste como los arts. 14 y 15 son inconstitucionales al vulnerar el principio de seguridad jurídica. La misma ambigüedad es predicable

de los criterios para la calificación de unos terrenos como «zona de caza controlada», establecidos en el art. 17. Además, es manifiesto que la calificación de un terreno como zona de caza controlada tiene el carácter de sanción por incumplimiento o dejación de deberes. Siendo ello así, la absoluta indeterminación del precepto no sólo infringe el art. 9.3 de la C.E. sino también el 25.1 de la norma fundamental.

El cuarto motivo de inconstitucionalidad se refiere a la vulneración del art. 149.8 de la C.E. por los arts. 26, 27 y 29 y la disposición transitoria quinta de la Ley impugnada, al invadir competencias exclusivas del Estado. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil (art. 149.1.8.^a). La Ley impugnada invade esa competencia al regular contratos de arrendamiento, de terrenos y de caza, modificando la normativa civil al respecto.

En efecto, los arts. 26 a 29 de la Ley se refieren a los contratos de arrendamiento y a las cesiones de terrenos cinegéticos y a los contratos de caza. La validez de esos contratos se supedita a que se formalicen por escrito y se sometan al visado de la Agencia, lo que supone una modificación de los arts. 1.254 y 1.278 del Código Civil sobre libertad de forma. Por su parte, el plazo mínimo de seis años establecido en el art. 27 concita la misma tacha. De igual modo, la anulación de la concesión administrativa por las autoridades administrativas implica una atribución de competencia para resolver obligaciones civiles, algo que compete en exclusiva a los Tribunales. Finalmente, la disposición transitoria quinta, al prever la caducidad de los contratos vigentes, introduce un supuesto de extinción de contratos civiles, propio de la legislación arrendataria civil del Estado, por lo que infringe el art. 149.1.8.^a C.E. Además, es inconstitucional por arbitrario y afecta retroactivamente a derechos adquiridos por lo que vulnera el art. 9.3 C.E., y el art. 33.3 C.E.

El quinto motivo de inconstitucionalidad se sustenta en la vulneración de los arts. 149.1.7.^a y 29 de la C.E. por los arts. 82 y 83 de la Ley impugnada. En efecto, ésta establece y crea un conjunto de agentes de la autoridad sin tener competencia para ello, y por tanto, invadiendo la competencia exclusiva del Estado que reconoce el art. 149.1.29.^a C.E. El argumento se refuerza con la doctrina de la STC 104/1989, para concluirse que el Estatuto de Autonomía de Extremadura no atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para crear una policía propia, y, menos aún, para obligar a los ciudadanos a contratar agentes de la autoridad para vigilancia de actividades sometidas a la disciplina administrativa. Por ello, es inconstitucional la obligación de contratar Guardas de Caza con dedicación exclusiva (art. 83), y también lo es la obligación de que tales Guardas presten servicios de vigilancia de la caza fuera de las explotaciones cinegéticas a las que estuviesen adscritos. La obligación de contratar Guardas de Caza parte de la idea de la concesión administrativa, lo que supone una invasión de la competencia estatal atribuida en el art. 149.1.7.^a C.E.

El sexto motivo alegado es la vulneración, por el art. 89, párrafo 1, de la Ley impugnada, del art. 25.1 en relación con el 9.3 de la C.E., por insuficiencia de la tipicidad sancionadora. También se realiza en este punto un resumen de nuestra doctrina sobre la materia. Según los recurrentes, la previsión de que las infracciones leves puedan dar lugar a la retirada de la licencia de caza (art. 89) no sólo es manifiestamente desproporcionada sino que es, también inconstitucional, puesto que una sanción tan grave deja un margen de discrecionalidad administrativa que infringe la seguridad jurídica en materia de sanciones. Cuando el legislador configura una sanción en términos tan genéricos que per-

miten a la Administración imponer una sanción grave, inmediatamente ejecutiva, sin un presupuesto de hecho definido vulnera el principio de seguridad jurídica y la reserva de ley a que queda sometido el Derecho punitivo del Estado ex art. 25.1 C.E.

En el séptimo motivo de inconstitucionalidad se consideran vulnerados los arts. 14, 31.3, 33.1, 133.2, 139, 149.1.1.^a y 157.2 de la C.E. en relación con los arts. 2.1.a), 6.3 y 9.c) de la L.O.F.C.A., por los arts. 30 a 38 y la disposición transitoria primera de la Ley impugnada, así como también los arts. 31.3 y 133.2 de la C.E. por el art. 47.3.

La justificación de esta impugnación comienza con una exposición general en la que se describe el régimen fiscal regulado en la Ley impugnada. Se apunta allí, que los impuestos regulados en la Ley son, en puridad, y de acuerdo con el art. 26.1.c) de la Ley General Tributaria, precios públicos, al objeto de argumentar que el legislador extrae del patrimonio del titular dominical de los terrenos el derecho a aprovecharlos cinegéticamente sin pagar indemnización alguna, devolviéndoselo en forma de concesión y exigiéndole el pago de una cantidad. Por eso, aun cuando la terminología utilizada por la Ley sea la de «impuesto», es claro que bajo la misma se encubre un precio público.

Este régimen fiscal conculca el principio de reserva de ley establecido en los arts 31.3 y 133.1 y 2 C.E. Dicho principio exige que la Ley regule la delimitación del hecho imponible, el sujeto pasivo, la base, el tipo de gravamen y todos los demás elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. Se citan las SSTC 6/1983, 37/1981, 179/1985 y 19/1987, para concluir que la base imponible del tributo regulado en la Ley impugnada se establece en función de la extensión del coto pero, sobre todo, en función del grupo en que el coto esté clasificado. Una clasificación que, empero, realiza la Agencia del Medio Ambiente, mediante el criterio del rendimiento medio potencial. Este sistema genera la máxima inseguridad jurídica y atribuye a la Administración una práctica total libertad para fijar la base imponible, sin que la Ley haya fijado un marco, estableciendo los límites máximo y mínimos, en los que haya de moverse.

También el art. 42 conculca el principio de reserva de ley, pues habilita al Consejo de Gobierno para modificar los tipos inicialmente fijados por la propia Ley. Según se declaró en la STC 37/1981, esa habilitación constituye una deslegalización. Además, este precepto es absolutamente impreciso, pues no fija ni la periodicidad, ni el criterio de actualización. En el mismo vicio incurre el art. 47.3 de la Ley impugnada con respecto a las tasas por expedición de licencias, y lo mismo cabe decir del impuesto previsto en el art. 38, pues la alusión genérica a los «terrenos» es absolutamente indeterminada.

Recuerdan, asimismo, los actores que el art. 31 C.E. prohíbe que los tributos tengan alcance confiscatorio, lo que debe vincularse a la protección constitucional de la propiedad privada. Se cita, al respecto, nuestra STC 150/1990, de la que se deduce que el alcance confiscatorio del impuesto ha de analizarse en unión de la carga fiscal ya existente. Pues bien, la base imponible del impuesto establecido por la Ley atiende a un rendimiento potencial, y no real, siendo así que la carga cinegética real depende de un cúmulo de circunstancias. Se llama también la atención sobre la cuantía de los tipos, señalándose que en el grupo núm. III, aplicado sobre una finca de 2.000 hectáreas, la deuda resultante sería de 4.000.000 de pesetas que habrán de satisfacerse anticipadamente, y que se elevaría a 10.000.000 de pesetas si los terrenos estuviesen vallados. Esta carga

fiscal es, a su juicio, intolerable, y se agrava si se une a la derivada del sistema tributario local y del sistema estatal. El resultado final de la aplicación de la Ley será la desaparición de los Cotos Privados de Caza, por lo que sostienen los recurrentes que el régimen fiscal establecido en los arts. 30 a 42 viola el art. 31.1 de la C.E., en relación con su art. 33.1.

Se achaca también a la Ley impugnada el incumplimiento de los requisitos exigidos a los impuestos establecidos por las CC.AA. El primero de dichos principios es el de prohibición de doble imposición, establecida en el art. 6.2 de la L.O.F.C.A., y que debe aplicarse según lo expuesto en la STC 37/1987. Resulta dudoso si la Ley 8/1990 ha pretendido gravar una renta o la simple titularidad del aprovechamiento, concluyéndose que es este segundo el objeto de la imposición. Ahora bien, este objeto es el mismo que el previsto en el impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, por lo que se aprecia la doble imposición vetada por la L.O.F.C.A. Esta doble imposición es predicable, también, respecto de los tributos locales, como sucede respecto del Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios. Se describe la regulación legal de este tributo, narrando las vicisitudes legislativas del Impuesto Sobre Actividades Económicas, y se colaciona la disposición transitoria primera de la Ley impugnada, cuyo objeto era, precisamente, evitar la doble imposición, concluyéndose que dicha disposición transitoria primera es inconstitucional en la medida que exige el Impuesto sobre la Caza en aquellos municipios en los que se mantuvo, durante 1991 (o en su caso, indefinidamente) el Impuesto Municipal de Gastos Suntuarios; además, la disposición transitoria cuarta ha de interpretarse en el sentido de que el nuevo régimen fiscal no entra en vigor en aquellos municipios en los que se mantiene la imposición municipal sobre gastos suntuarios. Por otro lado, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles configurado por la Ley 39/1988 presenta un hecho imponible coincidente con el creado por la Ley impugnada. En efecto, el hecho imponible de aquél es «la titularidad de un derecho real o... la de una concesión administrativa», por lo que de nuevo encontramos un gravamen que ya incluye la titularidad de una concesión, existiendo, por lo tanto, un fenómeno de doble imposición.

Por último, se analiza si el régimen fiscal creado por la Ley de Caza de Extremadura respeta el principio establecido por la L.O.F.C.A. en sus arts. 9.a) y 9.c) que, en síntesis, prohíben que el régimen fiscal establecido por las CC.AA. pueda ser discriminatorio o constituir una barrera fiscal en el territorio español, concluyéndose en que la Ley impugnada configura, en efecto, un régimen fiscal discriminatorio que establece la citada barrera. Ello obedece a que el art. 18.9 de la Ley establece un sistema para la distribución de permisos de caza que reserva a los cazadores nacionales el 10 por 100 de tales permisos, por lo que sólo los cazadores que puedan ser incluidos en dicho 10 por 100 tienen la oportunidad de cazar en Extremadura en Cotos Regionales de Caza no sujetos al Impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos, impuesto del que tales cotos están exentos en virtud del art. 31.2 de la propia Ley. Ello implica la configuración de una barrera fiscal entre los cazadores extremeños y los demás cazadores nacionales, con lo que se vulneran los arts. 14, 139, 141.11.^a y 157.2 de la C.E. en relación con el art. 21.a) de la L.O.F.C.A. De otra parte, el régimen fiscal establecido y su cuantía, que es, según se nos dice, entre diez y veinticinco veces superior al vigente en el resto de España, implica el levantamiento de una barrera para el establecimiento en Extremadura de empresas o empresarios cinegéticos, ya que

el coste fiscal legalmente previsto es discriminatorio, con lo que se rompe la unidad del mercado nacional.

Por todo ello, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos citados anteriormente, y se pide, asimismo, que se soliciten, al amparo del art. 88.1 de la LOTC, a la Junta de Extremadura y a su Asamblea Legislativa el expediente y cuantos documentos e informes hayan servido para la elaboración y aplicación de la Ley recurrida.

3. Con fecha 22 de abril de 1991 la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso, dando traslado de la demanda y los documentos presentados a los órganos previstos en el art. 34 de la LOTC y recabando, como se pide en la demanda, a la Junta de Extremadura el expediente y los documentos e informes pertinentes, al tiempo que se ordenaba publicar la incoacción del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

4. Cumplidos los trámites ordenados, el 17 de mayo de 1991 presentó sus alegaciones, en nombre del Gobierno, el Abogado del Estado. Comienzan dichas alegaciones con unas consideraciones generales sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura para aprobar la Ley impugnada, y sobre su conexión con la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Señala el Abogado del Estado que la competencia autonómica en materia de caza se encuentra subordinada a la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente, y añade diversas consideraciones sobre la articulación que en estas materias se produce entre las competencias estatales y autonómica, concluyendo que la Comunidad Autónoma de Extremadura podía, en la fecha en que las alegaciones se formularon, legislar en materia de caza pero no en lo relativo a la protección del medio ambiente.

El cuerpo de las alegaciones agrupa, en primer lugar, los motivos primero y cuarto del recurso de inconstitucionalidad, y comienza señalando que, pese a lo expuesto en el recurso, no existe privación de ninguna facultad dominical, sino sólo una reserva, realizada mediante Ley, de recursos o servicios esenciales en favor del sector público, y al amparo del art. 128.1 de la C.E., que permite el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de los recursos cinegéticos.

Examinando los preceptos impugnados no puede concluirse que su aplicación prive de facultades dominicales, o de cualesquiera otros derechos sobre los terrenos cinegéticos. Se cita nuestra STC 170/1989, en la que se apoya para afirmar que el art. 6 de la Ley impugnada no supone una privación de facultades dominicales que determine una expropiación indemnizable: La atribución a la Administración Regional de los derechos allí recogidos no determina la expropiación de derechos del propietario. La obligación de elaborar un Plan Especial de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético es lógica para obtener una explotación racional del terreno cinegético. Los arts. 9 y 10 garantizan el tratamiento de los terrenos de forma acorde con la reserva practicada en el art. 6, y lo mismo ocurre con el art. 18.6.

Se examinan los preceptos impugnados y se concluye que no privan a los titulares de los terrenos de su derecho de propiedad o de sus facultades: Se delimita, simplemente, el contenido del derecho a cazar de acuerdo con la función social de la propiedad establecida en el art. 33.2 C.E. Esta delimitación no corresponde en exclusiva a la legislación civil, sino también a las leyes que cuidan de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada.

A juicio del Abogado del Estado, es incorrecta la conexión que se invoca entre la legislación civil y la competencia exclusiva estatal a tal respecto: La legislación en materia de caza realizada por la Ley impugnada no es estrictamente civil, sino que se regula la caza en ejercicio de la competencia conferida por la Constitución y el Estatuto de Extremadura. No se modifica en lo absoluto el art. 610 del Código Civil, sino que sólo se regulan las condiciones habilitantes para el ejercicio del derecho de caza en Extremadura: Ejercido tal derecho en la forma regulada, los animales cazados se adquirirán por ocupación, y las normas que regulan los requisitos para el ejercicio del derecho a cazar están contenidas en leyes especiales.

Los arts. 26, 27 y 29 y la disposición transitoria quinta establecen una intervención administrativa, por lo que esta normativa no es propiamente civil, como tampoco lo es la relativa al arrendamiento de viviendas de protección oficial u otras similares. Se invoca la STC 170/1989 para concluir que no hay invasión de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.8.º C.E., y se añade que la exigencia del visado del contrato por la Agencia de Medio Ambiente, la vigencia mínima del contrato, las sanciones en caso de engaño, ocultación o fraude y la caducidad de los contratos de arrendamiento vigentes son plenamente razonables y tampoco invaden la citada competencia estatal.

Se combate a continuación el segundo motivo de impugnación, basado en la pretendida vulneración del art. 132.1 C.E. A juicio del Abogado del Estado la Ley impugnada no regula el régimen jurídico del dominio público, sino que se limita a realizar una *publicatio* sobre el aprovechamiento cinegético en Extremadura, que ni siquiera atribuye la propiedad de las piezas de caza a la Administración extremeña. Tampoco se alteran los principios rectores del régimen jurídico de los bienes demaniales, y la invocación, que se realiza en el recurso, de la STC 58/1982 es impertinente, pues allí se contemplaba un cambio de titularidad que no concurre aquí. Desde esta perspectiva, nada hay de reprochable en la Ley impugnada.

En lo que atañe al tercer motivo de impugnación, el Abogado del Estado señala que el art. 14 de la Ley impugnada se limita a recoger el art. 11 de la vigente Ley de Caza, adaptándolo a las competencias autonómicas. Además, la Ley distingue los distintos terrenos cinegéticos y determina los distintos parámetros básicos que habrá de contemplar el Plan. Sin embargo, los arts. 14 y 17 de la Ley inciden directamente en otra materia, la de protección del medio ambiente, respecto de la cual la Comunidad Autónoma de Extremadura carece de competencias. En efecto, el primer precepto citado permite la creación de distintos refugios por razones conservacionistas, y el segundo vincula a dichas razones la declaración de zonas de caza, careciendo la Comunidad Autónoma de Extremadura de competencia al respecto, por lo que los arts. 14 y 17 son inconstitucionales. Se adelanta la posibilidad de que antes de resolverse este recurso la Comunidad Autónoma asumiese las competencias previstas en el art. 149.1.23.º C.E., en cuyo caso será preciso determinar si estas normas representan medidas adicionales de protección, destacándose que ambos preceptos respetan el mínimo de protección previsto en la Ley estatal y dejan a salvo lo dispuesto en los arts. 33 y 34 de la misma.

Se aborda después el quinto motivo del recurso, en dos bloques diferentes. Con referencia a la obligación de contratar un número mínimo de Guardas de Caza, tal obligación afecta al derecho laboral, por lo que sólo puede ser establecida por una Ley estatal. Se citan las SSTC 35/1982 y 37/1981, concluyéndose que dicho

precepto vulnera lo previsto en el art. 149.1.6.º de la C.E. Por su parte, los arts. 82 y 83, que establecen la regulación legal de los Guardas de Caza, afectan directamente al art. 149.1.29.º C.E. El Estatuto de Autonomía de Extremadura nada prevé respecto de la creación del Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma, por lo que ésta carece de competencias para regular el carácter y las funciones de los Guardas de Caza, de suerte que los arts. 82 y 83 son inconstitucionales.

Se afronta después el sexto motivo de inconstitucionalidad, relativo al art. 89 de la Ley impugnada. Se señala que la garantía material prevista en el art. 25.1 C.E. exige (STC 42/1987) la «predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes». Pues bien, tal garantía material se cumple en cuanto a la sanción prevista, puesto que la misma se define con claridad, siendo la posibilidad de ponderar las circunstancias común a todas las facultades administrativas, por lo que no puede deducirse que este precepto vulnera el art. 25.1 C.E., ni tampoco el 9.3 C.E.

Por último, las alegaciones del Abogado del Estado se adentran en el séptimo motivo de inconstitucionalidad, analizando separadamente dos bloques. En primer lugar, se refuta la impugnación relativa a la infracción del principio de reserva de ley en materia tributaria. Se invocan, a estos efectos, las SSTC 6/1983 y 19/1987, y se señala que la Ley establece dos parámetros para la fijación de la base imponible: Uno determinado —la superficie de los terrenos— y otro determinable en razón del rendimiento potencial. La determinación de este último dato no es libre, sino que ha de realizarse sobre la base de los datos reales de aprovechamiento potencial del coto. La STC 37/1981, invocada por los recurrentes, contempla un supuesto radicalmente distinto, cual era la habilitación para que se determinasen todos los elementos de una tasa. En este caso, no nos hallamos ante una remisión en blanco, puesto que los elementos del nuevo tributo se predeterminan por la Ley.

Por lo que respecta a la alegación de que el impuesto tiene alcance confiscatorio, se aduce la STC 150/1990, apuntándose que los recurrentes no acreditan, ni siquiera en el ejemplo práctico que mencionan, que se produzca, como en aquella resolución se exige, el agotamiento de la riqueza imponible. Se niega, también, que dicho impuesto incurra en un fenómeno de doble imposición respecto del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, dado que éste grava la titularidad de derechos de contenido económico, en tanto que el impuesto autonómico grava el aprovechamiento, conceptos ambos claramente diferenciados. Se admite, sin embargo, que se produce tal fenómeno de doble imposición respecto del Impuesto Municipal de Gastos Suntuarios, señalándose que la fórmula utilizada por la disposición transitoria primera de la Ley impugnada para evitar la doble imposición no se compadece con el sistema diseñado por la L.O.F.C.A., pues no impide el solapamiento formal entre ambos impuestos. Apunta el Abogado del Estado que se están estudiando por el Gobierno las medidas legislativas a adoptar tendentes a evitar la doble imposición que ahora se produce. Sin embargo, se niega que exista doble imposición del impuesto sobre la caza respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles creado por la Ley de Haciendas Locales, ya que el hecho imponible de ambos tributos es claramente distinto, pues el último de los citados grava la propiedad o la titularidad, y el primero de ellos sólo el aprovechamiento cinegético. Por último, y respecto de la alegación consistente en que los preceptos impugnados establecen una barrera fiscal entre los cazadores extremeños y los demás cazadores nacionales, se parte de la base de lo expuesto

en la STC 76/1983 así como, en relación con la desigualdad, en las SSTC 22/1981, 34/1981, 42/1981, 75/1983, 50/1986 y 15/1988, puesto que resulta evidente que la Ley distribuye los permisos primando a los cazadores locales residentes respecto de los regionales y a ambos en relación con los nacionales. Pues bien, se apunta que la diversidad de situaciones jurídicas derivadas de las normas vigentes en las diferentes zonas del territorio nacional no impiden a los ciudadanos modificar su residencia, asumiendo los beneficios y cargas de ellos derivados, como se señaló en la STC 90/1989. Puesto que nada impide a los españoles residentes fuera de la Comunidad Autónoma de Extremadura adquirir la residencia allí y solicitar el correspondiente permiso, no puede entenderse que se vulneren los arts. 14 y 139.1 C.E. Tampoco el hecho de que las empresas cinegéticas que se instalen en Extremadura sufran una carga fiscal superior a la establecida para esas actividades en el resto de España infringe precepto constitucional alguno, puesto que tales Comunidades podrán, en su caso y en el ejercicio de su competencia, establecer tributos análogos.

El segundo bloque atiene a la violación del principio de reserva de ley en materia tributaria supuestamente derivada de la autorización conferida al Gobierno de la Junta de Extremadura para que actualice periódicamente las cantidades. Pues bien, en la medida en que el propio artículo de la Ley determina el importe fijo de la cuota a ingresar por cada tipo de licencia de caza, no existe habilitación en blanco, pues el Consejo de Gobierno ha de limitarse a actualizar el importe de dicha cuota de acuerdo con parámetros objetivos como el índice de precios al consumo, por lo que no existe vulneración del precepto constitucional.

Se concluye solicitando que se admita el escrito y se tengan por formuladas las alegaciones en él resumidas.

4. También con fecha 17 de mayo de 1991 fue solicitada, por los Letrados de la Junta y la Asamblea de Extremadura, ampliación del plazo para formular alegaciones, ampliación que fue concedida, con fecha 20 de mayo de 1991, por ocho días más, plazo que transcurrió sin que la Asamblea de Extremadura formulara alegaciones.

5. Si formuló alegaciones el Letrado de la Junta de Extremadura. Las comienza con unas manifestaciones previas en las que resalta que la Ley impugnada, que constituye una importante novedad jurídica, es fruto de la competencia exclusiva de la que en esa materia goza la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se adentra, a continuación, en el primer motivo de inconstitucionalidad esgrimido por los recurrentes, señalando que siempre que se está hablando de caza se estará hablando de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 148.1 C.E. y 7.1.8 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Acto seguido se aborda una delimitación de los conceptos de caza y propiedad: El derecho a cazar lo tiene todo ciudadano que lo desee y reúna los requisitos exigidos; si se entiende que dentro del concepto de propiedad se incluye la acción de cazar, el art. 6 de la Ley impugnada sería inconstitucional; pero si los animales objeto de caza no son de nadie y no forman parte, por consiguiente, del contenido del derecho de propiedad, el mencionado precepto es plenamente constitucional.

A continuación se realiza un recorrido por la evolución histórica de los conceptos de caza y propiedad, recorrido que concluye con la Ley 2/1989, de Caza, del Principado de Asturias, a la que se señala como precursora del intervencionismo de la Administración en materia de

caza y que, según alega, supera, en su carácter intervencionista a la ahora impugnada, sin que haya sido objeto de recurso. Pero se añade que no cabe olvidar que la Comunidad Autónoma no tiene ataduras respecto de la tradición histórica sino que, por el contrario, está haciendo uso de sus facultades al legislar sobre la base de una competencia exclusiva.

Se prosigue afirmando que el art. 6 de la Ley impugnada recoge directa y claramente la concepción romana de la caza: Mantener los animales de caza como *res nullius*. Se aportan, a continuación, opiniones doctrinales sobre la conexión entre la caza y la propiedad y el carácter público o privado de aquélla, concluyéndose que el derecho de caza está independizado del derecho de propiedad, y que ésta es la línea seguida por la Ley impugnada, que configura el derecho de caza como independiente del de propiedad.

Tras señalar las distintas normas vigentes en relación con la caza y apuntar la atribución constitucional de competencia derivada de los arts. 148.1.11.ª C.E. y 7.1.8 E.A.E., se afirma que ninguna duda existe sobre la competencia que en esa materia ostentan las CC.AA. Se repasan de nuevo las normas vigentes y los comentarios doctrinales a las mismas, apuntándose que la Ley impugnada establece que la titularidad del derecho de caza no corresponde a los propietarios de los terrenos sino a la Administración Regional. Todo ello parte de la imposibilidad de diferenciar el *ius venandi* del derecho de propiedad de los aprovechamientos cinegéticos. A tal efecto, el punto de partida es el art. 610 de Código Civil, que consagra la condición de *res nullius* de los animales objeto de la caza y pesca. De nuevo se vierten numerosos comentarios doctrinales y de Derecho Comparado, concluyéndose, con apoyo en ellos, que la Administración ejerce un dominio sobre los animales objeto de la caza en atención a la especial misión de tutela que ejerce sobre ellos en el marco de la solidaridad colectiva, dominio que en ningún momento vulnera lo establecido en el art. 610 del Código Civil. El art. 6 de la Ley impugnada es consecuente con los principios rectores derivados de la exigencia de que la Administración adopte una posición intervencionista y protectora respecto del medio ambiente, así como con el presupuesto de que la caza es una *res nullius* desvinculada del fundo y en lo absoluto patrimonial o privada.

Se adentran a continuación las alegaciones en la competencia exclusiva que en materia de caza ostenta la Comunidad Autónoma de Extremadura, que alcanza a todo lo referente a dicha materia. Por otra parte, no se modifica el derecho de propiedad, y menos aun se priva de ningún derecho dominical constitucionalmente reconocido: Al ser los animales de caza una *res nullius* no se podrá afirmar que vayan unidos al derecho de propiedad; los derechos y obligaciones que anteriormente tenían los propietarios de los terrenos cinegéticos son alterados por una ley especial, que en absoluto modifica el Código Civil, pues es claro que el art. 611 de éste remite a leyes especiales los derechos de caza y pesca. La Comunidad Autónoma no sólo no priva o modifica derecho de propiedad alguno, sino que mantiene todas las potestades del propietario. A ello hay que añadir que el art. 6 ahora impugnado se inserta de lleno en la política de conservación de la naturaleza.

En lo que concierne a la configuración de la caza como concesión administrativa se afirma que la Ley impugnada no establece ningún sistema nuevo para el otorgamiento de tal concesión, que se llevará a cabo por el órgano competente en el marco de la legislación básica del Estado. Al corresponder la gestión directa del derecho de caza en los terrenos cinegéticos de la Comu-

nidad Autónoma de Extremadura a la Administración es preciso articular un sistema para transferir tal derecho.

Se insiste, acto seguido, en que la Ley impugnada no configura la caza como un bien de dominio público, como demuestran el propio título V de dicha Ley y los arts. 53 y siguientes de la misma, en los que se mantiene la condición de *res nullius* de las piezas de caza. Los preceptos impugnados no hacen otra cosa que recoger lo que ya preveía la Ley de Caza de 1970 respecto de las autorizaciones otorgadas por la Administración a los particulares para así aprovechar de forma racional y ordenada los recursos cinegéticos. Es esto lo que se debe entender por concesión, entendimiento que ha de hacerse no en el tenor literal de concesión de un bien de dominio público, sino en el de autorizar la práctica, por lo que más bien podemos hablar de autorización administrativa. No cabe, pues, alegar invasión de la regulación de los bienes de dominio público y no existe, por ello, vulneración alguna del art. 132 C.E.

Respecto de los arts. 14 y 17 de la Ley impugnada, no sólo no violan la Constitución en lo relativo al principio de seguridad jurídica, sino que suponen una protección de los ecosistemas en cumplimiento del mandato del art. 45 de la Constitución. Los preceptos aludidos son modos de gestionar los terrenos cinegéticos de aprovechamiento especial cuando concurren en ellos circunstancias que aconsejen establecer un régimen particular, en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. La Ley impugnada no es aquí innovadora, sino que recoge la tradición relativa a los terrenos de aprovechamiento especial y zonas protegidas, inspirándose en los principios conservacionistas. Se realiza, a continuación, un cotejo de los preceptos de la Ley de Caza estatal vigente y de la Ley impugnada, encaminado a demostrar la similitud entre ellos. Se añade que los arts. 14 y 17 establecen con total claridad y precisión jurídica cuando, por qué y cómo se llevarán a cabo las declaraciones de zonas de caza controlada y de refugios de caza. Se respetan, pues, la certeza del Derecho, la regla de la irretroactividad y la jerarquía normativa. Se cita nuestra STC 71/1982 en apoyo de esta afirmación. Se alude, también, a la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, señalando la coherencia que con ella guarda la Ley impugnada, y se añade que los plazos marcados en la Ley respecto de los Planes Generales y Especiales son obligados para que exista un mínimo período de continuidad, sin que en modo alguno vulneren el principio de seguridad jurídica.

A continuación, se analizan los arts. 26, 27 y 28 y la disposición transitoria quinta. Se alega que el título III de la Ley es consecuencia lógica y necesaria de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, resaltando que es aquí aplicable lo afirmado en la STC 37/1987, en la que se apuntaba que la delimitación concreta del contenido del derecho de propiedad no se opera sólo en la legislación civil, sino también en otras leyes que cuidan de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Esta doctrina, se dice es aplicable a este caso, pues la Ley impugnada regula de forma especial todos los aspectos que tienen relación directa con la caza, entre los más importantes de los cuales figuran los contratos de arrendamiento relativos a terrenos, puestos o permisos de caza. No puede afirmarse que la Ley impugnada modifica la normativa civil estatal, puesto que el Código Civil remite, respecto de los arrendamientos y cesiones en materia de caza, a una ley especial: De ahí que no se invada competencia estatal alguna sino que se ejerzan competencias propias. Tampoco se viola la libertad de forma, puesto que las exigencias previstas son consecuencia

clara del art. 6 de la Ley. El plazo de seis años se encuadra, igualmente, en el límite constitucional, y la anulación de la concesión es consecuencia del concepto de autorización. En fin, la disposición transitoria quinta es, también, consecuencia de todo lo expuesto, puesto que se justifica por el inicio de un régimen especial.

Respecto de la exigencia legal de que sean contratados Vigilantes de Caza en los aprovechamientos cinegéticos, no hace sino recoger, se afirma, lo establecido en el Decreto 2481/1966, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Guardas Forestales, competencia que tiene atribuida la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1594/1984. Los Guardas Forestales son, según el primer Decreto citado «agentes de la autoridad e individuos de la policía judicial», por lo que no se crea un cuerpo o fuerza de seguridad, sino que se ejerce una competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por la propia legislación estatal. Los arts. 82 y 83 impugnados son obvia consecuencia de la competencia autonómica, pues están encaminados a garantizar lo previsto en la Ley.

El art. 89 de la Ley impugnada es, asimismo, consecuencia directa de los principios de la propia Ley, y la sanción que tipifica es perfectamente constitucional. Se cita la STC 48/1988, para afirmar que la sanción es, como en ella se exige, expresión de la competencia sobre la materia sustantiva, así como proporcionada a los objetivos de seguridad y aprovechamiento fijados para la caza.

Respecto de la impugnación vertida contra el art. 38, se alega que no establece un impuesto nuevo y diferente a los establecidos en los artículos que le anteceden sino que, por su ubicación sistemática y su tenor literal, establece un tipo gravado en ciertos supuestos. No tiene una finalidad fiscal, sino que, al gravar vallados que pueden suponer un peligro para la vida salvaje animal, persigue la utilización de vallas y cercados adecuados, de suerte que sólo los cotos inconvenientemente vallados resultan gravados. La naturaleza jurídica de la exacción es, por otro lado, irrelevante desde la perspectiva constitucional. Aquella recae sobre aprovechamientos cinegéticos privativos, y la disponibilidad privada o general marca una diferencia económica sobre la que se pueden girar tributos. Por consiguiente, y de acuerdo con el art. 26.1.a) de la Ley General Tributaria, la exacción que nos ocupa es un verdadero impuesto.

Respecto de la impugnación basada en la vulneración de la reserva de ley tributaria, se alega que las citas jurisprudenciales vertidas en el recurso pierden su auténtico sentido con la fragmentación operada. Este Tribunal admite que el principio de reserva de ley en materia tributaria tiene un efecto limitado, y no alcanza a la totalidad de los aspectos fiscales de un tributo, sino solamente al establecimiento del mismo y a la definición de los elementos esenciales de la relación tributaria, y se cita en apoyo de esta tesis la STC 19/1987. Pues bien, la Ley impugnada es, se afirma, rigurosa a ese respecto: Los arts. 35 y 36 establecen las tarifas del impuesto en atención a diversos parámetros, y se remiten a los arts. 19 y 20 y a la disposición adicional primera, que establecen el tipo de la riqueza cinegética. Por tanto, la configuración abstracta de las tarifas y de los tipos de coto están perfectamente definidas en la Ley, sin que exista remisión en blanco al Ejecutivo, pues no puede calificarse de tal que el encuadramiento del coto se realice en trámite administrativo. Por lo que se refiere a la habilitación para actualizar las tarifas, se alega que la STC 37/1981, que en el recurso se cita en apoyo de la impugnación, no es aplicable al caso, pues se trataba de un supuesto distinto en el que se habilitaba

para regular íntegramente una tarifa; si es aplicable, sin embargo, la STC 19/1987, cuya doctrina permite afirmar, trasladada al art. 42 de la Ley impugnada, que no hay deslegalización alguna, puesto que en dicho precepto figura la fórmula de modificación. En efecto, el régimen tributario se vincula a un modelo de tipo fijo por hectáreas, y la utilización del art. 42 no lo es para una modificación libre y discrecional, sino para su actualización, al objeto de hacer frente a la evolución monetaria. Que no se señale un plazo para la actualización es irrelevante, pues la cuantía de las actualizaciones dependerá, precisamente, de los plazos que medien entre ellas.

La alegación de que el régimen fiscal de la Ley impugnada tiene carácter confiscatorio se combate afirmando que los impuestos reseñados por los recurrentes no inciden en absoluto en este nuevo tributo, ya que la cuota del de bienes inmuebles será la misma tanto si se dispone de un aprovechamiento privativo de caza, que es el signo de riqueza aquí gravado, como si no; el Impuesto de Actividades Económicas no está en aplicación, en la renta puede ser deducible y en patrimonio el hecho imponible es absolutamente distinto. Además, los recurrentes no aplican correctamente nuestra doctrina, se dice, pues el carácter confiscatorio de un sistema fiscal se produce cuando agota la riqueza a gravar, en tanto que en este caso se grava sólo si se privatiza la caza por lo que, al no vulnerar el principio de capacidad económica, no se produce efecto confiscatorio. El argumento esgrimido en el recurso de que se gravan rendimientos potenciales y no reales tampoco puede prosperar, pues la STC 37/1987 admite que basta que la capacidad económica sea potencial para que se puedan establecer exacciones. Cosa distinta es que, políticamente hablando, se pueda considerar riguroso el sistema fiscal español, pero este planteamiento político no es de recibo en una instancia jurídica. En fin, se alude al ejemplo práctico utilizado por los recurrentes señalando que en el supuesto en él indicado puede existir un aprovechamiento cinegético medio de ciento cincuenta reses, lo que permite realizar cuatro monterías de cincuenta monteros cada una y obtener unos ingresos mínimos de 30.000.000 de pesetas, de suerte que el impuesto supondría menos del 50 por 100 del beneficio.

Respecto de la impugnación relativa a la doble imposición, se señala que el esquema parte del art. 26.1.c) de la Ley General Tributaria. Sin embargo, el art. 157 C.E. permite a las CC.AA. establecer sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. El debate al respecto ha quedado solventado en la STC 37/1987, que declara que lo constitucionalmente prohibido es la doble imposición técnica, esto es, supuestos de hecho imposables previamente gravados por el Estado. Es menester, pues, comparar ambos tributos. Pues bien, el hecho imponible del impuesto sobre el patrimonio lo constituye la propiedad de los bienes y la titularidad de los derechos de contenido económicos (art. 2.1 de la Ley 50/1977), y el hecho imponible de la Ley impugnada es el aprovechamiento cinegético privativo. Las diferencias entre ambos hechos son, pues, concluyentes, sin que exista entre ellos ningún elemento de unión.

Sobre la doble imposición entre el impuesto que nos ocupa y el previsto en el art. 372.d) del Real Decreto Legislativo 781/1986, se exponen opiniones doctrinales y se añade que en la STC 37/1987 se rechazó la supuesta violación constitucional con la coincidencia entre un tributo autonómico y un tributo local. Traslada tal doctrina a este caso, se observa que el legislador autonómico no suprime los impuestos locales ni asume su gestión y que, allí donde estén establecidos, pervivirán con el autonómico, que permite deducir de la cuota lo gravado

por el local, debido a que en la fecha de la aprobación de la Ley el impuesto municipal tenía una vigencia limitada hasta el 31 de diciembre de 1991, posteriormente ampliada cuando ya se había aprobado la Ley autonómica. Si a ello se añade que los hechos imponible y la articulación de los tributos local y autonómicos son diversos se debe llegar a la conclusión de que no hay doble imposición alguna. Otro tanto sucede con la alegada coincidencia entre el tributo autonómico y el impuesto sobre Bienes Inmuebles, pues aquél no grava la titularidad de derechos reales sobre superficie ni concursos administrativos o sobre servicios públicos; sino sólo la caza por aprovechamiento privativo.

Por último, se combate la alegación de que el art. 32.2 constituye una traba fiscal discriminatoria, lo que se hace aduciendo que difícilmente pueden suponer una traba o barrera fiscal supuestos de no sujeción y añadiendo que la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional no supone uniformidad de regulación, pues ello conculcaría la propia autonomía de los entes territoriales, según se dijo en la STC 76/1983. Los Cotos Regionales de Caza son administrados y gestionados por la propia Comunidad Autónoma, siendo un contrasentido que la Administración hubiera de pagarse a sí misma el aprovechamiento privativo autorizado. La unidad de mercado nacional se rompería si no fuese posible a los empresarios ajenos a la Comunidad Autónoma asentarse en el territorio, y la exacción establecida en la Ley impugnada se aplica por igual a extremeños y a no extremeños.

Por todo ello se concluye solicitando que se desestime en su integridad el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de Caza de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

6. Con fecha 18 de junio de 1991 ingresó en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado. En él se nos notificaba la aprobación de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuya disposición adicional decimonovena, apartado 6, introduce un nuevo apartado 6 en la disposición adicional quinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, todo lo cual incide en la materia objeto del presente recurso. Por ello, el Abogado del Estado formulaba en dicho escrito alegaciones adicionales. En ellas se comienza reproduciendo el precepto antes mencionado, y se añade que, según se manifestó por el propio Abogado del Estado en sus alegaciones iniciales, el hecho imponible del impuesto autonómico extremeño definido en el art. 31 de la Ley que nos ocupa coincidía con el de la modalidad del Impuesto sobre Gastos Suntuarios que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. Se añadía allí que la fórmula utilizada por la disposición transitoria primera de la Ley impugnada para evitar la doble imposición no se avenía al sistema diseñado en la L.O.F.C.A. Pues bien señala el Abogado del Estado que la modificación operada por la Ley 18/1991 introduce las medidas tendentes a evitar la doble imposición, dando cumplimiento a la exigencia contenida en el art. 6.1 de la L.O.F.C.A. De ello se deduce que las CC.AA. podrán establecer un impuesto propio sobre aprovechamiento de cotos de caza y pesca respetando la nueva normativa incorporada a la Ley de Haciendas Locales.

7. Con fecha 22 de enero de 1992 la Sección acordó que, no habiéndose recibido de la Junta de Extremadura el expediente y los documentos e informes utilizados para la elaboración de la Ley impugnada y que habían sido reclamados, se volvieran a reclamar. Con fecha 4 de febrero de 1992 el Letrado de la Junta de Extremadura compareció ante el Tribunal, manifestando

que los documentos en su día remitidos incluían todos los obrantes en relación con la tramitación del proyecto de Ley, no obstante lo cual se remitían de nuevo. Con fecha 6 de febrero del mismo año la Sección acordó tener por recibida la documentación, y dar vista de la misma a las partes.

Como consecuencia de ello, el Abogado del Estado formuló nuevas alegaciones, en las que ponía de relieve que entre la documentación existe un estudio, elaborado por la Junta de Extremadura, bajo la rúbrica «Apuntes para un debate social sobre el anteproyecto de Ley de Caza» (mayo de 1990). De dicho texto se deduce (pág. 16) que se atribuye a los llamados «Agentes del Medio Ambiente de la Comunidad Extremeña» la consideración de agentes de la autoridad, y a los denominados «Guardas de Caza» la condición de auxiliares de los agentes de medio ambiente; además, la contratación por los titulares de los terrenos de Guardas de Caza sin cumplir lo previsto en la Ley obligará a su sustitución por otros.

A juicio del Abogado del Estado ello confirma su alegato de que los arts. 82 y 83 de la Ley impugnada son inconstitucionales, tanto por la exigencia de la contratación de un determinado número de Guardas de Caza por el titular del terreno como porque la regulación de aquéllos invade la competencia estatal en materia de seguridad pública.

Añade el Abogado del Estado que otro informe que obra en el expediente es anterior a la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales.

8. Con fecha 7 de febrero de 1994 ingresó en este Tribunal un escrito del Letrado de la Junta de Extremadura, en el que ponía en nuestro conocimiento las modificaciones operadas en diversos preceptos de la Ley impugnada por la Ley 3/1992, de 9 de julio, de Tasas y Precios Públicos, de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En síntesis, esta Ley modifica el art. 47.3 de la Ley impugnada, así como su disposición transitoria primera; se añade al escrito una transcripción de los preceptos relevantes tanto en la redacción que les otorgaba la Ley impugnada cuanto en la que, posteriormente, les concedió la Ley 3/1992. Se acompañaba al escrito copia de dicha Ley. El escrito y la documentación aneja fueron incorporados a las actuaciones, según acordó la Sección con fecha 22 de febrero de 1994.

9. Por providencia del día 20 de enero de 1998, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 22 del mismo mes.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los Senadores recurrentes impugnan la Ley 8/1990, de Caza, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con fundamento en diversos argumentos que pueden agruparse del modo que sigue:

A) La Ley impugnada, al desposeer a los propietarios de los terrenos de caza de sus derechos de aprovechamiento cinegético, les priva también de sus derechos dominicales sin mediar indemnización, infringiendo con ello lo dispuesto en el art. 33 de la Constitución. A su vez, con tal proceder legislativo, se altera uno de los modos de adquirir la propiedad cuya regulación compete, con carácter exclusivo, al Estado.

B) La Ley varía el régimen dominical y arrendaticio establecido en el Código Civil, con vulneración del art. 148.1.8.ª de la Constitución.

C) Los arts. 26, 27, 29 y la disposición transitoria quinta de la Ley vulneran el art. 149.1.8.ª al invadir la competencia del Estado en materia de legislación civil.

D) La clasificación de los terrenos cinegéticos establecida en los arts. 14 y 17 de la Ley vulnera el principio de seguridad jurídica.

E) La creación de la figura específica de los denominados «Guardas de Caza» invade las competencias exclusivas del Estado en relación con las Fuerzas de Seguridad del Estado, mientras que la obligación de su contratación forzosa por los titulares de los aprovechamientos cinegéticos contraviene lo dispuesto en el art. 149.1.6.ª y 29.ª del propio texto constitucional.

F) Impugnación del art. 89.1, relativo a las sanciones por infracción del principio de legalidad penal del art. 25.1 C.E. y en relación con el principio de seguridad jurídica del 9.3 C.E.

G) El régimen tributario establecido por la Ley impugnada vulnera la Constitución por conculcar los principios de reserva de ley en materia tributaria y de prohibición de que los tributos tengan alcance confiscatorio.

H) Y, por último, se alega que las diferencias introducidas por la Ley, tanto en sus disposiciones de ordenación como en las de carácter tributario, suponen una vulneración de la igualdad de derechos entre todos los españoles.

Estas alegaciones, sobre todo las relativas a la titularidad del derecho de caza y al régimen dominical de los aprovechamientos cinegéticos, se remiten en general al origen y evolución histórica del derecho de caza, atendiendo a su distinta configuración legal. Mas, en este proceso, sólo el bloque de la constitucionalidad puede operar como canon de validez de la Ley impugnada y, desde tal punto de vista, habrán de contemplarse los argumentos aducidos para recurrirla.

2. Tanto la Constitución (art. 148.1.1.ª) como el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 7.1.8) reconocen la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para regular legislativamente la caza, su aprovechamiento privado y la protección de los ecosistemas en los que directamente esa actividad se desarrolla.

Y aunque, como alega el Abogado del Estado, la competencia para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.23.ª C.E.), y además el Estatuto de Autonomía de Extremadura no contenía, al tiempo de plantearse el presente recurso, un título competencial expreso que permitiese a esa Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo de las bases estatales que se dicten sobre la materia, el obligado respeto por parte de esa Comunidad Autónoma a la legislación medioambiental del Estado no le impedía diseñar y ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio, con el fin de impedir prácticas abusivas o incontroladas que pudieran poner en peligro los recursos cinegéticos existentes en su territorio. Por esta razón, en la STC 102/1995 [fundamento jurídico 24.c)] se afirma que la competencia del Estado sobre medio ambiente tenía «una penetración menos extensa e intensa cuando tenía que convivir con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la caza y la pesca en aguas continentales asumida al amparo del art. 148.1.11.ª C.E., quedándole vedado al Estado internarse en la regulación de tales materias, cuya consistencia «Se refuerza en muchos Estatutos de Autonomía (Asturias, Murcia, Extremadura, Castilla y León) por la extensión de la competencia exclusiva sobre esa actividad a su soporte topográfico».

Por otra parte, es doctrina reiterada de este Tribunal que el bloque de la constitucionalidad que ha de servir de canon para el enjuiciamiento de la Ley es el efectivamente existente en el momento de procederse a la resolución del proceso constitucional que se hubiese entablado (entre otras, STC 146/1993, fundamento jurídico 2.º), por lo cual, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura operada por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, dicha Comunidad Autónoma, según disponen sus arts. 7.8, 8.9 y 9.2, no sólo tiene la competencia exclusiva que ya le estaba atribuida sobre «Caza, Pesca Fluvial y Lacustre. Acuicultura. Protección de los Ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades», sino también desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente y la «función ejecutiva» en materia de medio ambiente. Y de aquí que aquellas medidas legislativas que tengan por objeto la salvaguarda de la fauna silvestre susceptible de ser cazada y la conservación y protección de los ecosistemas en los que habita no puedan ser consideradas, sin más, como una invasión en la competencia del Estado sobre el medio ambiente.

Reconocida, en los términos relatados, la competencia exclusiva de Extremadura para ordenar y regular legislativamente la caza en su territorio, la primera de las cuestiones a resolver es la de si —como aducen los recurrentes— la Ley de Caza de Extremadura ha operado una verdadera demanialización de las piezas de caza y del derecho a adquirirlas, que tendría lugar a partir de lo dispuesto en su art. 6: «Los derechos y obligaciones... establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinegéticos, corresponderán a la Administración Regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la concesión administrativa correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado».

A juicio de los actores, el precepto transcrito opera una demanialización legislativa por la que se despoja a los propietarios de los terrenos cinegéticos de sus derechos dominicales sobre las piezas de caza sin mediar indemnización compensatoria, lo que se considera contrario al art. 33 de la Constitución y a las garantías en él previstas para la protección de la propiedad privada. Pero, además, al atribuir la titularidad del derecho de caza y de las piezas cazadas a la Administración autonómica extremeña o a quienes obtuvieran la correspondiente concesión administrativa (art. 6), estaría invadiendo la competencia exclusiva del Estado que, en materia de legislación civil, le reconoce el art. 149.1.8.ª de la Constitución. Y ello, porque el art. 610 del Código Civil considera que las piezas de caza son *res nullius* que se adquieren por ocupación y, puesto que la ocupación es uno de los modos originarios de adquirir la propiedad, la demanialización efectuada por el art. 6 de la Ley de Caza de Extremadura, reservando su exclusiva propiedad a la Administración de aquella Comunidad Autónoma, habría alterado radicalmente el régimen de adquisición de la propiedad de las piezas cazadas y, por tanto, la previsión general contenida en la legislación civil, invadiendo una competencia constitucionalmente reservada al Estado.

En segundo lugar, esta demanialización geográficamente limitada de las especies animales susceptibles de ser cazadas, afectaría a la fauna silvestre, recurso natural unitario, que no está estrictamente vinculado al territorio de una Comunidad Autónoma y cuya incorporación al demanio público sólo puede realizarse mediante ley estatal, por así exigirlo el art. 132.1 de la Constitución.

Por su parte, tanto el Letrado de la Junta de Extremadura como el Abogado del Estado, coinciden en subrayar que la Ley impugnada no altera ni la titularidad dominical de las especies silvestres objeto de caza, ni la de quienes ostentan el derecho a cazarlas, limitándose a

conferir a la Administración un título de intervención para ordenar y planificar el ejercicio de las actividades vinculadas con la práctica de la caza y su aprovechamiento.

3. Para resolver el primer motivo de impugnación, es decir, la cuestión de si la Ley ha efectuado una desposesión de derechos dominicales sobre los propietarios llevando a cabo una demanialización del recurso patrimonial que la caza supone, que es lo que daría lugar en puridad de técnica a la atribución del derecho mediante concesión administrativa, hay que partir de una apreciación inicial acerca del contenido de la Ley. De la lectura conjunta de su articulado se deduce en primer lugar que el legislador autonómico ha diferenciado el derecho de caza y lo que denomina «aprovechamiento cinegético privado» (art. 6). El derecho a cazar, según el art. 3.1 de la Ley, corresponde a toda persona mayor de catorce años, no inhabilitada y que esté en posesión de la pertinente licencia y demás permisos administrativos. Por su parte, el cazador adquiere la propiedad de las piezas de caza mediante ocupación (art. 53.1).

El derecho a cazar se somete, pues, al régimen administrativo de la autorización y obtención de la oportuna licencia, mientras que en ningún lugar de la Ley se reserva a la Administración autonómica la propiedad de las especies de caza o de las piezas cazadas. No se aprecia, por lo tanto, a lo largo de todo el articulado de la Ley, ni un cambio en la titularidad del derecho de caza, ni en la forma de adquirir la propiedad de lo cazado. Menos aún, una demanialización de la fauna silvestre o una expropiación de los derechos dominicales de los propietarios de los terrenos cinegéticos.

Lo que el art. 6 de la Ley somete al régimen administrativo que denomina como concesión es el «aprovechamiento cinegético privado», concepto éste que no se confunde con el derecho a cazar ni con la actividad venatoria ni con el régimen jurídico de la adquisición de la propiedad de las piezas cazadas, puesto que para dedicarse a esa actividad como titular concesionario de terrenos destinados a ese fin no siempre es necesario ostentar un derecho a cazar conforme al art. 3.1 de la Ley. Por esta razón, cuando en el mencionado artículo se dispone que los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley corresponderán a la Administración Regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la concesión administrativa correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado, se añade la importante condición de «en cuanto se relacionan (aquellos derechos y obligaciones) con los terrenos cinegéticos».

Por consiguiente, porque las piezas de caza son una *res nullius* cuya propiedad se adquiere mediante ocupación y no un bien accesorio a la propiedad de los terrenos por los que libremente transitan, el titular de predios susceptibles de aprovechamiento cinegético queda sometido por la Ley a una doble condición para el ejercicio de la caza sobre los mismos: O bien permitir la caza, en condiciones de igualdad, a las demás personas administrativamente autorizadas para ello y titulares del derecho de caza, en cuyo caso los terrenos son calificados por la Ley como de aprovechamiento cinegético común (art. 10) o se integran en los denominados Cotos Regionales de Caza (art. 18); o bien, solicitar de la Administración permiso para poder practicar con exclusividad la caza sobre tales terrenos —«aprovechamiento cinegético privado»— reservándola para sí y para aquellas otras personas a las que autorice bajo el oportuno control administrativo (art. 51.1).

Es claro, pues, que el derecho a cazar (sometido por el art. 3.1 de la Ley al régimen administrativo de la autorización) y el derecho a la propiedad de las piezas cazadas

(que se adquieren por ocupación, según los arts. 610 del Código Civil y 53.1 de la Ley) no son derechos equiparables a la actividad consistente en dedicar terrenos al aprovechamiento cinegético privado y, en consecuencia, en modo alguno quedan sometidos al régimen administrativo de la concesión que dispone el mencionado artículo 6 de la Ley. Tampoco se produce mediante esta norma, como pretenden los Senadores recurrentes, afectación alguna de los terrenos al demanio público de la Comunidad Autónoma, ni se incorporan al mismo las especies objeto de caza, con vulneración de los arts. 33 y 132.1 de la Constitución.

4. Así se demuestra al observar que la Ley establece una fundamental diferenciación entre los terrenos que denomina de aprovechamiento cinegético común y los «sometidos a régimen cinegético especial». En aquél (arts. 9 y 10), cuya calificación «es independiente del carácter público o privado de su propiedad», «el ejercicio de la caza es libre» sin otras limitaciones que las antes señaladas y la intervención de la Agencia de Medio Ambiente (art. 4) se limita a la gestión y administración de estos terrenos «en cuanto al ejercicio de la caza» (art. 10.2). Intervención cuyos límites habrán de venir determinados en su aplicación por la colisión en su caso con otros derechos derivados de la titularidad privada de los terrenos que, no obstante, sean de aprovechamiento cinegético común.

Cierto es que el ejercicio libre de la caza, solamente proclamado en el citado art. 3.1, queda inmediatamente limitado por las prescripciones del art. 12, pues la consideración de terrenos de aprovechamiento cinegético común viene a tener carácter residual en cuanto, según el art. 9.1, se reducen a «los que no están sometidos a régimen cinegético especial» y éstos, según el art. 12 se integran mediante toda una serie de prescripciones, inspiradas en ciertos casos por la protección de personas o bienes (zonas de seguridad, art. 16), o de cultivos, (art. 25); la preservación de Espacios Naturales Protegidos así declarados por su legislación especial (art. 13); la protección de espacios cinegéticos, bien especial (refugios de caza, art. 14) o general (Reservas Regionales, art. 15), incluso en relación con los terrenos de aprovechamiento cinegético común (zonas de caza controlada, art. 17); y, finalmente, en vista de la ordenación del ejercicio de la caza, ya sea de su aprovechamiento general (Cotos Regionales de Caza, art. 18) o restringido, con exclusivo fin social o deportivo (Cotos Deportivos, art. 19), ya sea de la explotación industrial de la caza (Cotos Privados, art. 20) en la que se tiene, obviamente, en cuenta que la misma tiene también una consideración de bien explotable dentro de las facultades que corresponden al titular de las fincas.

Debe advertirse en relación con todas esas limitaciones —salvo la relativa a los Espacios Naturales Protegidos en la que el régimen se subordina a la declaración específica y por tanto a quien ostente la competencia al respecto— que concretan una intervención de la Administración autonómica (la Agencia de Medio Ambiente, art. 4) en el ejercicio de la caza articulada por la prescripción limitativa de los citados preceptos, la exigencia de acomodarse a los planes de aprovechamiento aprobados por la Agencia y el correspondiente acto de autorización, dentro de aquellas y estas prescripciones. De suerte que en su conjunto, la regulación legal, si se limita a ello, no excede de las facultades propias de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de caza, e incluso en algún aspecto de las derivadas de la atribución por su Estatuto de competencia sobre protección de los ecosistemas y los que le resulten de su facultad de establecer medidas adicionales de pro-

tección. Régimen que no tiene alcance distinto del que venía establecido con carácter general por la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, fundada igualmente en la proclamación del derecho general a la caza, pero seguidamente limitado no sólo por el sometimiento a la licencia común para su ejercicio, sino además, por una serie de restricciones de igual naturaleza que las establecidas por la Ley que nos ocupa y determinantes asimismo de la exigencia de autorización para cazar en determinados lugares o respecto de determinadas especies, según declaraciones o definiciones previas de la Administración.

Es por consiguiente la prescripción del art. 6 la que ha merecido por parte de los recurrentes una especial atención en cuanto, según ellos, opera una demanialización que despoja a los propietarios de terrenos cinegéticos de sus derechos dominicales, afirmación en la que, por otra parte, ha de atenderse a la sustancial diferencia de este precepto con el paralelo del art. 6 de la Ley de 1970 que, a diferencia de aquél, establece que los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, en cuanto se relacionan con terrenos cinegéticos, corresponderán al propietario o a los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza, cuando lo establecido en el precepto de la Ley de Extremadura es que aquellos derechos y obligaciones corresponderán a la Administración Regional y a cuantos obtengan la concesión administrativa para el aprovechamiento privado.

No obstante dicha redacción, para comprobar si el precepto verdaderamente llega a la privación de derechos a los titulares de las fincas, debe partirse de una doble consideración. Por una parte, la derivada de cuanto antes decimos acerca del alcance de las prescripciones relativas a los terrenos sometidos a Régimen Cinegético Especial, limitadas como hemos visto a la regulación de la caza; y por otra, la de que el mismo precepto se refiere, específica y únicamente, a los derechos de caza relacionados con los terrenos cinegéticos para el «aprovechamiento privado» de esta actividad.

No cabe, pues, admitir que los propietarios han sido privados de los derechos para el aprovechamiento cinegético de sus fincas en favor de la Administración, es decir, que se ha producido una demanialización de esos derechos, único supuesto en que podrían los mismos atribuirse mediante una concesión en sentido técnico, en cuanto ésta implica el otorgamiento de derechos que la Administración se ha atribuido de modo general (ya sea por la declaración de una actividad como servicio público, ya mediante la previa demanialización de un bien) y que por tanto ya no corresponden al primitivo titular, a diferencia de lo que, con distintas modalidades y diferente alcance, merece técnicamente el título de autorización, donde el particular sigue teniendo la titularidad de un derecho que se somete a la decisión de la Administración para su ejercicio.

Viene ello demostrado por las prescripciones relativas al régimen general para el aprovechamiento cinegético, (art. 7 de la Ley) según el cual, la denominada concesión no tiene otro alcance que el de facultar a los propietarios o titulares de los terrenos susceptibles de dicho aprovechamiento para llevar a cabo éste siempre que hayan cumplido los requisitos del propio art. 7 y los establecidos por el 20 o, en su caso, el 19. A pesar, por tanto, de la equívoca expresión de aquél («podrá otorgar» a diferencia del 19, «otorgará»), el conjunto de esos requisitos se muestra simplemente como una reglamentación exigible para permitir la explotación, así como para su suspensión o anulación.

Sin perjuicio, pues, de la desafortunada calificación contenida principalmente en el art. 6 y repetida en el 7.3,

19.2, 20.3 y 4 y 21.3, no se trata de una concesión de facultades o derechos de los que previamente la Administración haya privado a sus titulares para asumirlos y concederlos, sino simplemente del juego de una autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinegético privado de la caza.

El referido art. 6 de la Ley de Caza de Extremadura confiere, pues, a la Administración autonómica un título de intervención en materia de caza respecto de todos los presupuestos y condiciones de ejercicio de las actividades vinculadas a ese sector material, incluido el aprovechamiento cinegético privado, única actividad para la que se establece lo que, literalmente, en el citado art. 6 se denomina «concesión» pero que, según resulta de lo antes dicho, no es más que una autorización administrativa que implica el desempeño de una actividad reglada y que, materialmente, no puede ser considerada como una concesión en sentido técnico-jurídico, ni por tanto serle atribuido el contenido que de esta calificación derivaría. Contribuye a demostrarlo el que allí donde la intervención administrativa supone una verdadera afectación del derecho de propiedad se ha previsto expresamente el pago de la correspondiente indemnización, tal como se dispone en el art. 18.7 de la Ley, en relación con la adscripción de terrenos privados a los Cotos Regionales de Caza.

En suma, atendiendo al contenido sustantivo de la regulación legal que se somete a nuestro enjuiciamiento, los mencionados arts. 6, 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3 de la Ley, son constitucionales en cuanto se interprete que el régimen administrativo que efectivamente establecen es el de una autorización de carácter reglado y no el de una concesión, sin que del mismo se derive afectación demanial alguna.

5. Finalmente, tampoco puede prosperar la queja de los recurrentes en relación con la vulneración por los referidos preceptos del art. 139.1 C.E., a cuyo tenor «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional». Como en otras muchas ocasiones ha declarado este Tribunal, la igualdad que el mencionado precepto constitucional garantiza no puede ser concebida como una rigurosa y monolítica configuración del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones, sea cual sea la peculiaridad de su contenido. Con la debida reserva respecto de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.º C.E.), la potestad legislativa de que gozan las Comunidades Autónomas hace que nuestro ordenamiento tenga una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional (por todas, STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º, y STC 46/1991, fundamento jurídico 3.º).

6. Como infracción constitucional autónoma, alegan los recurrentes la vulneración del art. 149.1.8.º C.E. por los arts. 26, 27, 29 y la disposición transitoria quinta de la Ley impugnada, los cuales, en su opinión, invaden la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil.

Los mencionados preceptos legales se refieren a los contratos de arrendamiento y cesión de terrenos cinegéticos, así como a los denominados contratos de caza, obviamente limitados a aquéllos que tienen por objeto la caza o el aprovechamiento estrictamente cinegético de los terrenos. El art. 26 de la Ley exige que todos esos contratos se formalicen por escrito y que se sometan al visado de la Agencia de Medio Ambiente (órgano

competente de la Junta de Extremadura en materia de caza según el art. 4 de la misma Ley).

Entienden los recurrentes que esta disposición legal supedita la validez jurídica de tales contratos al cumplimiento de los indicados requisitos de forma y visado, y que, por lo tanto, a su través se ha modificado mediante Ley autonómica lo previsto en el Código Civil sobre libertad de forma y condiciones de validez de las obligaciones contractuales.

Mas, con este razonamiento se confunden dos planos jurídicos distintos: Por una parte, el de la validez y eficacia *inter privatos* de las relaciones jurídicas derivadas de aquellos contratos; por otra, el de los requisitos de obligado cumplimiento para la obtención de los pertinentes permisos y autorizaciones en relación con el ejercicio de la caza y su aprovechamiento. El primero de los apuntados aspectos pertenece materialmente al ámbito propio de la legislación civil —más concretamente, al de las bases de las obligaciones contractuales— y que, por ende, su regulación compete en exclusiva al Estado (art. 149.1.8.ª C.E.). En cambio, no puede decirse lo mismo respecto del segundo de ellos. En efecto, no es dudosa una interpretación del mencionado art. 26 de la Ley de Caza de Extremadura limitada a la esfera de las relaciones entre Administración y administrados, de suerte que la exigencia de formalización escrita de los contratos y su visado por la Agencia tiene únicamente efectos en las relaciones con la Administración autonómica, desplegando su eficacia jurídica, única y exclusivamente, en lo que atañe a la obtención de los correspondientes permisos y autorizaciones para la constitución de acotados o para la práctica de la caza. Esta interpretación del citado art. 26 de la Ley, acorde con la competencia exclusiva que en materia de caza ostenta la Comunidad Autónoma de Extremadura, en modo alguno contraviene lo dispuesto en el art. 149.1.8.ª de la Constitución, ni supone una invasión de la competencia del Estado en materia de legislación civil.

Lo mismo cabe decir en relación con el art. 29 de la Ley, en el que se establecen específicas medidas de naturaleza administrativa para el caso de «engaño, ocultación o fraude que se realice en los contratos». Nada impide al legislador extremeño habilitar a la Administración autonómica para que, cuando constate que el contrato que le ha sido aportado a los pertinentes efectos administrativos no sea fiel reflejo del verdaderamente celebrado entre las partes o en él se hubiera alterado la realidad de los terrenos cedidos o arrendados, adopte determinadas medidas de carácter administrativo, como lo son la anulación de la autorización o concesión para la constitución del acotado [art. 29.1.a)], la inhabilitación para constituir nuevos aprovechamientos cinegéticos [art. 29.1.b)] o la retirada de la licencia de caza a las personas implicadas [art. 29.1.c)]. Medidas todas ellas, independientes de las responsabilidades civiles o penales que puedan derivarse de tales hechos y que, por ello no implican una inconstitucional atribución a las autoridades administrativas de un título jurídico *ex novo* para resolver obligaciones civiles, pues es notorio que, anular la autorización o retirar unos permisos de caza en nada afecta al vínculo contractual existente entre las partes, al tratarse de efectos en el plano de la intervención administrativa sobre la caza, que es competencia de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 27 de la Ley establece una duración mínima de seis años prorrogables para todos los contratos de cesión o arriendo de terrenos destinados al aprovechamiento cinegético. Estiman los recurrentes que esta determinación legal del plazo mínimo de duración del contrato supone una nueva restricción de la

libertad de contratación reconocida en la legislación civil del Estado.

Ciertamente esta disposición legal condiciona la validez de los contratos de esa naturaleza que se celebren, al ser una norma de *ius cogens*, limitativa de la duración temporal del vínculo contractual y su renovación. Ahora bien, al disponerse un período mínimo de duración de dichos contratos, lo que se pretende es dotarlos de cierta estabilidad temporal con la finalidad de impedir que el cambio continuado de titulares o la variación en el destino y aprovechamiento de tales terrenos perjudique la fauna silvestre existente en los mismos, y aún más, que dificulte la actividad de conservación, ordenación y planificación de ese recurso natural dentro de la competencia que corresponde a la Administración Pública autonómica. Esta medida legislativa se justifica, pues, en atención a las peculiaridades propias de los referidos contratos de arriendo o cesión de terrenos en vista de su explotación cinegética y con los aludidos fines de defensa de la caza. Por ello mismo, no puede considerarse que el citado art. 27 invada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. Más bien, se trata de una medida indirecta de protección medioambiental destinada a defender, mediante la garantía de dicha limitación legal una cierta estabilidad temporal en los contratos cinegéticos en beneficio de la preservación de las especies naturales objeto de caza.

7. Finalmente, cerrando este bloque de impugnaciones, aducen los Senadores recurrentes la inconstitucionalidad de la disposición transitoria quinta de la Ley, que estiman también contraria al art. 149.1.8.ª de la Constitución. A su juicio, al disponer este precepto la caducidad, a partir de una determinada fecha, de los contratos de arrendamiento que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de la Ley, se establece por Ley autonómica una nueva causa de resolución en materia que está reservada a la competencia estatal por el art. 149.1.8.ª de la Constitución.

La citada disposición transitoria responde, evidentemente, a la finalidad de adecuar la situación jurídica existente en las explotaciones cinegéticas, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, al nuevo régimen en ella se establece y, a tal efecto, determina el plazo en el que, en armonía con lo previsto en la disposición transitoria tercera, se pondría fin a aquellas situaciones jurídicas que no se ajusten a la nueva regulación legal; previsión no diferente, en lo fundamental, a la establecida en la disposición transitoria segunda de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970.

En tal sentido, este motivo impugnatorio ha de ser desestimado porque siendo competente la Comunidad Autónoma para efectuar una regulación jurídico-administrativa de los contratos de arrendamiento de caza, mediante las peculiaridades previstas en el título II de la Ley que, inherentes a la competencia en materia de caza, configuran la nueva regulación y planificación de los aprovechamientos cinegéticos, ha de serlo también para establecer en una norma de derecho transitorio, el plazo a partir del cual, extinguiéndose los contratos de arrendamiento hasta entonces vigentes, alcance plena efectividad la nueva normativa autonómica, con el designio final de que los particulares interesados puedan adaptar sus relaciones arrendaticias a las previsiones de la nueva Ley.

8. Sostienen los actores que los arts. 14 y 17 de la Ley de Caza de Extremadura, en los que se clasifican los terrenos susceptibles de aprovechamiento cinegético en diversas categorías, son contrarios al principio de seguridad jurídica *ex art.* 9.3 de la Constitución.

Sin discutir la competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura para acometer esa regulación, consideran, no obstante, que la misma adolece de una clara indeterminación normativa, sin que el futuro Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético previsto en el art. 7.1 y al que expresamente remite la Ley, sirva para despejar la indefinición jurídica de que adolece, en este extremo, el texto legal. En primer lugar, porque el referido Plan General no ha sido aprobado, concediéndose dos años a la Administración para su elaboración y, en segundo lugar, porque tampoco explicita la Ley el procedimiento a seguir en su tramitación y aprobación.

En la STC 71/1982 (fundamento jurídico 4.º) ya declaró este Tribunal que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exijan. Este es el caso. La remisión por la Ley a determinados instrumentos de planificación (Plan General y Planes Especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la conservación de las especies cinegéticas y la racionalización de su aprovechamiento, requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecido por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la Ley.

Tampoco puede compartirse la pretendida indeterminación de los criterios contenidos en la Ley para la clasificación de los distintos terrenos cinegéticos de régimen especial y que conduciría —en criterio de los actores— a la inconstitucionalidad de sus arts. 14 y 17, puesto que una lectura sistemática del entero capítulo II (arts. 12 a 25) y no sólo de los artículos impugnados, permite, por conexión o exclusión, una identificación suficiente de los criterios legales de clasificación, así como de las distintas categorías legalmente establecidas.

Se aduce, finalmente, en este apartado del recurso que el art. 17 de la Ley, en el que se regulan las denominadas «zonas de caza controlada» es contrario al principio de legalidad penal que garantiza el art. 25 de la Constitución. Sin embargo, para sostener esa impugnación sería necesario admitir que la calificación administrativa de un terreno y su inclusión en esa categoría a los solos efectos de su aprovechamiento cinegético es una manifestación del *ius puniendi* del Estado lo que, evidentemente, carece de todo fundamento. No se trata de un precepto sancionador, sino que introduce un régimen de reglamentación especial para el ejercicio de la caza en esos terrenos, determinado por el acto que declara alguna de las situaciones que lo exigen en defensa de la riqueza cinegética y su ordenado aprovechamiento. La imputación de inconstitucionalidad no puede ser, por ello mismo, atendida.

9. En el recurso se invoca también la inconstitucionalidad de los arts. 82 y 83 de la Ley de Caza de Extremadura por vulnerar lo dispuesto en los apartados 7 y 29 del art. 149.1 de la Constitución. Para el Abogado del Estado, además, el art. 83 de la Ley invadiría asimismo la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil *ex art. 149.1.6.º C.E.*

El primero de los artículos impugnados instituye la figura de los «Guardas de Caza» y regula sus facultades y obligaciones. El art. 83, por su parte, impone a los

titulares de los Cotos Privados de Caza la obligación de contratar Guardas de Caza en número que depende de la superficie de la explotación, otorgando a la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura la facultad de sustituirlos cuando les hubiere retirado la pertinente acreditación para el ejercicio de sus funciones.

A) La invocada inconstitucionalidad de los arts. 82 y 83 de la Ley se funda en primer término en la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29.º C.E.), porque el Estatuto de Autonomía de Extremadura no reconoce a esta Comunidad Autónoma título competencial alguno para la creación de una fuerza de seguridad propia.

Resulta imprescindible atender a la configuración legal de los denominados Guardas de Caza que crea la Ley. Según se desprende de los citados arts. 82, 83 y, en relación con ellos, también de su art. 20.5 a), son empleados laborales de obligada contratación al servicio de los titulares de los cotos privados de caza, y a los que se exige una previa capacitación profesional (superación de unas pruebas de aptitud) para el desempeño de sus funciones de vigilancia de la caza y de hacer observar las disposiciones normativas que regulan su práctica. Los Guardas de Caza no son, pues, ni funcionarios públicos ni agentes de la autoridad —condición que la Ley reserva a los Agentes de Medio Ambiente—, sino tan sólo empleados de los cotos privados de caza a los que se exige una previa acreditación administrativa para el ejercicio de sus funciones y que, como tales empleados, dependen del titular de la explotación cinegética, de acuerdo con las obligaciones que se derivan de la relación laboral. Es manifiesto, pues, que carecen de toda función relacionada con el mantenimiento de la seguridad pública y que, además, al no ostentar la condición de agentes de la autoridad, sólo podrán actuar en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia como meros denunciadores o colaboradores, impidiendo, en su caso, la práctica de la caza dentro del Coto para el que trabajen a aquellas personas que no reúnan los requisitos establecidos por la Ley. Por lo tanto, y pese a que la denominación de estos empleados especializados en tareas de vigilancia pudiera suscitar algún equívoco, es lo cierto, a la vista de su régimen legal, que no puede apreciarse invasión alguna de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.29.º C.E.

Por lo tanto, y pese a que la denominación de estos empleados especializados en tareas de vigilancia pudiera suscitar algún equívoco, es lo cierto, a la vista de su régimen legal, que carecen de toda atribución en materia de seguridad pública, por lo que no puede apreciarse invasión alguna de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.29.º C.E.

B) Problema distinto es el que plantea ese mismo régimen legal en relación con los apartados 6 y 7 del art. 149.1 de la Constitución. En efecto, no es dudoso que el legislador autonómico en el ejercicio legítimo de su competencia sobre la caza, una actividad —conviene recordar— en la que se utilizan armas de fuego con el consiguiente peligro para personas y cosas y cuyo ejercicio incontrolado puede repercutir sobre el medio ambiente y el equilibrio ecológico, establezca la obligación de que los titulares de cotos privados cuenten con los servicios de personal especializado en funciones de vigilancia, manejo cinegético y control de la caza (Guardas de Caza).

Sin embargo, los artículos cuya constitucionalidad ahora enjuicamos no se circunscriben a asegurar esa sola finalidad, como de modo general establecía el art. 40 de la Ley de Caza de 1970, sino que instrumentan indirectamente aquella obligación mediante otra expresa,

consistente en la contratación laboral de ese personal cualificado (art. 83.1 de la Ley) por parte de los titulares de los cotos privados [«a su cargo y expensas», según el art. 20.5 a) de la Ley], de suerte que los Guardas de Caza tengan que integrarse en la plantilla de personal de la empresa titular del acotado, mediante contratos laborales. Pero esas prescripciones no alteran ni modifican el régimen laboral que haya de informar las relaciones entre los Guardas y el titular de la explotación, por lo que no cabe apreciar una inconstitucional invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral (art. 149.1.7 C.E.), como se alega.

C) En relación con la obligatoriedad que la Ley impone ha de señalarse que las exigencias de la regulación de la caza comprenden no sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de esta actividad sino también al de su protección, dentro de la que se refiere al medio ambiente y, en particular, a la riqueza venatoria que existe en las fincas o explotaciones cinegéticas. Y así como las funciones de vigilancia en general se atribuyen a los Agentes de Medio Ambiente que regula la Ley (art. 77), las exclusivas de vigilancia y manejo cinegético limitadas al ámbito estricto de los cotos o explotaciones, se atribuyen a los denominados Guardas de Caza, cuya contratación y mantenimiento corresponden a los titulares de los cotos privados. Carga ésta que forma parte de los requisitos y exigencias legales de la autorización para la explotación cinegética del coto y por eso se extiende al mantenimiento privado de un servicio que no sólo se presta en beneficio propio, sino también en el del interés general.

Por lo dicho, las prescripciones de los arts. 82 y 83 no se oponen a los preceptos constitucionales invocados.

D) Quedan, finalmente, por resolver otras dos cuestiones suscitadas por los recurrentes en relación con otros contenidos de los arts. 82 y 83 de la Ley. En efecto, en el primero de los citados preceptos legales se dispone que los Guardas de Caza podrán ser requeridos por los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Extremadura «en casos excepcionales de necesidad, para prestar servicios de vigilancia de la caza, fuera incluso, de las explotaciones cinegéticas a las que estuvieren adscritos». Esta disponibilidad excepcional de los Guardas de Caza para prestar, en circunstancias de necesidad, funciones de auxilio de la Administración en materia de caza, sólo puede entenderse como un deber de auxilio y colaboración impuesto conjuntamente a los titulares de las explotaciones y al personal administrativamente acreditado que asuma funciones de guardería en los cotos privados de caza, pues, como queda dicho, los Guardas de Caza no son sino empleados al servicio de las explotaciones cinegéticas y ha de mediar, por ello, el consentimiento del titular de la explotación para que aquéllos puedan prestar esas funciones de colaboración fuera del acotado al que estuvieren adscritos; consentimiento que, con arreglo a la Ley, sólo resulta obligado en casos «excepcionales de necesidad». Deber excepcional de colaboración que no comporta intromisión alguna en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, por lo que la pretensión de los recurrentes deber ser, en este extremo, rechazada.

Por su parte, el art. 83.4 de la Ley establece que la retirada en firme del nombramiento y acreditación de un Guarda de Caza obligará a los titulares de los cotos privados de caza a «sustituirle por otro». Evidentemente, este deber de mera sustitución no se identifica jurídicamente con una causa de despido, sino con una obligación respecto de la Administración de suplir la ausencia obligada del Guarda cuya acreditación ha sido revocada. Tampoco existe aquí por tanto una invasión

de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral ex art. 149.1.7.º C.E.

10. Cuestionan los actores (motivo sexto del recurso) la constitucionalidad del art. 89.1 de la Ley por cuanto, a su juicio, la norma sancionadora que en él se contempla no reúne los necesarios elementos de tipicidad, con vulneración del derecho fundamental al principio de legalidad en materia punitiva y sancionadora ex art. 25.1 C.E., en relación con el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 del propio Texto constitucional.

Más concretamente, la contravención de los citados preceptos constitucionales tendría su origen en la utilización de la expresión «pudiendo» que se contiene en el impugnado art. 89.1 de la Ley, al regularse las infracciones leves y en relación con la sanción de retirada de la licencia de caza o la imposibilidad de obtenerla por un plazo de uno a dos años. Entienden los recurrentes que ese término potestativo otorga a la Administración un excesivo margen de discrecionalidad en la imposición de la sanción. La tacha de inconstitucionalidad se dirige únicamente contra la habilitación normativa que permite a la Administración ponderar en qué casos, además de la sanción pecuniaria, debe imponerse la de retirada de la licencia o la imposibilidad de obtenerla en determinado plazo, de suerte que esta última sanción no está vinculada automáticamente a la comisión del ilícito administrativo, sino que su imposición se dejaría a la libre decisión del órgano administrativo competente.

Es doctrina constante y reiterada de este Tribunal que el art. 25.1 C.E. establece, en su dimensión material, una «imperiosa exigencia de predeterminación normativa» (STC 42/1987), de *lex praevia* y *lex certa* (STC 133/1987), de modo que la ley ha de describir *ex ante* el supuesto de hecho al que anuda la sanción y la punición correlativa (SSTC 196/1991 y 95/1992). Pues bien, en el supuesto que ahora nos ocupa el margen de decisión conferido a la Administración quebraría, a juicio de los recurrentes, ese principio de certeza que garantiza el art. 25.1 C.E. y, más genéricamente, el de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.). Sin embargo, la habilitación legal por la que se faculta a la Administración para ponderar el alcance de la sanción en los supuestos de infracciones leves que tipifica la Ley no es, ni mucho menos, discrecional y enteramente libre. En efecto, en su art. 88.1 se establecen expresamente los criterios a tener en cuenta por la Administración para la graduación de las sanciones: Intencionalidad, daño producido y reincidencia o reiteración. Son, pues, criterios perfectamente definidos y objetivados que condicionan normativamente la actuación de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de la decisión que, en cada caso, hubiese alcanzado. Se cumplen pues, las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los mencionados preceptos constitucionales, puesto que la decisión de la Administración sobre la imposición de la sanción de retirada de la licencia no es discrecional, como pretenden los recurrentes, sino que viene condicionada por la concurrencia de los criterios preestablecidos en el art. 88.1 de la propia Ley.

Tampoco la alegación sobre la falta de proporcionalidad de esta sanción puede ser acogida. En efecto, alguno de los comportamientos tipificados por el art. 89.1 de la Ley (así, los contemplados en sus núms. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 17, 18, 24 y 25) pueden ocasionar un significativo daño a la riqueza cinegética y a su hábitat, o poner en peligro la seguridad de las personas por lo que se justifica la imposición de una sanción que, por lo demás, no priva de otra cosa que de la posibilidad de realizar una actividad cuyas normas

reguladoras se han infringido con resultados perjudiciales para las especies cinegéticas y su entorno, o con intencionalidad o reincidencia.

11. El último bloque de impugnaciones tiene por objeto el régimen fiscal y tributario instaurado por la Ley recurrida. Son varios, a este respecto, los motivos del recurso, como varios son también los preceptos impugnados.

Se cuestiona, en primer lugar, la constitucionalidad de los arts. 31 a 38 de la Ley que regulan un tributo de nueva creación denominado «impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos». Su hecho imponible lo constituye «el aprovechamiento cinegético administrativamente autorizado para terrenos radicados en el territorio de Extremadura» (art. 31.1). El art. 32 determina los sujetos pasivos del gravamen y en los arts. 34, 35 y 36 se configura la base imponible del impuesto en función de la superficie y categoría del coto, indicándose los diferentes tipos aplicables. Por su parte, el art. 37 regula un tipo impositivo reducido y transitorio para aquellos cotos privados que, con arreglo a un plan especial, suspendan provisionalmente el aprovechamiento cinegético; y, en su apartado segundo, un recargo para el caso de que tales cotos no cumplan su finalidad de protección, fomento y ordenación de la caza y sean suspendidos cautelarmente por la Agencia. Por último, el art. 38 no establece, como aducen los Senadores recurrentes, un nuevo y distinto impuesto general sobre aquellos terrenos cinegéticos que se encuentren cercados de determinada forma (vallas cinegéticas de más de 1,3 metros de altura o con mallas cuyas cuadrículas sean inferiores a 15 por 30 centímetros), sino un gravamen adicional y de carácter disuasorio que exclusivamente repercute sobre los titulares de los cotos, en razón de la incidencia que esa clase de cercados puede tener sobre las distintas especies cinegéticas.

A) A juicio de los actores, las deficiencias y los vacíos normativos del régimen fiscal anteriormente descrito vulneran la reserva de ley en materia tributaria que garantizan los arts. 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución, puesto que la base imponible del tributo se establece (art. 34) en atención a la superficie del coto y, sobre todo, en función del grupo en que administrativamente esté clasificado, correspondiendo ésta última decisión a la Agencia (arts. 19.7 y 20.9) con arreglo a un criterio —el del «rendimiento medio potencial»— cuya indeterminación causa una notoria inseguridad jurídica y atribuye, en la práctica, a la Administración Autonómica la plena libertad para fijar, en cada caso, la base imponible del gravamen.

Tales argumentos no pueden ser compartidos por este Tribunal. En la STC 19/1987 (fundamento jurídico 4) se declaró que la reserva de ley en materia tributaria no se traduce en la existencia de una legalidad tributaria de carácter absoluto, sino, con mayor flexibilidad, en la exigencia de que sea la Ley la que ordene los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación *ex novo* del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo. Todos estos requisitos pueden entenderse cumplidos por la Ley impugnada.

En efecto, el art. 34 de la Ley dispone que la base imponible del tributo viene determinada con arreglo a dos criterios: Uno, plenamente objetivo y de constatación inmediata, cual es la superficie del terreno que configura el acotado de caza; el otro, igualmente objetivo, aunque su concreción se alcance de forma mediata, al depender del grupo en que administrativamente se incluya el coto,

en razón de su rendimiento potencial que, según la propia Ley (art. 20.9), se determina sobre la base del número de piezas de caza mayor y menor existentes por hectárea, y de acuerdo con un baremo que aparece también legalmente preestablecido. Resulta así que tanto la determinación del rendimiento potencial del coto como su inclusión en el grupo correspondiente a efectos fiscales, no son libres y enteramente discrecionales para la Administración, puesto que han de ajustarse a un criterio claramente fijado en la Ley, plenamente objetivo y cuantificable como lo es el número de piezas por hectárea. Esta mediación previa de la Administración para el cálculo de uno de los elementos que integran la base imponible del gravamen no puede confundirse con una remisión en blanco al Ejecutivo, como ocurrió en el supuesto enjuiciado por la STC 37/1981 y que aducen los recurrentes en apoyo de su tesis. La Ley enjuiciada en aquella Sentencia efectuaba una remisión al Ejecutivo para que, libremente, determinase todos los elementos de una tasa; en este caso, por el contrario, los elementos del impuesto están claramente predeterminados por la Ley de acuerdo con criterios objetivos que vinculan la actuación colaboradora de la Administración y que permiten la revisión jurisdiccional de sus actos cuando se aparten de lo legalmente dispuesto.

B) Otro motivo de impugnación concierne al pretendido alcance confiscatorio del impuesto que nos ocupa, lo que supondría una vulneración de lo dispuesto en los arts. 31.1 y 33.1 de la Constitución.

No puede desconocerse la dificultad técnica que supone determinar, en abstracto, si del régimen legal de un tributo pueden derivarse *per se* efectos confiscatorios, sobre todo cuando la interpretación que haya de darse a este principio de no confiscación en materia fiscal dista de ser una cuestión doctrinalmente pacífica, vinculándolo unos al principio de capacidad contributiva, otros al de justicia tributaria y, algunos ven en él un límite a la progresividad del sistema tributario. Con todo, y puesto que la prohibición constitucional de confiscatoriedad tributaria se establece con referencia al resultado de la imposición, este Tribunal ha declarado que la incorporación de esa garantía al sistema fiscal «obliga a no agotar la riqueza imponible —sustrato, base o exigencia, de toda imposición— so pretexto del deber de contribuir», añadiendo que ese efecto se produciría «si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el art. 33.1 de la Constitución» (STC 150/1990, fundamento jurídico 9).

Aducen en este punto los recurrentes, como apoyo de su argumento, el hecho de que el tipo de gravamen se aplique sobre una base imponible que atiende a un rendimiento potencial y no real, adjuntando un ejemplo con el que ilustrar la cuota resultante a ingresar por el Impuesto, respecto de un coto privado de caza mayor con una extensión de 2.000 hectáreas y vallado. En este sentido es de señalar, en primer lugar, que los actores no niegan la existencia de una capacidad económica real o potencial en los titulares de los cotos de caza y, por tanto, la existencia de una renta virtual cuya mayor o menor dimensión condiciona la cuantía del Impuesto. A tal efecto, interesa recordar que «basta que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que el principio constitucional de capacidad económica quede a salvo» [STC 186/1993, fundamento jurídico 4 a)]. Pero es que, además, el ejemplo que adjuntan hace abstracción del rendimiento potencial de un coto de caza

de las características que proponen —para la Junta de Extremadura, que hace suyo el ejemplo, tendría unos ingresos mínimos de 30.000.000 de pesetas—, por lo que es imposible determinar *a priori* y a partir de la sola argumentación de los recurrentes, si la cuantía resultante a ingresar por razón del Impuesto presenta o no un alcance confiscatorio en los términos expuestos, pues será precisamente la relación entre el Impuesto y el rendimiento obtenido la que ilumine sobre el carácter confiscatorio de aquél.

C) Una tercera vía de impugnación del régimen fiscal establecido por la Ley 8/1990, la constituye la supuesta vulneración del principio de prohibición de la doble imposición, tanto en relación con tributos estatales (art. 6.2 L.O.F.C.A.) como respecto de ciertos impuestos locales (art. 6.3, L.O.F.C.A.).

Comenzando por el primero de los ámbitos enunciados, la doble imposición tendría lugar porque el Impuesto que ahora nos ocupa coincidiría en su hecho imponible con el contemplado en el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas creado por la Ley 50/1977. Sin embargo, es lo cierto que lo gravado por este último tributo, según el art. 2 de la Ley que lo regula, es la titularidad de derechos de contenido económico, mientras que el hecho imponible del impuesto autonómico, a tenor de lo dispuesto en el art. 31.1 de la Ley impugnada, es el aprovechamiento cinegético privativo administrativamente autorizado. Es palmario, pues, que uno y otro hecho imponible son del todo diferentes y pertenecen a realidades distintas, ya que el Impuesto sobre el Patrimonio grava la mera titularidad del derecho y el autonómico grava el aprovechamiento mediante un sistema objetivo de cálculo previo.

Por su parte, la doble imposición respecto de los tributos municipales se produciría en relación con el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. Se produce aquí un fenómeno de superposición formal entre los dos tributos, como también reconocen el Abogado del Estado y la Junta de Extremadura en sus respectivos escritos de alegaciones. La razón de ser del mismo trae causa de la Ley 6/1991, en la que se disponía que el Impuesto sobre Actividades Económicas creado por la Ley 39/1988 comenzaría a exigirse a partir del 1 de enero de 1992 y que durante el año 1991 los Ayuntamientos podrían continuar exigiendo el mencionado Impuesto sobre Gastos Suntuarios que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. En síntesis, cuando la Ley autonómica, que es de enero de 1991, regula el Impuesto sobre el Aprovechamiento Cinegético lo hace partiendo de la base de que en dicho año desaparecería el impuesto municipal sobre ese hecho imponible. Sucede, sin embargo, que una vez aprobada la ley autonómica el legislador estatal decidió prorrogar la vigencia del mencionado impuesto municipal. Resultado de todo ello es que durante el año 1991 ambos impuestos se yuxtaponen y gravan el mismo hecho imponible.

Ahora bien, la disposición transitoria primera de la Ley impugnada establece que hasta el 31 de diciembre de 1991 sería deducible de la deuda tributaria resultante del Impuesto autonómico el importe abonado en razón del Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios. Apunta el Abogado del Estado que esta fórmula es insuficiente, por no avenirse al sistema diseñado por la L.O.F.C.A. y por no evitar que tenga lugar un fenómeno, aunque sólo sea formal, de doble imposición. No obstante, como el mismo manifiesta en su escrito complementario de alegaciones, esa inadecuación de la fórmula de deducción transitoria establecida por la Ley autonómica a las

exigencias derivadas de la L.O.F.C.A. ya ha sido solventada por la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, que en su disposición adicional decimonovena, apartado 6.º, modificó la disposición adicional quinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introduciendo un nuevo apartado 6.º en el que se dispone que las Comunidades Autónomas podrán exigir y establecer un impuesto propio sobre aprovechamiento de cotos de caza y pesca que será compatible con el Impuesto Municipal de Gastos Suntuarios, si bien la cuota de este último se deducirá de aquél.

Resulta así que, pese a la yuxtaposición formal de los hechos imposables de ambos gravámenes, no ha existido técnicamente doble imposición, puesto que mediante el expediente de la deducción en la cuota del Impuesto autonómico de la deuda tributaria abonada por razón del gravamen municipal, los sujetos pasivos de ambos Impuestos únicamente han tributado una sola vez por el mismo concepto. A mayor abundamiento, las limitaciones temporales establecidas en la Ley impugnada han sido suprimidas por la Ley 3/1992, de Tasas y Precios Públicos, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo art. 4 modificó el art. 39.2 de la Ley recurrida, otorgando carácter permanente a la mencionada deducción. La prohibición de doble imposición en materia tributaria garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente por un mismo hecho imponible. En el caso presente, es palmario que esa garantía ha sido observada y respetada mediante la técnica de la deducción en la cuota de lo previamente abonado por razón del otro tributo; fórmula por lo demás común cuando se presenta una posible yuxtaposición formal entre distintas figuras impositivas y, destinada, precisamente, a impedir la existencia de una doble imposición económica.

Se alega también un fenómeno de doble imposición entre el nuevo tributo autonómico y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles creado por la Ley de las Haciendas Locales. Sin embargo, como quiera que este último grava la propiedad de los inmuebles o la titularidad de una concesión administrativa sobre dichos bienes y el impuesto autonómico grava exclusivamente el aprovechamiento cinegético, es claro que uno y otro hecho imponible son completamente diferentes, por lo que no cabe apreciar que se produzca la doble imposición denunciada.

D) Procede examinar ahora el último bloque de impugnaciones sobre esta materia. Afirman los recurrentes que los preceptos impositivos de la Ley que nos han ocupado en los párrafos precedentes constituyen una clara barrera fiscal entre los cazadores extremeños y los demás cazadores nacionales, lo que vulneraría los arts. 14, 139, 149.1.1 y 157.2 de la Constitución.

Ahora bien, no es necesario extenderse en argumentos respecto de la pretendida conculcación del art. 14 C.E., puesto que es palmario que la Ley impugnada trata de forma igual a todos cuantos destinatarios se encuentren en idéntica situación. La auténtica alegación que aquí se vierte se dirige a la supuesta desigualdad de derechos respecto de los ciudadanos que residen en otras localidades y, fundamentalmente, en relación con los demás españoles con vecindad administrativa en otras Comunidades Autónomas. Pero, según tuvimos ocasión de afirmar en la STC 37/1987, fundamento jurídico 10, el principio de igualdad en su dimensión interterritorial no impone que todas las Comunidades Autónomas tengan que ejercer sus competencias «de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes».

Por consiguiente, si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas Comunidades Autónomas, no por ello automáticamente resultarán infringidos los arts. 14, 139.1 o 149.1.1 de la Constitución, ya que dichos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado.

De otro lado, el art. 157.2 de la Constitución prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio. Evidentemente, tal circunstancia no concurre en relación con el impuesto autonómico al que nos venimos refiriendo, cuyo alcance se circunscribe al territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y que, además, no grava bienes sino una actividad como es el aprovechamiento cinegético privativo. En último término, y en este mismo orden de consideraciones, interesa recordar la doctrina de este Tribunal contenida en la STC 37/1981, en cuyo fundamento jurídico 1 se declaró que el límite territorial de las normas y actos de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado a sus órganos, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

En definitiva, la igualdad de derechos y obligaciones en su aspecto interterritorial no puede ser entendida —como pretenden los Senadores recurrentes— en términos tales que resulte incompatible con el principio de descentralización política del Estado (art. 2 C.E.), pues ello impediría el ejercicio por las CCAA de las competencias que tienen atribuidas, ejercicio que, entre otras cosas, supone la libertad para configurar, dentro del marco constitucional y estatutario, una política propia en relación con dichas materias. Por este motivo, la alegación de los actores acerca de que las cargas fiscales que han de soportar las empresas cinegéticas instaladas en Extremadura son superiores a las que se establecen sobre las de iguales características en otras partes del territorio nacional, no puede prosperar, ya que tal carga fiscal es, precisamente, resultado de la autonomía financiera que la Constitución concede a las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156.1).

Esta misma autonomía financiera y legislativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura para desarrollar su competencia sobre la caza explica, igualmente, por qué tampoco quiebra el principio de igualdad el hecho de que el art. 18.9 de la Ley impugnada otorgue distintos porcentajes para la concesión de los permisos de caza en los Cotos Regionales, dando preferencia a los residentes locales y de la Comunidad Autónoma de Extremadura respecto a los solicitantes de otras Comunidades Autónomas. Si, como afirman los Senadores recurrentes, los habitantes de la Comunidad Autónoma de Extremadura soportan una mayor carga fiscal para la práctica y explotación de las distintas actividades cinegéticas, no puede negarse al legislador autonómico la posibilidad de establecer un sistema de preferencias basado en la vecindad administrativa de los solicitantes, en punto a la concesión de las respectivas autorizaciones para practicar la caza en unos cotos, cuyo cuidado, conservación y mejora se financia, entre otros, con unos ingresos procedentes de un tributo que repercute exclusivamente sobre aquellos que se dedican al aprovechamiento cinegético privado en el territorio de aquella Comunidad Autónoma. Por otra parte, el citado art. 18.9 no impide el acceso a dichos cotos de los cazadores ajenos a la Comunidad Autónoma, sino que simplemente establece

un sistema de reservas porcentuales o cuotas, a partir del criterio de la residencia y con el que se pretende garantizar el ejercicio de la caza a quienes se ven más directamente afectados por la constitución de tales acotados.

12. Por último, aducen los recurrentes que el art. 47.3 de la Ley que ahora enjuiciamos vulnera los arts. 31.3 y 132.2 C.E., al violar el principio de reserva de ley en materia tributaria en cuanto que se permite al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma actualizar periódicamente las cantidades de las tasas aplicables para la obtención de licencias de caza. Hay que añadir, sin embargo, que la disposición adicional segunda de la ya mencionada Ley 3/1992, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, modificó el precepto que ahora nos ocupa, exigiendo que las tarifas o gravámenes por las licencias vengan en todo caso determinadas por la Ley de Tasas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La supresión por el propio legislador del precepto legal impugnado, ha ocasionado una pérdida sobrevenida del objeto constitutivo de esta particular pretensión, que excluye un eventual pronunciamiento de este Tribunal sobre la misma, pues el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes a través del recurso de inconstitucionalidad no tiene un sentido histórico, sino que cumple una función de depuración normativa, por lo que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado del ordenamiento (SSTC 160/1987, 102/1995, entre otras muchas).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

Ha decidido

1. Declarar que los arts. 6, 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3 son constitucionales si se interpretan con el contenido y alcance que se especifican en el último párrafo del fundamento jurídico 4.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de enero de mil novecientos noventa y ocho.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadiello.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Firmados y Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López en el recurso de inconstitucionalidad núm. 746/91

Con el debido respeto para las decisiones del Pleno que como Ponente he plasmado en la Sentencia, debo sin embargo expresar mi personal criterio, discrepante en parte, aunque en lo esencial, del de la mayoría que en aquella se recoge.

1. La Ley de Caza de Extremadura 8/1990, de 21 de diciembre, tiene por objeto, como señala su art. 1, regular el ejercicio de la caza en dicha Comunidad Autó-

noma. Y también «el fomento, protección, conservación y ordenado aprovechamiento de las especies cinegéticas», desarrollando la competencia exclusiva que le viene atribuida en la materia por el art. 148.1.11 de la Constitución y el art. 7.1.8 de su Estatuto de Autonomía para regular legislativamente la práctica de la caza así como para la protección de los ecosistemas en que esa actividad se desarrolla y, aún más adelante, por efecto de la reforma del Estatuto (L.O. 8/1994, de 24 de marzo), el desarrollo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente y la ejecución en esta materia.

Estas competencias permiten sin duda a la Comunidad Autónoma no sólo regular la actividad venatoria imponiéndole límites, sino también adoptar medidas convenientes para la conservación de la fauna silvestre y los ecosistemas en que habita (STC 102/1995).

Ello supone, evidentemente, un intenso título de intervención en la materia que le permite establecer una regulación administrativa del derecho a cazar e incluso ciertas limitaciones de los derechos dominicales en vista de su función social. Sin embargo, la regulación legal establecida, que en su aspecto de mera actividad de policía de la caza se orienta directamente hacia su práctica imponiendo junto a las autorizaciones previas una serie de limitaciones, tiene también una incidencia directa en relación, no ya con la titularidad del derecho de caza y su ejercicio libre, sino con lo que el preámbulo de la propia ley llama la «gestión del recurso de caza», el sometimiento de «toda actividad cinegética a la necesaria y previa elaboración de planes de ordenación y aprovechamiento de las especies de caza» y la necesaria incidencia con los derechos dominicales sobre las fincas donde las piezas están o pueden cazarse y el denominado por la propia ley «aprovechamiento cinegético privado» (art. 6).

2. Según dicho artículo, en relación con los terrenos cinegéticos, los derechos (y obligaciones) establecidos en la Ley «corresponderán a la Administración Regional». Y para el aprovechamiento cinegético privado será necesaria la concesión administrativa. No hay, con esa clara prescripción, derechos relacionados con los terrenos cinegéticos y su aprovechamiento cinegético privado que puedan ejercitarse si no se obtiene una concesión administrativa.

Es decir, la Administración Regional asume todos los derechos establecidos en la Ley en relación con los terrenos cinegéticos (art. 6), administra los que residualmente sean de aprovechamiento cinegético común (art. 10.2), crea o declara espacios, zonas o reservas donde la caza está limitada, prohibida, reservada a autorizaciones especiales mediante planes, reglamenta específicamente su ejercicio (arts. 12 a 17) y otorga sólo mediante concesión el aprovechamiento cinegético privado (art. 6); declara, gestiona y administra los cotos regionales de caza (art. 18), otorga asimismo mediante concesión la constitución de cotos deportivos (art. 19) y también cotos privados de caza (art. 20). Es patente que no hay ningún aprovechamiento cinegético que no haya quedado atribuido a la Administración. Y que sólo mediante concesión podrá ejercitarse privadamente.

Y aún para ello, en todo caso, sometiendo el ejercicio de la caza y también su aprovechamiento privado a un previo Plan General (arts. 4 y 7) y los Planes Especiales que, sometiéndose a unos estrictos requisitos legales, deben formular y someter a la Administración autónoma competente los propietarios o titulares de terrenos para obtener la concesión (art. 7). Parece evidente que la Ley formula un sistema trabado que no se limita a la aplicación de las generales potestades de intervención

y sometimiento a previa licencia, sino que lleva a cabo una publicación de toda la riqueza cinegética en el territorio de la Comunidad Autónoma y también del derecho de todo propietario o titular al aprovechamiento cinegético posible en sus terrenos. No otra cosa resulta de las limitaciones y facultades mencionadas, de la expresa y clara asunción de todos los derechos establecidos en la Ley y del previo otorgamiento de concesión para quienes quieran llevar a cabo el aprovechamiento cinegético privado.

Es evidente que la Ley ha instaurado un régimen concesional en sentido técnico-jurídico tradicional, es decir, un régimen caracterizado por la publicación y asunción por parte de la Administración de la titularidad de un bien o un servicio, quedando su ejercicio subordinado a que el nuevo titular público lo conceda según las condiciones establecidas al efecto.

3. En el primer aspecto, es decir, el de la general publicación de la riqueza venatoria, la prescripción de la Ley se muestra contraria a los arts. 128.2 y 132 C.E. porque esa operación, que sin duda es posible al Estado, queda fuera de la competencia de la Comunidad Autónoma.

El derecho a cazar queda en la Ley impugnada atribuido en exclusiva a la Administración, porque sólo podrán ejercitarlo quienes obtengan de ella la correspondiente concesión, de suerte que, aun después de concedido el derecho, su titularidad sigue estando en la Administración, a quien la Ley se lo ha atribuido sin reserva. De hecho, no existe ya, con la Ley impugnada, derecho alguno a cazar previo a la concesión en quienes ostentan la titularidad de terrenos con aprovechamiento cinegético.

Ha tenido lugar, sin duda, una *publicatio* de los recursos cinegéticos, operada una demanialización de todo un recurso natural, el recurso cinegético, que afecta a toda una categoría de los bienes en que consiste el objeto de ese aprovechamiento, o sea la fauna silvestre. Para esta operación, sin duda posible constitucionalmente, la Comunidad Autónoma carece de competencia por tratarse, como afirmamos en la STC 227/1988, de una categoría completa de bienes formada por la naturaleza para lo cual el art. 132 C.E. exige ley del Estado. Y ello, «tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil (art. 149.1.8.º C.E.) como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial» (sentencia citada).

En el segundo aspecto, a los propietarios de terrenos se les sustrae el aprovechamiento cinegético privado que en muchas fincas es la mayor o acaso la única riqueza aprovechable (y aprovechada), es decir, uno de los derechos que derivan de la propiedad del predio el cual les queda sustraído mediante un acto legislativo general y al margen de las garantías que ofrece el art. 33.3 de la Constitución. Lo cual se hace patente al observar que seguidamente se les ofrece la posibilidad de obtener el mismo aprovechamiento mediante concesión administrativa (arts. 6, 19, 20).

Y aún más, porque la publicación del derecho al aprovechamiento cinegético privado dirigido a la explotación industrial de la caza (art. 20 de la Ley) constituyéndose en empresa el titular de los terrenos, le priva directamente de la libertad de empresa en ese particular sector de la economía. Mas correspondiendo la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de ese derecho al Estado (arts. 38, 128 y 131 C.E.) por lo cual es incompatible en su garantía constitucional «la genérica y absoluta exclu-

sión legal de tal libertad empresarial en todo un determinado ámbito de la actividad económica, al no venir dada tal exclusión por lo dispuesto en el segundo inciso del art. 128.2 C.E. o en atención a la previa caracterización como ilícito del tráfico o actividad en cuestión» [STC 84/1993, fundamento jurídico 1, b)].

4. Y que el sistema introducido por esta Ley es claramente un sistema concesional, resulta además de las características de toda la ordenación establecida. Comenzando por la exigencia vinculante de un Plan General de la Administración y unos planes especiales que forzosamente ha de elaborar el titular de los terrenos para obtener la concesión (arts. citados 4 y 7) concretada luego en prescripciones específicas.

Así, «todo arrendamiento, cesión o contratación de terrenos o de puestos o permisos de caza» se somete a prescripciones singulares, algunas de las cuales tienen efecto anulador sobre la concesión (art. 29), lo cual se explica sólo en un régimen de esta naturaleza; pero otras introducen requisitos preceptivos de forma (escrita) o tiempo de duración (art. 26 y 27) que condicionan la voluntad de los otorgantes respecto de unos pactos arrendaticios privados afectando a la libertad de contratación e invadiendo en consecuencia la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8.º C.E.)

Es cierto que la libertad de contratación puede ser limitada por el legislador en atención a la naturaleza de la empresa o de la actividad sectorial a la que aquélla se dedique (legislación mercantil), por razones de carácter laboral (normas antidiscriminatorias en materia de empleo, prohibiciones de contratar por razón de edad...) e, incluso, como consecuencia de la implantación de un régimen concesional de ejercicio vinculado a la previa publicación de un determinado sector de la economía. Pero esas limitaciones de origen legislativo a la libertad de contratación quedan constitucionalmente reservadas a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.1.º en relación con el art. 38 C.E., así como los apartados 6 y 7 del propio art. 149.1 de la Constitución). Así, en la STC 88/1986, fundamento jurídico 5, ya declaró este Tribunal, con apoyo expreso en pronunciamientos anteriores (SSTC 37/1981 y 71/1982) que «sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de éstas y aquéllas», añadiéndose que «la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal».

El régimen fiscal de los terrenos cinegéticos instaura un impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos que, por su general estructura y en particular por algunas de sus normas de aplicación (arts. 39, 40 y 42), presenta gran analogía con un canon concesional.

En la denominada «vigilancia de la caza» la Ley establece para los concesionarios de explotaciones cinegéticas la carga de establecer, obligatoriamente, a su costa, específicamente mediante contratos laborales y sin dar lugar a otros modos de prestación [art. 20.5 a)], un número de Guardas determinado legalmente, con acreditación administrativa tras superar pruebas de aptitud, sometidos a los efectos resolutorios y de sustitución de la retirada de la acreditación, con la obligación de vigilancia de la caza fuera incluso de la explotación cinegética a la que estuvieren adscritos y hasta el extremo de que sus obligaciones llegan a hacer observar la propia Ley

(no se excluye al concesionario) y a prestar servicios como auxiliares de los Agentes del Medio Ambiente (arts. 82 y 83). Preceptos que, aparte el exceso competencial en cuanto atribuyen ciertas funciones de seguridad (aunque sean excepcionales) a unos empleados laborales (art. 149.1.29 C.E.) instrumentan una obligación de contratación forzosa del personal mediante contratos laborales en lugar de dejar libertad para asumir esa carga mediante otro tipo de prestaciones u otras formas contractuales (art. 149.1.6.º, 7.º y 8.º). La obligación de contratación laboral forzosa, al impedir a los titulares de las explotaciones cinegéticas otras fórmulas posibles de contratación en detrimento de su libertad en este ámbito, invade la competencia exclusiva del Estado que sobre la legislación mercantil le reconoce el art. 149.1.6.º de la Constitución o sobre la civil del núm. 8.º del mismo artículo. Aparte todo ello, se repite, estas prescripciones reflejan claramente la exigencia de cierto tipo de personal que suele imponerse a los concesionarios más que al titular de una empresa de explotación, aunque sea cinegética.

Por último, la disposición transitoria quinta, que dispone la caducidad de los contratos de arrendamiento que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de la Ley, viene de hecho a establecer una causa de resolución de todos los contratos vigentes en aquel momento, lo cual tiene un efecto resolutorio general respecto de una variedad indeterminada de situaciones contractuales civiles entre particulares incluso sin previsión alguna en cuanto a las nuevas situaciones. Esa modificación contractual, con efectos respecto de derechos y obligaciones *inter privados* constituye una intervención que sólo por Ley del Estado podría producirse. Y ello, al margen del efecto expropiatorio generalizado que la Ley puede tener respecto de los derechos originados en los contratos que resulten extinguidos. La norma, en consecuencia, y tanto por razones de competencia como materiales, resulta contraria a la Constitución (arts. 149.1.8.º y 33.3 C.E.).

Madrid, a veintisiete de enero de mil novecientos noventa y ocho.—José Gabaldón López.—Firmados y Rubricados.

4186 *Pleno. Sentencia 15/1998, de 22 de enero de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 2.559/1992, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.559/92 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 20, 21, 22,