

## Fauna: pulso judicial sobre el régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas

JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO

SUMARIO: 1. PANORAMA GENERAL. 2. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 3. NOVEDADES Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS. 4. LA CAZA COMO PARTE DEL DERECHO AMBIENTAL. 5. PULSO JUDICIAL EN CASTILLA Y LEÓN POR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES CINEGÉTICAS. 6. OTRAS APORTACIONES A LA PROTECCIÓN DEL LOBO Y AL DEBATE SOBRE SU CAZA. 7. NUEVAS CONTRIBUCIONES AL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE. 8. LEGALIDAD DE LA FIGURA DEL "CAZADOR FORMADO". 9. BIENESTAR ANIMAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONTRARIAS A LAS CORRIDAS DE TOROS, Y OTRAS CUESTIONES. 10. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN DE LA TÓRTOLA EUROPEA. 11. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LA MORTANDAD DE AVIFAUNA PROTEGIDA EN TENDIDOS ELÉCTRICOS. 12. OTROS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE FAUNA.

RESUMEN: A pesar de dictarse numerosas normas, tanto con rango de ley como reglamentarias, los Tribunales de Justicia han protagonizado durante 2019 la atención en materia de fauna, especialmente en lo concerniente al régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas.

**ABSTRACT:** Despite numerous regulations, both with a law and regulatory status, the Courts of Justice have been focused on wildlife in 2019, especially those concerning the legal regime for the protection of hunting species.

**PALABRAS CLAVE:** Fauna. Especies exóticas invasoras. Responsabilidad patrimonial. Especie cinegética. Especie cazable. Lobo. Accidente de circulación. Bienestar animal. Tórtola europea. Carroñero. Subproducto animal no destinado al consumo humano. Tendido de alta tensión. Informe preceptivo. Fringílido. Licencia de armas. Cazador formado. Cuestión de inconstitucionalidad. Suspensión cautelar. Ley singular.

**KEYWORDS:** Fauna. Invasive alien species. Equity liability. Hunting species. Hunted species. Wolf. Traffic accident. Animal welfare. European turtledove. Scavenger. Animal by-product not intended for human consumption. Laying of high voltage. Prescriptive report. Gun license. Hunter formed. Unconstitutionality issue. Precautionary suspension. Singular law.

## **1. PANORAMA GENERAL**

Se refuerza la protección de las especies, especialmente las que son objeto de caza y pesca, y todo ello gracias a la intervención judicial. Como botón de muestra es preciso citar el caso de Castilla y León, donde el Tribunal Superior de Justicia mantiene un pulso con la Administración autonómica sobre esta materia, con anulaciones, suspensiones cautelares, reformas legislativas para neutralizar las resoluciones judiciales y una cuestión de inconstitucionalidad, amén de denuncias por infracciones penales.

El protagonismo judicial también se aprecia en materia de especies exóticas invasoras, de protección del lobo, del régimen indemnizatorio por daños causados por la fauna salvaje, y de bienestar animal, entre otras.

## **2. NOVEDADES LEGISLATIVAS**

Sin perjuicio de las nuevas normas dictadas en 2019 y que se citarán a lo largo del presente estudio, resaltamos en el ámbito de la biodiversidad la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. Contiene numerosas medidas, pero destacamos la obligación de diseñar las líneas eléctricas a fin de minimizar riesgos de colisión por avifauna y quirópteros (art. 14), la consideración de estas especies en la planificación del

sector eólico (art. 15), así como el régimen de conservación de las especies, al que dedica el Capítulo I del Título III.

Por otra parte, el Reglamento (UE) 2019/2117 de la Comisión, de 29 de noviembre, modifica el Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, procede a actualizar sus Anexos a fin de reflejar las enmiendas acordadas en la 18ª reunión de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

También debemos citar el Decreto 250/2019, de 26 de septiembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas en zonas de protección de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Pretende asegurar la conservación y recuperación de las poblaciones de necrófagas mediante la gestión de los SANDACH procedentes de explotaciones ganaderas autorizadas al efecto, y la determinación de los criterios de los comederos o muladares donde depositarlos.

En cuanto a la actividad cinegética, la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifica la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura: procede a ajustar el silencio administrativo al contenido del art. 24.1 (Ley 39/2015), el establecimiento de una licencia única para todas las modalidades de caza y pesca, y, especialmente, se instaura el deber de custodia de las personas que transiten con perros o aves de cetrería por terrenos cinegéticos o zonas de seguridad, prohibiendo que vaguen sin control y causen daños a las especies silvestres, sus crías y huevos (art. 55.2). Así mismo, la vasca Ley 12/2019, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza, procede a flexibilizar el concepto de zona de seguridad, ampliando los casos en que puede cazarse en la misma.

Respecto a la pesca, destacamos como más relevante el RD 46/2019, de 8 de febrero, por el que se regula la pesquería del atún rojo en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo. A la vista del estado de las poblaciones de *Thunnus thynnus*, se contempla un censo de buques y almadrabas autorizados para su captura activa (art. 3), y la asignación de cuotas (art. 4), relegando el ejercicio de la pesca deportiva y recreativa a cuando exista cuota disponible, ordenando la devolución con vida de los atunes capturados (art. 7.1). También debemos resaltar la Ley 15/2019, de 2 de mayo, por la de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, pues procede a regular modalidades novedosas como actividades complementarias del sector pesquero la pescaturismo, el turismo acuícola y el turismo marinero, estableciendo sus condiciones y régimen sancionador, a fin de revalorizar el patrimonio y la cultura pesquera. Y, para acabar, el Decreto 153/2019, de 21 de noviembre, por

el que se regula el régimen de conservación y explotación de los recursos marisqueros y de las algas, de la Conselleria del Mar de Galicia. Del mismo destacamos la regulación de la técnica de la planificación del marisqueo, mediante instrumentos plurianuales y de carácter ambiental, social y económico, así como la posibilidad de limitar el número de capturas.

Para acabar, en el campo del bienestar animal, citamos la Ley 1/2019, de 7 de febrero, de modificación de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, que prohíbe el uso de ejemplares de fauna silvestre en espectáculos circenses. También la Ley 11/2019, de 3 de abril, de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León, por la que pormenorizadamente se reconoce y garantiza, en el ámbito de dicha Comunidad, el derecho de acceso al entorno a las personas con discapacidad u otras personas que precisen de la utilización de un perro de asistencia para promover su autonomía personal, así como la regulación de las unidades de vinculación y de las condiciones que deben reunir los perros de asistencia que formen parte de las mismas (art. 1). Por último, la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a lo largo de todo su articulado equipara a los animales a las personas y bienes como sujetos dignos de protección y rescate. Novedad de gran importancia, pues supera su condición jurídica de "*cosas*" que a los semovientes se les reserva en el Código Civil, en un ejercicio de abandono de la consideración patrimonial de los animales, además de reconocerles que deben ser objeto de medidas administrativas de salvaguarda y prevención, incluso con la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios.

### **3. NOVEDADES Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS**

A este respecto destacamos el RD 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y por el que se modifica el RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

Debe recordarse que el concepto y gestión de especie exótica invasora preocupante se rige en España directamente por el Reglamento (UE) 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por remisión expresa del art. 64.bis.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y sin que el RD 630/2013 haya entrado a conocer del mismo. Procedía, por ello, un desarrollo reglamentario, que es lo que hace el RD 216/2019, aprobando la lista de

especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y la aplicación a las mismas de las medidas previstas en los art. 7 a 9, 13 a 17, 19 y 20 del calendario Reglamento europeo, relativos, en lo más destacable, a su régimen jurídico, permisos de investigación, conservación *ex situ* u otras actuaciones, planes de acción sobre vías de introducción, sistema de vigilancia, controles oficiales, notificaciones de detección temprana, erradicación rápida y medidas de gestión y reparación.

Respecto a la modificación del RD 630/2013, se trata de alteraciones más de carácter formal que material. Primeramente, y como estamos ante actividades que pueden dañar el Medio Ambiente, se incurría en el supuesto del silencio administrativo ambiental previsto en el segundo párrafo del art. 24.1 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), lo que obligaba a adaptar la regulación del silencio administrativo contenido en dicha norma reglamentaria (art. 5.3), así como otras citas a esta última Ley. Así mismo, la redacción que la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, dio a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en esta materia, también obligaba a la adaptación de los art. 5 y 7 del RD 630/2013, especialmente en lo tocante a los efectos de la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras.

Precisamente en esta labor de necesaria renovación y puesta al día de las especies consideradas como exóticas, se ha dictado el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1262, de la Comisión, de 25 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141, con el fin de actualizar la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión.

También desde la Unión Europea se han dictado Resoluciones judiciales sobre esta materia, como es el caso de la STJUE (Sala 9ª), de 16 de mayo de 2019 (Asunto C-204/18 P), resolviendo recurso de casación interpuesto por la "Asociación de la Pesca y Acuicultura del Entorno de Doñana y del Bajo Guadalquivir" (Pebagua) contra Auto del Tribunal General (Sala 7ª), de 16 de enero de 2018 (Asunto T-715/16), que desestimaba el recurso. Se impugnaba el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de la Comisión, de 13 de julio de 2016, y, subsidiariamente, la inclusión del cangrejo rojo americano (*Procambarus clarkii*) en la lista de especies exóticas preocupantes para la Unión Europea (la "lista de la Unión"). La Sentencia confirma el Auto, entendiendo que la citada Asociación carecía de legitimación activa, por cuanto alegaba "afectación directa", siendo exigible una "afectación individual", lo que no se daba en este caso. Además, como las consecuencias específicas y concretas de la inclusión de esa especie en la lista de la Unión sólo se materializarán a través de las medidas de ejecución que el Estado miembro afectado adopte específicamente en relación con esa especie, no podía impugnar directamente el Reglamento de Ejecución ante el juez de la Unión,

pero sí tiene la posibilidad de recurrir ante el juez nacional la resolución interna que adopte las medidas cuestionadas (en este caso la Orden de 3 de agosto de 2016) e inducir a dicho juez a consultar al TJUE a este respecto mediante cuestiones prejudiciales (apartados 60, 61 y 68).

Por último, merece una cita la castellanoleonés Orden FYM/339/2019, de 27 de marzo, por la que se aprueba la delimitación cartográfica del área ocupada por la carpa (*Cyprinus carpio*), por el black-bass (*Microterus salmoides*), por el cangrejo rojo o de las marismas (*Procambarus clarkii*) y por el cangrejo señal (*Pacifastacus leniusculus*) con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y ello tras estudios técnicos e históricos, para de este modo poder cazar estas especies exóticas (art. 64.ter de esta Ley). Con la misma finalidad, aunque a través de la técnica de los planes de control, la Comunidad Valenciana ha dictado la Orden 3/2019, de 26 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el Parque Natural de L'Albufera y el Parque Natural de El Hondo, y el plan de control del cangrejo rojo americano en el Parque Natural de L'Albufera. Es previsible que el resto de Comunidades Autónomas vayan dictando resoluciones similares.

#### **4. LA CAZA COMO PARTE DEL DERECHO AMBIENTAL**

Esta importante cuestión nace a pesar de la evidente y notoria inclusión de la caza y su normativa dentro del Derecho Ambiental. A pesar de ello, la STSJ de Cantabria núm. 132/2019, de 17 de abril, rec. núm. 96/2017, desestima un recurso contencioso-administrativo contra la presunta vía de hecho en que incurre el Gobierno de Cantabria en la actividad de control poblacional del lobo (*Canis lupus*) dado que se concedieron 484 autorizaciones administrativas dictadas en 36 meses (de enero de 2015 a junio de 2017) para el control letal del lobo ibérico mediante arma de fuego. Para ello el Tribunal hace supuesto de la cuestión, al defender que el lobo en Cantabria tiene a sus poblaciones fuera de peligro, por lo que pueden adoptarse medidas de explotación (Anexo III del Convenio de Berna de 1979), basándose en censos de 2014 y 2015 que le permiten concluir con que su población se ha triplicado desde 1997 (F.D. 2º). De ahí que rechazada su condición de especie que no es objeto de protección especial, sino cinegética, limite la cuestión a si se está cumpliendo la normativa cinegética, lo que, según dicho Tribunal, le expulsa del ámbito del art. 18.1º de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), salvo que se hubiera constatado un problema de mantenimiento de la población del lobo, lo que no es apreciado en la Sentencia (F.D. 5º).

Desde luego resulta peligrosa esta interpretación, pues no sólo teóricamente expulsa del concepto extenso de Medio Ambiente a la caza, en contra de la unánime convención actual, sino que le veda el acceso a todos los principios y normativa garantista que caracteriza a la normativa ambiental.

Consciente de ello, el Presidente de la Sala emitió voto particular, donde, lúcidamente, expresa que el lobo, como especie cinegética al norte del Duero, debe estar sometido a medidas de gestión que no siempre implican su caza. Nos recuerda que esto mismo es lo que dice la Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, pues el control de ejemplares es una herramienta más para conseguir los objetivos y nunca como un fin en sí mismo (como parece haber ocurrido durante estos años en Cantabria), formando parte de un conjunto de medidas que van desde la compensación de perjuicios causados en las explotaciones ganaderas, aplicación de medidas preventivas de los daños, reconocimiento de los servicios ambientales que presta la ganadería extensiva y el fomento de un cambio en la percepción del lobo por parte del conjunto de la ciudadanía que minimice el conflicto social y elimine la crispación del escenario de gestión de la especie. Y concluye que del contenido de las resoluciones administrativas que forman parte del expediente administrativo, se deriva que no contienen un informe técnico adecuado y motivado sobre el control letal del lobo que contienen, ni siquiera una especificación suficiente de los daños que en ese caso hayan podido causar que justifiquen su muerte, por lo que concluye que el razonamiento contenido en la Sentencia no es correcto.

Es importante añadir que esta Sentencia ha sido impugnada en casación, siendo admitido el recurso mediante ATS de 13 de diciembre de 2019, rec. 6552/2019, a fin de aclarar si el lobo, como especie de interés comunitario que lo es en virtud de la Directiva de Hábitats, está relacionada directamente con la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica (R.J. 1º), y, por lo tanto, si puede ejercerse la acción popular en asuntos ambientales en el caso de las especies cinegéticas, además de puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación a que se constate un problema de mantenimiento de la población del lobo (R.J. 2º).

## **5. PULSO JUDICIAL EN CASTILLA Y LEÓN POR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES CINEGÉTICAS**

En los Tribunales de Justicia se está librando una intensa batalla en orden a exigir a la Administración de Castilla y León el cumplimiento de las medidas legalmente exigibles respecto al régimen aplicable a la fauna cinegética.

Primeramente, el Auto del TSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 44/2019, de 21 de febrero, PO 755/2018, suspende cautelarmente el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de su fauna silvestre. Y, a continuación, el Auto del mismo Tribunal núm. 47/2019, de 26 de febrero, PO 1157/2018, suspende también cautelarmente y, sobre todo, íntegramente la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza. Ambos Autos son de razonamientos similares, aunque la suspensión acordada en el primero sirve de apoyo al segundo, por lo que nos regiremos por lo expuesto en el segundo de ellos. Esa Sala considera que se incurre en "*periculum in mora*", ya que la aplicación de la disposición recurrida podría hacer perder al recurso su finalidad legítima, ya que se producirían daños en la medida de que se permitiría la caza de especies sin contar con información relativa al nivel de población, distribución geográfica y tasa de reproducción de las distintas especies silvestres y al grado de incidencia de la actividad cinegética en la conservación de las mismas. Estos daños, de producirse, son calificados por la Sala de irreparables o de difícil reparación, puesto que los ejemplares cazados no son recuperables (posición ya mantenida en el año 1998 cuando se recurrió la Orden de Caza por inclusión de la perdiz pardilla (*Perdix perdix*)), recordando que la circunstancia de que una especie sea susceptible de ser cazada o ser objeto de gestión en abstracto por no estar declarada como protegida, no significa que tales actividades puedan realizarse sin más, sino que es necesario que, así mismo, no se vea afectada la conservación de la especie (F.D. 5º). Pero también estima concurrente el criterio del "*fumus boni iuris*" dotándolo de especial relevancia, por cuanto la misma Sala ya se había pronunciado sobre la ausencia o insuficiencia de estudios científicos objetivos y actualizados que garantizaran la práctica de la caza sobre dichas especies, y sobre que la Orden anual de caza no es la norma con rango suficiente para valorar la utilización razonable de las especies, en concordancia con sus anteriores Sentencias de fechas 17 de mayo de 2017 y 7 de marzo de 2018 (F.D. 6º). Además, rechaza exigir al partido político recurrente la caución solicitada por la Administración por importe de 8 millones de euros, dado que se ejercita una acción pública en defensa e interés de toda la sociedad (F.D. 7º).

En esos dos Autos se produjo un voto particular, de idéntica redacción, por parte del Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza, exponiendo su discrepancia con los razonamientos que sirvieron de base a las decisiones cautelares. Resumidamente defiende que se parte de un análisis de la concurrencia de los presupuestos que justifican el carácter cinegético que se ha atribuido a cada una de las especies, por lo que considera que no es tanto una perspectiva de perjuicio cuanto de "*fumus*". Desde esta óptica, considera que no puede invertirse el principio de la prueba y partir de la consideración preconcebida de que en



cuanto no se ha justificado el estado de conservación de cada una de las especies, cuestión no analizada, de ello mismo deriva la irreversibilidad del perjuicio causado. Considera que la carga de la prueba debe concretarse por la actora y ello no ha ocurrido. Por ello argumenta que la mera invocación de la necesidad de conservación de las especies no puede prevalecer frente a la especificidad de los perjuicios que la suspensión va a conllevar, dado que la caza atiende también a la conservación de la fauna (Razón 2ª). Y en cuanto a la apariencia de buen derecho, el ponente discrepante considera que constan en las actuaciones varios estudios, suscritos entre otros por el prestigioso biólogo D. Mario Sáenz de Buruaga, con los cuales basta para entender que se encuentra acreditada la existencia de estudios que avalan las determinaciones sobre el estado de conservación de las especies que se declaran como cinegéticas, y que el mismo es el adecuado para permitir tal declaración, salvo que se consideren que no pueden ser válidas por exigir un estudio de campo *ad hoc*. En todo caso, finaliza, debería acudir a una prueba adecuada, como es la pericial (Razón 3ª).

Como respuesta a los dos Autos de suspensión expuestos, y dada la consiguiente imposibilidad de cazar en Castilla y León, a fin de eludir las suspensiones cautelares expuestas se aprobó la Ley 9/2019, de 28 de marzo, que modificó la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, por la cual, en lo que aquí nos interesa, deroga las definiciones tanto de especie cinegética como de especie cazable, determinando la primera por su mera inclusión en el Anexo I de la Ley, y siendo las cinegéticas todas ellas, salvo que el Plan General de Caza de Castilla y León las excluya expresamente. Este Plan, de duración máxima quinquenal, sustituye a las Órdenes Anuales de Caza.

A su vez, y en reacción al movimiento de la Administración autonómica, en el seno del proceso meritado PO 755/2018 la Sala acordó elevar cuestión de inconstitucionalidad a través del Auto de 11 de noviembre de 2019, la cual, por cierto, ha sido admitida a trámite por Providencia de 11 de febrero de 2020 con el núm. 7012/2019. Veamos, ante el reseñado Auto de fecha 21 de febrero, la Administración recurrida interpuso recurso de reposición, y pendiente de resolverse se dictó la calendada Ley 9/2019 frente a la cual la Sala promueve la citada cuestión de inconstitucionalidad. Con este panorama, la Junta de Castilla y León desiste del recurso de reposición a fin de que dicha cuestión no se tramite por pérdida del objeto de la medida cautelar al recogerse el contenido del Decreto suspendido en el articulado de la Ley 9/2019, no habiéndose admitido tal desistimiento por unanimidad de la Sala por entender que está lesionando el interés público y se hace con abuso de derecho y fraude de ley por considerar que su única finalidad es la de impedir que se resolviese el incidente abierto al plantearse la cuestión de inconstitucionalidad (Hecho 14º). Tras analizar la adecuación legal de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en una pieza de medidas cautelares (en base a la STC de 21 de junio de 1983) (F.D. 2º), y

sobre el momento procesal para ello (pues considera que la Ley 9/2019 influye en el mantenimiento de la medida cautelar, al resultar que su "*efecto útil*" es precisamente posibilitar de manera inmediata y sin necesidad de ninguna actuación administrativa ulterior el ejercicio de la caza suspendido por la Sala, por lo que debe ser éste el momento adecuado, ya que una eventual inconstitucionalidad de la Ley 9/2019 obligaría a resolver el recurso de reposición como si la misma no existiera (F.D. 3º)), pasa a justificar los motivos por los que considera inconstitucional esta Ley. Así, arguye que la Ley 9/2019 es un tipo de ley singular concretamente de las denominadas "*autoaplicativas*" porque incorpora a su articulado la regulación de la actividad cinegética que antes se encomendaba a la Administración a través del reglamento y de las órdenes que tenía que aprobar (v.gr. la determinación de qué especies son cinegéticas y qué especies de entre éstas son cazables), no siendo suficiente la llamada al Plan General de Caza de Castilla y León porque éste deviene innecesario para la práctica de la actividad cinegética, y sin que conste plazo alguno para su aprobación. Este aspecto tiene una gran importancia por cuanto la actividad ordinaria de la caza tiene que ver con el ejercicio por parte de la Administración de potestades para la protección de las especies silvestres y, por tanto, con situaciones concretas, en algún caso excepcionales, con muchos elementos o parámetros técnicos y cambiantes y no estables, que atienden a la particular evolución de cada especie, que requiere de soluciones determinadas y no una regulación general y ordinaria. De ahí que la Sala valore que es contrario a la propia naturaleza de lo que debemos entender como especie cinegética y cazable que sea una disposición con rango de ley el instrumento adecuado para hacer tales determinaciones, dándose la paradoja de que el mayor nivel de protección se hace por disposiciones de rango reglamentario, mientras que las cinegéticas y cazables se catalogan por una disposición con rango de ley. Además, la Ley 9/2019 ha sido aprobada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, es decir, como reacción a la suspensión cautelar de la práctica de la caza en Castilla y León, como ya se ha expuesto. Ello conlleva infracción del art. 117.3 y 24.1 (CE), por cuanto al regular de manera autosuficiente la caza se impide a los Tribunales el ejercicio de su potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y con ello se lesiona igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), es decir, se escapa del control del Poder Judicial la determinación de las especies cinegéticas y cazables y la fijación de los periodos y días hábiles así como el resto de la regulación de la actividad cinegética que antes se regulaba mediante el reglamento y la orden anual, lo que resulta de gran importancia dado que la normativa europea permite la caza siempre y cuando la misma resulte compatible con el estado de conservación de las especies silvestres. También porque se está evitando la posibilidad de adoptar medidas cautelares. Así mismo se considera por la Sala la inconstitucionalidad de la Ley 9/2019 por vulneración de los art. 24.2 y 118 (CE) en cuanto garantizan el derecho a la

ejecución y cumplimiento de las resoluciones judiciales. Razona la Sala a este respecto que dicha Ley impide la ejecución y cumplimiento del Auto de suspensión cautelar, cuando la Administración regional debía adoptar las medidas oportunas para que esa suspensión cautelar se llevase a puro y debido efecto. También se considera vulnerado el art. 9.3 (CE) que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, al que está sujeto el poder legislativo, como el resto de poderes del Estado de Derecho. Por último, apunta a que no existe ninguna situación de hecho excepcional, por lo que no está justificado que se dicte una ley singular, reservada para casos realmente excepcionales que por su trascendencia y complejidad no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración. El Auto comentado cuenta con un voto particular, que defiende, entre otros extremos, que el desistimiento en el recurso de reposición debió admitirse pues entra en el ámbito dispositivo de las partes, sin que pueda entenderse que exista un interés público prevalente; y que no era el momento procesal adecuado para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, siendo posible hacerlo en un momento posterior.

También como consecuencia de esta aprobación legislativa, “*Ecologistas en Acción Castilla y León*”, presenta denuncia por sendos delitos de prevaricación, usurpación de funciones y contra los derechos cívicos reconocidos en la CE, tipificados en los art. 404, 508.1 y 542 (CP), ante el TSJ de Castilla y León, Sala de lo Civil y Penal, contra los miembros de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por admitir a trámite la Proposición de Ley de la que luego será Ley 9/2019, ya señalada, pues no tiene otra finalidad que eludir el control judicial de las suspensiones cautelares acordadas por el TSJ de Castilla y León. Dicha Sala, mediante Auto 12/2019, de 26 de marzo, acordó el archivo de las actuaciones en base a que el acto de la Mesa tiene naturaleza parlamentaria, es decir por tratarse de un acto político por su finalidad y contenido, y no de acto administrativo de orden interno, por lo que sus miembros están revestidos de inviolabilidad parlamentaria (F.D. 10º y 11º).

Por otro lado, la importante STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 12 de diciembre de 2019 (PO 392/2017), anula el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos al norte del río Duero en esa Comunidad Autónoma para las temporadas 2016/17, 2017/18 y 2018/19. Este Plan parte de la consideración del lobo como especie cinegética y cazable, de lo que infiere su posibilidad de ser aprovechada (F.D. 3º, 6º y 8º). Pero esta consideración legal no se encuentra vigente en estos momentos, por cuanto fue anulada por dicha Sala precisamente por falta de información suficiente, objetiva, científica y actual que permitiese considerarla como tal. Debe recordarse que el Decreto 32/2015, de 30 de abril, sobre especies cinegéticas de Castilla y León, fue anulado por Sentencia de 17 de mayo de 2017, recurrida en casación, lo mismo que el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, que aprobaba el

Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León (Sentencia de 25 de enero de 2018, firme) y la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, que aprobaba la Orden Anual de Caza (Sentencia de 7 de marzo de 2018, también firme) (F.D. 4º). De ahí que la Sala entienda que el lobo no pueda tener el tratamiento de especie cinegética y cazable y anule ese Plan (F.D. 6º).

Como se ha publicado la Resolución de 9 de octubre de 2019, de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, es de prever que, dada la cascada de recursos, anulaciones y suspensiones cautelares, esta Resolución vuelva a ser objeto de recurso y objeto de medida suspensiva.

## **6. OTRAS APORTACIONES A LA PROTECCIÓN DEL LOBO Y AL DEBATE SOBRE SU CAZA**

Aparte de lo ya expuesto para Castilla y León, es preciso citar otras actuaciones legislativas y judiciales en relación con la conservación del lobo.

Antes que nada es preciso mencionar que, junto a otras especies, se han incluido todas las poblaciones de lobo al sur del río Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, contenido en el Anexo del RD 139/2011, de 4 de febrero, y ello mediante la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril. Ello supone cumplir con lo preceptuado en el art. 56.1 (Ley 42/2007), pues son merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como que figuran como protegidas en el anexo de la Directiva de Hábitats.

Además, otras Comunidades Autónomas han sido objeto de recursos similares a los descritos para Castilla y León en el apartado anterior, con desigual resultado. Así, la STSJ de Asturias núm. 197/2019, de 18 de marzo, rec. núm. 408/2017, y ante el mismo argumento que en Castilla y León de ausencia o insuficiencia de estudios que acrediten la racionalidad de la actividad cinegética sobre las especies cazables, declara que el Plan de Caza de sus Reservas Regionales temporada 2017/18 es acorde a Derecho, por cuanto el estado de la naturaleza no es una cuestión estática sino más bien dinámica a los efectos de una efectiva conservación de la misma. Consta así mismo la existencia de estimaciones poblacionales en base a datos recogidos por la guardería forestal, y se han tenido en cuenta niveles poblacionales, distribución geográfica de las especies e índice de reproductividad, afirmando que la evaluación del nivel de efectivos de las poblaciones de especies es de difícil

precisión, no existiendo un método único de estimación absolutamente fiable y precisa (F.D. 4º). El mismo Tribunal, en Sentencia núm. 185/2019, de 11 de marzo, rec. núm. 701/2017, desestima el recurso contra la Resolución que aprueba el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2017/18, pues considera probado que dicha Resolución obedece a un amplio estudio sobre las razones que conducen a adoptar distintas resoluciones respecto a cada una de las zonas en las que se subdivide el territorio de Asturias, así como de la evaluación de la población de lobos en distintos periodos, de los daños causados, presas silvestres potenciales y domésticas, así como los resultados de los Programas de los ejercicios anteriores, por lo que no aprecia infracción alguna del Convenio de Berna, ni de la Directiva 92/43 CEE incorporada en la Ley 42/2007, pues considera que nada se acredita sobre la vulneración de dichas normativas, salvo la mera afirmación de su incumplimiento (F.D. 3º). La misma Resolución es impugnada indirectamente por PACMA al recurrir autorizaciones de batidas de lobos sin límites de cupo ni temporalidad. La STSJ de Asturias núm. 148/2019, de 25 de febrero, rec. núm. 779/17, inadmite el recurso por cuanto considera que no cabe la impugnación indirecta contra dicho Programa por tratarse de un acto administrativo y no de una disposición reglamentaria (F.D. 2º), y que los actos directamente recurridos no fueron debidamente identificados a pesar de conocerlos por acceder a ellos a través de su representante en el Comité Consultivo del Lobo (F.D. 3º).

En Cantabria fue recurrida la Orden por la que se probaba el Plan Anual de Caza de la Reserva Regional de Saja temporada 2018/19, siendo objeto el recurso de desestimación por cuanto constaba informe interno sobre el estado de conservación favorable del lobo en esa Reserva y en Cantabria en general, considerando que, por ello, quedaba excluida toda arbitrariedad, falta de motivación o infracción del principio de precaución (F.D. 9º).

Por último, la STSJ del País Vasco núm. 339/2019, de 4 de julio, rec. núm. 109/2018, no se pronuncia sobre la solicitud de inclusión del lobo ibérico en el Catálogo de Especies Amenazadas de esa Comunidad Autónoma como "*En peligro de Extinción*" por cuanto se produjo una satisfacción extraprocesal, ya que se dictó Resolución iniciando el procedimiento de catalogación.

Visto este panorama, es preciso no perder de vista la STJUE (Sala 2ª), de 10 de octubre de 2019 (Asunto C-674/17, Tapiola y otros), a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Finlandia, pues podría afectar al lobo al sur del río Duero. En ese país se encuentra una situación similar a España: el lobo está sujeto a una protección estricta, salvo las poblaciones dentro del área de gestión del reno (*Rangifer tarandus*). También se aprobó un plan de gestión del lobo, basándose en el principio de gestión local, manada por manada, cazándose siempre un espécimen joven. Con este panorama, se enjuiciaba la legalidad de las

excepciones a dicha protección del lobo, que perseguía la "*tolerancia social*" al lobo por parte de los habitantes locales, pretendiendo, así, la reducción de la caza ilegal y reforzando la benevolencia de esos habitantes respecto al cánido. Así, la Sentencia declara que el art. 16.1, letra e), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden excepciones a la prohibición del sacrificio deliberado del lobo -enunciada en el artículo 12, apartado 1, letra a), en conexión con el Anexo IV, letra a), de dicha Directiva- en virtud de la caza de gestión y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva, si (i) el objetivo perseguido por tales excepciones no está fundamentado de manera clara y precisa y si, a la vista de datos científicos rigurosos, la autoridad nacional no puede acreditar que dichas excepciones sean idóneas para alcanzar el mencionado objetivo; (ii) no se ha acreditado debidamente que el objetivo que tales excepciones persiguen no pueda alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, puesto que la mera existencia de una actividad ilegal o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta última no pueden constituir un elemento suficiente a este respecto; (iii) no se garantiza que las excepciones no perjudican el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural; (iv) las excepciones no han sido objeto de una evaluación sobre el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate, así como sobre la repercusión que la excepción prevista puede tener en tal estado de conservación, en el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica contemplada cuando las fronteras de dicho Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo; y (v) no se cumplen todos los requisitos relativos al criterio selectivo y a la forma limitada de las tomas de un número limitado y especificado de determinados especímenes de las especies que figuran en el anexo IV de dicha Directiva en condiciones de riguroso control, cuya observancia debe acreditarse teniendo en cuenta, en particular, el nivel de la población, su estado de conservación y sus características biológicas.

## **7. NUEVAS CONTRIBUCIONES AL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE**

En general, el régimen de responsabilidad patrimonial originado por ejemplares de fauna silvestre sigue los criterios ya marcados y expuestos en anteriores Observatorios, y que la jurisprudencia sobre la materia ha dado lugar a la creación de un cuerpo de doctrina reiterada. No obstante, nuevos

pronunciamientos jurisprudenciales lo han completado casuísticamente. Así, en cuanto a los daños por especies cinegéticas citaremos la STSJ de Murcia núm. 553/2019, de 27 de noviembre, rec. núm. 107/2017, que desestimaba la reclamación de responsabilidad causados por arruís (*Ammotragus lervia*) o muflones (*Ovis musimon*)" en fincas colindantes con el Parque Regional de Sierra Espuña por incumplimiento del propietario de las obligaciones que le correspondía, más concretamente, la presentación de una Memoria Ambiental, que no constó en autos, y la instalación de una valla cinegética, no acreditada a pesar de haber recepcionado la misma y los postes para sustentarla (F.D. 4º). La STSJ de Andalucía, Granada, núm. 1102/2019, de 16 de mayo, rec. núm. 427/2016, desestima la reclamación contra la Administración regional de un propietario de fincas ubicadas en coto de caza, rodeadas por otros cotos de caza igualmente privados que separaban a las primeras del límite del Parque Natural, por no acreditar que los cotos ajustaran estrictamente su actuación al Plan Técnico de Caza, y por haber abatido la totalidad o gran parte de las piezas allí contempladas, en cuyo caso permitiría deducir que la ordenación cinegética de la Administración fue negligente. En esta Sentencia llama la atención que se afirme que debería haberse dirigido la acción además de frente a la Administración autonómica también contra los titulares de los cotos de caza concernidos (F.D. 5º), cuando es conocido que en materia contencioso-administrativa no cabe la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, y es que como argumenta la STC 44/1986, de 17 de abril, en todos los procesos, como el contencioso-administrativo, en que se deciden derechos o intereses de naturaleza pública, corresponde al juzgador y no a las partes convocar al pleito a todos los que puedan resultar afectados por la sentencia. En sentido contrario, la Sentencia de este mismo Tribunal, la núm. 2986/2019, de 18 de diciembre, rec. núm. 1058/2016, estima la responsabilidad patrimonial de la Administración forestal por daños a cosechas en fincas particulares causados por ciervos procedentes del Parque Natural Sierra de Baza, por cuanto, tras justificarse en que no es posible dar una respuesta general de aplicación a todas las reclamaciones por este tipo de supuestos y que, por tanto, debe acudir al análisis casuístico de los concretos elementos de convicción puestos a disposición del Tribunal, se valoró que dicha Administración introdujo el ciervo en dicha Sierra sin establecer un plan de gestión cinegética tendente a mantener una estabilidad poblacional, a pesar de ser un entorno sin depredadores naturales. Con lo cual concluyó que, probada la causa del evento dañoso en la acción de los ciervos, con una notable superpoblación en la zona, queda justificada la existencia del nexo causal entre el hecho imputable a la Administración y los daños objeto de reclamación.

También respecto al régimen de responsabilidad por daños provocados por especies cinegéticas, reviste una singular importancia la STC 79/2019, de 5 de junio, rec. inconstitucionalidad núm. 6904/2018. El segundo párrafo del art.

8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 15 de marzo. En esta regulación se establecen dos tipos de obligaciones: una de control y otra de indemnización. Dichas obligaciones se imponen a los titulares de determinadas infraestructuras (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) y consisten, por una parte, en controlar, en las zonas de seguridad motivadas por la existencia de dichas infraestructuras, a las especies cinegéticas que provoquen daños agrícolas, forestales o ganaderos; por otra, en imponer a los titulares de dichas infraestructuras la responsabilidad de indemnización por dichos daños, producidos por las referidas especies cinegéticas (F.J. 4º). Así, la controversia versa sobre la articulación de la norma autonómica aprobada conforme a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de caza, por una parte, con el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas establecido en el art. 32 LRJSP y, por otra parte, con las competencias del Estado sobre las infraestructuras a las que se refiere la norma (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) (F.J. 5º). Siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, la Comunidad Autónoma puede, en consecuencia, establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa que sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada, pero siempre que respeten las normas estatales. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la regulación impugnada responde, en principio, al desarrollo de la política sectorial autonómica en materia de caza, conforme a las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma. Aunque se reconoce que esta regulación contravendría lo dispuesto en el art. 32 LRJSP y en el art. 149.1.18 CE, si se entiende que la misma establece como único título de imputación la titularidad de la infraestructura, se procede a aplicar una interpretación del precepto cuestionado en base al principio de conservación de la norma: en el mismo se establece no sólo la obligación de indemnización, sino también la obligación de los titulares de determinadas infraestructuras (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) de controlar las especies cinegéticas que provocan daños agrícolas, forestales o ganaderos, y que habitan en las zonas de seguridad como consecuencia de la existencia de dichas infraestructuras. Esta regulación hace entender que en las zonas de seguridad de determinadas infraestructuras proliferan especies cinegéticas que causan daños agrícolas, forestales o ganaderos. De ahí que se imponga a los titulares de dichas infraestructuras la obligación de adoptar las medidas necesarias para controlar a estas especies cinegéticas y, en consecuencia, evitar que causen dicho tipo de daños. Así se entiende que se establecería una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos, obligación de controlar determinadas especies cinegéticas y el daño que produzcan las mismas. De ello se infiere que el precepto examinado no impide la aplicación de la regulación estatal. Ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el art. 32 LRJSP, de tal forma que el mismo no excluye la concurrencia de los requisitos



establecidos en la norma estatal, por lo que la obligación de indemnización prevista en el precepto impugnado sólo surge cuando los daños son atribuibles al funcionamiento del servicio público. En definitiva, la norma autonómica prevé un supuesto de responsabilidad patrimonial del titular de la infraestructura por daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, que surgirá siempre y cuando concurren los elementos previstos en el art. 32 LRJSP (F.J. 6º).

Eso sí, el TC considera que las zonas de seguridad de las infraestructuras citadas no son sino terrenos no cinegéticos que no son competencia del Estado, las obligaciones de control e indemnización previstas en dicha norma se imponen al titular de la infraestructura, que puede ser tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, siendo del primero la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21º CE). Ante ello, y dado que la norma autonómica impugnada no contiene ningún mecanismo de cooperación ni ponderación de los contrapuestos intereses en presencia, y que la competencia estatal puede incidir de manera importante sobre el territorio, se considera prevalente la competencia estatal, por lo que la norma autonómica cuestionada se declara inconstitucional en la medida que sea aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal (F.J. 7º).

Por otro lado, en cuanto a los accidentes de circulación causados por ejemplares de especies cinegéticas se han registrado varias sentencias que se centran en la trascendencia de la ausencia de la debida señalización (señal P-24, aviso de peligro de paso de animales en libertad). Así, la STSJ de Cataluña núm. 8/2019, de 10 de enero, rec. núm. 295/2017, considera que en el caso de un accidente de ese tipo ocasionado por atropello de un jabalí (*Sus scrofa*), y tras descartar que la irrupción del suido no era consecuencia directa de la acción de cazar y zanzar que el vallado del coto no es imperativo, la reclamación debía desestimarse respecto al motivo de una defectuosa señalización. Ante la ausencia de previsión legal sobre en qué circunstancias debe instalarse dicha señal, se acude al estándar de prevención que general y socialmente se exige. De esta manera nos encontramos ante un primer deber de la Administración de señalar aquellas zonas en que se aprecia la existencia de piezas de caza, a fin de hacer evidente a los usuarios de la vía la existencia de un riesgo y la necesidad de adecuar al mismo la conducción habida cuenta que la presencia de animales y su acceso a la carretera puede ser inevitable (F.D. 7º). Constatando que en el punto kilométrico en que se produjo el choque no existía ninguna señal al respecto, y verificado que no se trataba de un tramo de concentración de accidentes con ungulados ni se identificó como de alta siniestrabilidad, concluye que la señalización de referencia sólo es precisa cuando se trate de zona con paso frecuente de animales. Para ello fija como

estándar que debe entenderse como tramos de concentración de accidentes con ungulados aquéllos que tengan una tasa superior a tres accidentes por kilómetro en el periodo de estudio con una separación máxima entre dos puntos de colisión sucesivos inferior a 500 metros. Y dado que no se acreditó el incumplimiento por la Administración de este estándar el recurso fue desestimado. En el mismo sentido, las SSJCA núm. 13 de Barcelona núms. 222/19, de 2 de diciembre, rec. núm. 26/2019; y 240/2019, de 18 de diciembre, rec. núm. 226/2019.

La SJCA núm. 1 de Santander núm. 28/2019, de 13 de febrero, rec. núm. 297/2018, también analiza el estándar de ese mismo título de imputación contemplado en la D.A. 7ª del RDL 6/2015, dejando claro que se respetó al no existir prueba de alta siniestralidad. Además, dejó claro que el zorro (*Vulpes vulpes*), ejemplar que ocasionó el accidente enjuiciado, es pieza de caza menor; que si el ejercicio de la acción de cazar se refiere al control de poblaciones no cambia el régimen legal aplicable (F.D. 6º); y que imponer la carga de la prueba al conductor sobre aspectos de la administración de un coto de caza totalmente ajeno constituye una prueba diabólica, por lo que se invierte la carga de la prueba (F.D. 5º).

En cambio, la STSJ de Galicia núm. 50/2019, de 6 de febrero, rec. núm. 327/2017, estima parcialmente el recurso precisamente porque se acreditó que, si bien no se tenía conocimiento de otros accidentes similares en el mismo lugar y en el transcurso del mismo año, sí sucedieron en las proximidades, que puede considerarse como la misma zona de influencia, lo que justifica la necesidad de señalización P-24 ante la existencia de peligro por animales en libertad en la calzada. También fue estimatoria la SAN de 24 de mayo de 2019, rec. núm. 1290/2017, por cuanto el accidente y los daños corporales y materiales derivados del mismo, tienen relación de causalidad con la actuación administrativa por no haber asegurado el mantenimiento de las vías públicas en unas mínimas condiciones de seguridad, es decir, por no haber instalado la señal P-24 a fin de que quienes transitan por esa vía tuvieran adecuado conocimiento de los peligros existentes en ese tramo por la previsible presencia de animales provenientes del coto adyacente a la vía (F.D. 5º).

En cuanto al vallado de la vía, la SAN de 22 de noviembre de 2019, rec. núm. 1031/2017, determina que en una autovía la obligación de la Administración de mantener el vallado no puede entenderse de modo absoluto, pues aunque el animal accedió a la vía por un tramo de la valla cedido en su parte inferior, la Administración debe salvaguardar la seguridad de la vía dentro de parámetros de racionalidad de medios y deben considerarse todos los elementos de juicio disponibles. De ahí que como el animal tuvo también posibilidad de acceder por los enlaces cercanos, y que existieran señales

indicativas de la peligrosidad por animales sueltos, se entendió que la relación de causalidad no quedó establecida (F.D. 4º).

Aunque en años anteriores ya hubo algún pronunciamiento jurisprudencial sobre la excepción a la ausencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños ocasionados por la fauna silvestre contenida en el art. 54.6 (Ley 42/2007), es decir, en los supuestos recogidos en la normativa sectorial específica. En el año 2019 se han reiterado, y todos ellos en el mismo sentido respecto a especies sometidas a algún régimen de protección. Así, las SSTSJ de Castilla y León núm. 58/2019, de 25 de marzo, rec. núm. 134/2018, F.D. 5º; núm. 63/2019, de 5 de abril, rec. núm. 132/2018, F.D. 6º y 7º; núm. 146/2019, de 19 de julio, rec. núm. 231/2018, F.D. 4º; y núm. 178/2019, de 11 de octubre, rec. núm. 245/2018, F.D. 5º, todas ellas sobre el lobo al sur del Duero, entienden que el hecho de tratarse de especies animales que gozan de singular protección por concurrir un interés público relevante, determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas por corresponderles a la Administración, por lo que no procede su exclusión del régimen general de responsabilidad patrimonial, sin que quepa entenderse compensados los daños por las cantidades entregadas por la Administración regional para paliarlos en concepto de ayudas.

Empero, lo más importante es que ya se ha registrado una STS al respecto, que a buen seguro se verá reforzada en los próximos años, por cuanto en 2019 se han admitido tres recursos de casación sobre la interpretación que debe darse al inciso "*excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica*" previsto como excepción al art. 54.6 (Ley 42/2007) (R.J. 3º), reconociendo su interés casacional (R.J. 2º) (AATS de 29 de marzo de 2019, rec. núm. 141/2019; de 4 de abril de 2019, rec. 122/2019; y de 29 de abril de 2019, rec. núm. 147/2019). Sin embargo, la STS 1654/2019, de 2 de diciembre, rec. núm. 141/2019, ya analiza la interpretación que ha de darse a esa expresión legal, anunciando a buen seguro el sentido de los recursos pendientes de resolver. Frente a la posición de la Administración regional, favorable a entender que para que juegue la excepción debe exigirse una previsión expresa y completa en la normativa sectorial específica, la Sala parte de que el art. 54.6 (Ley 42/2007) excluye que la sola circunstancia de un daño ocasionado por especies de fauna silvestre pueda invocarse por el perjudicado como título suficiente de imputación a la Administración, pues ésta no es un asegurador universal. Pero ello no implica la exigencia de una previsión expresa y completa, sino que es suficiente la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta específicamente a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los

daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar (F.D. 3º).

La calendada STSJ de Castilla y León núm. 63/2019 analiza la integración en la indemnización de tres conceptos: el lucro cesante, a otras pérdidas, y a costes asociados al hecho. Respecto al primero, considera que la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino del ganado no son meras expectativas, sino de ganancias futuras que hubiera percibido el recurrente, por lo que se reconoce el lucro cesante en los daños causados por el lobo (F.D. 6º). Respecto a otras pérdidas, dado que sus ataques provocan un estrés continuo al ganado, haciéndoles correr de un lado a otro, perdiendo energía y vitalidad, que se traduce en pérdidas de carne y rebajando la tasa de fecundidad por debajo de la media, también la Sala reconoce estos conceptos, incardinándolas tanto como daño emergente como lucro cesante. Por último, se aceptaron a tanto alzado los costes asociados al hecho (v.gr. avisos, citaciones, aportación de documentación, acompañamiento a la guardería, gestiones administrativas, combustible, teléfono, ...).

Resulta especialmente interesante la ya citada STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 12 de diciembre de 2019, por cuanto reconoce la obligación de la Administración de indemnizar por cada lobo cazado al amparo de una disposición de carácter general anulada, ya que considera que se ha producido un daño imposible de reparar *in natura*, y se fundamenta en que el art. 45 (CE) reconoce la obligación de reparar los daños causados al Medio Ambiente. A lo que añade el importante reconocimiento de la legitimidad activa de una asociación ambiental para ello, pues en base al art. 19.1.b) (LJCA) les hace extensiva la posibilidad de solicitar el restablecimiento de una situación jurídica individualizada en los términos del art. 31 (LJCA), pues considera que la referencia a "*individualizada*" de este precepto debe entenderse como expresión de reconocimiento de situaciones "*concretas*" por contraposición a las pretensiones de anulación u "*objetivas*" (F.D. 5º). Pero una cosa es reconocer la legitimidad para solicitarla y otra es percibirla directamente. Y aquí la Sentencia rechaza tal posibilidad pues la asociación no actúa para la satisfacción de un interés propio sino en beneficio de un interés colectivo como es la conservación del Medio Ambiente. Si bien es cierto que en este caso ha sido la Administración quien ha causado un daño ambiental, no por ello desaparece su obligación de velar por la utilización de los recursos naturales y de garantizar a todos los ciudadanos su derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado, llevando a cabo las actuaciones correspondientes para ello, ya que su posición constitucional sigue siendo la misma. Por ello y como reconocimiento de la situación jurídica que se reclama, debe ser la Administración quien destine la indemnización reconocida (842.751,00.- €) a la realización de todas aquellas actuaciones que sean necesarias para la reparación del daño causado, materializadas en un programa, beneficiándose de ello toda la sociedad, que es en definitiva la titular del bien jurídico lesionado. De esta manera la Sala

persigue la reparación del daño causado y mantiene a la Administración en la posición que le corresponde como principal garante de protección ambiental (F.D. 7º).

Por último, la STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 1267/2019, de 28 de octubre, rec. núm. 1200/2018, enjuicia una cuestión de gran importancia a efectos de responsabilidad patrimonial: si la existencia de una pluralidad de ataques de lobos a una explotación ganadera particular es apreciable como causa de fuerza mayor. Partiendo del concepto de fuerza mayor como el hecho, aunque previsible, que es inevitable, insuperable e irresistible, siempre que la causa que lo motive sea extraña e independiente del sujeto obligado, la Sala estima que dado que se dan circunstancias todas ellas integrantes del concepto de fuerza mayor y que, por lo tanto, es de aplicar en el supuesto examinado: el rebaño de la parte actora fue repetidamente atacado por lobos, en una zona donde dichos animales es notorio que existen y causan daños a los ganaderos, cuando se ha aceptado que el administrado cumple las exigencias de un ganadero en defensa de su hacienda, adoptando las medidas necesarias para proteger su propiedad, y, no obstante lo cual, por las propias condiciones de la biología, padece ataques de dichos cánidos. Como bien expresa dicha Resolución judicial, otra conclusión llevaría a imponer al administrado una carga insoportable y a no valorar el esfuerzo que mantiene permanentemente en un ecosistema concreto donde la ayuda de la Administración es, si cabe, más preciso que en otros (F.D. III).

## **8. LEGALIDAD DE LA FIGURA DEL “CAZADOR FORMADO”**

Mediante el RD 50/2018, de 2 de febrero, por el que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor, se creaba y se dotaba de contenido la figura del “cazador formado”, atribuyéndole unas funciones o competencias directamente relacionadas con las enfermedades y patologías de los animales. El Colegio Oficial de Veterinarios entendía que esas funciones le corresponden exclusivamente a este colectivo profesional, por lo que impugnó dicha disposición. Conforme la STS 1338/2019, de 9 de octubre, rec. 115/2018, F.D. 6º, se determinó que dicha figura y sus funciones eran legales, por cuanto ni la Ley 8/2003 ni ninguna otra atribuye a los miembros de la Corporación recurrente, la exclusividad de la actividad controvertida "*primer examen de la caza silvestre sobre el terreno*". Es más, la asignación de dicha función al calificado como "*cazador formado*" no deriva del RD impugnado sino del Reglamento CE 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. Además, en modo alguno se produce una sustitución de las funciones del veterinario por el llamado "*cazador con formación*". No se hurta

el imprescindible papel de los veterinarios en las salas de tratamiento o manipulación de las piezas de caza silvestre destinadas al consumo humano ni del análisis oficial de las vísceras entregadas. El "*cazador con formación*" realiza una función preliminar y complementaria antes del traslado a la sala de tratamiento de las piezas del animal silvestre abatido, tanto de las comestibles como de los subproductos que hubiere que analizar en su totalidad caso de haber percibido un comportamiento anómalo antes de cobrada la pieza o a la vista de las vísceras extraídas. El Reglamento Europeo 853/2004, de 29 de abril, no sólo prevé la actuación de los cazadores que hayan recibido formación tras haber sido abatida la pieza de caza silvestre. También con anterioridad a la caza si se detectan en el coto comportamientos anómalos de los animales silvestres antes de cobrada la pieza que fueren provocados por enfermedades, fuentes de contaminación medioambiental u otros factores que puedan afectar a la salud pública en caso de consumirse su carne. Por lo tanto, si el RD impugnado sigue lo decidido en el citado Reglamento (CE) 853/2004 tampoco se produjo conculcación del principio de interdicción de la arbitrariedad.

Esta decisión tiene trascendencia también en el Derecho autonómico, al recoger al "*cazador formado*" en sus disposiciones reglamentarias, como es el caso del catalán Decreto 9/2019, de 8 de enero, relativo a la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo (art. 2.1.g)), que lo denomina "*persona con formación*" y que deberá estar formada y acreditada (art. 5 a 7).

## **9. BIENESTAR ANIMAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONTRARIAS A LAS CORRIDAS DE TOROS, Y OTRAS CUESTIONES**

Comenzaremos comentando la STC 134/2018, de 15 de diciembre, rec. inconstitucionalidad 5462/2017, publicada en 2019, sobre diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Islas Baleares. Se declaran inconstitucionales diversos preceptos (referentes a las características de edad y peso de los toros que participen en los espectáculos taurinos, el carácter vinculante del acta de reconocimiento de los servicios veterinarios respecto a la realización o no del espectáculo, el reconocimiento de los toros para comprobar el estado sanitario y de bienestar del animal una vez finalizado el espectáculo, registro de profesionales taurinos, limitación a tres del número de toros que pueden lidiarse en cada espectáculo, prohibición de dar muerte al toro, prohibición de presencia de caballos, entre otras medidas) ya que imponen una regulación dirigida a impedir o dificultar el normal desarrollo de las corridas de toros (v.gr. siempre ha de existir tanto los tres tercios de lidia como la muerte del toro; el espectáculo

incruento solo se prevé para los festejos de torero cómico), dado que la competencia para proteger el patrimonio cultural y artístico –dentro del cual se incluye la tauromaquia, en los términos que han sido detalladamente explicados siguiendo el precedente de la STC 177/2016- le corresponde constitucionalmente al Estado (F.J. 6º y 7º). También es declarada inconstitucional la imposición de una contratación obligatoria de la ganadería de procedencia de los toros según determinada localización del establecimiento suministrador, como es la proximidad a la plaza donde va a celebrarse el espectáculo, ya que se entiende que existe una restricción geográfica a la libertad de empresa: la finalidad de bienestar animal que informa el precepto se conecta con una minimización del sufrimiento de los animales durante el transporte, cuya consecución está condicionada por una multiplicidad de factores, considerando el Tribunal que la distancia es sólo uno de ellos y no necesariamente el más relevante, de ahí que la restricción impuesta no es el medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución del objetivo pretendido, por lo que no es constitucionalmente adecuada respecto a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado. Con ello se consideran vulneradas las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (F.J. 8º). Esta Sentencia contó con varios votos particulares.

También son interesantes las SSTS núm. 219/2019, de 21 de febrero, rec. núm. 390/2017 y núm. 297/2019, de 7 de marzo, rec. núm. 410/2017, que estudiaremos de modo integrado. Ambas analizan sendos acuerdos del Consejo de Ministros por los que se denegaban las autorizaciones para consultas populares municipales de los Ayuntamientos de San Sebastián y de Ciempozuelos acerca de destinar recursos e instalaciones municipales para realizar corridas de toros, el primero, o de, simplemente, organizar festejos taurinos, el segundo. En los dos casos se confirmó el acuerdo ministerial denegatorio por cuanto se estimó que la cuestión sometida a consulta popular quedaba afectada por la consideración legal de la tauromaquia como patrimonio cultural, la cual es objeto de protección en todo el territorio nacional en virtud de los art. 2 y 3 de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre. De ahí que se considere que la Ley no da libertad a las Administraciones para promover o no la conservación de la tauromaquia o promover o no su enriquecimiento, sino que impone una obligación positiva en tal sentido, de ahí que se determine que no cumple con la exigencia de que el objeto de la consulta sea un asunto de competencia propia municipal *ex. art. 71 (LBRL)*, considerándolo estatal en base al art. 149.2 (CE).

Es interesante la STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2019 (asunto C-497/2017) a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por la *Cour administrative d'appel de Versailles*, por la que declara que el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, en particular sus art. 3 y 14, apartado

1.b), inciso viii), en relación con el artículo 13 (TFUE), debe interpretarse en el sentido de que no autoriza la utilización del logotipo de producción ecológica de la Unión Europea, contemplado en el artículo 57, párrafo primero, del Reglamento (CE) nº 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 834/2007, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 271/2010, de 24 de marzo, para productos procedentes de animales que hayan sido objeto de un sacrificio ritual sin aturdimiento previo, efectuado en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, en particular en su art. 4.4.

También merece destacar la SAP de Soria 20/2019, de 18 de marzo, rec. 16/2019, F.D. 3º, que determina que la otectomía (corte total o parcial de las orejas de un animal) no es delito contra la fauna (art. 337.1.a) y 74 CP) cuando no consta que la haya practicado personalmente el acusado, pues la mera tenencia de perros con las orejas cortadas no implica *per se* que haya infringido personalmente un maltrato al animal ni que le haya ocasionado lesiones que menoscaben gravemente su salud. Y la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 26 de Barcelona 206/2019, de 22 de mayo, P.A. núm. 389/2018, condenó a una persona por dos delitos contra la fauna y uno de maltrato animal (art. 335 y 337 CP) ya que instaló dos jaulas trampa, que capturaban animales de forma indiscriminada, habiendo caído un zorro, atándolo posteriormente por el cuello con un hilo eléctrico sin agua ni comida, lo que le hizo padecer mucho dolor y un estrés extraordinario, lo que junto a las graves lesiones causadas el animal fue finalmente sacrificado.

Por último, señalar que la STC 176/2019, de 18 de diciembre, rec. inconstitucionalidad 1195/2019 interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, contra diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, del Parlamento de La Rioja, inadmite el recurso y no entra al fondo de las cuestiones planteadas, dado que considera incompetente para plantear el recurso a un órgano propio de la misma Comunidad Autónoma.

## **10. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN DE LA TÓRTOLA EUROPEA**

El año 2019 ha sido protagonista de diversas iniciativas legales en protección de la tórtola europea (*Streptopelia turtur*). En primer lugar, la Comisión Europea abrió en julio de 2019 un procedimiento de infracción contra España y Francia para que refuercen la protección de la especie, tal y como exige los art. 3, 4 y 7 de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación



de las aves silvestres. Este ave figura como vulnerable tanto en la lista roja mundial como en la lista roja europea, teniendo los Estados miembros la obligación legal de velar para que tenga una superficie suficiente de hábitats, con la debida protección con garantías jurídicas adecuadas y se gestionen conforme los imperativos ecológicos de la especie, además de que, siendo lo más importante, su caza sólo tenga lugar cuando resulte sostenible. Sin embargo, España, que cuenta con más de la mitad de la población europea de tórtola, volvió a autorizar su caza con un nivel de capturas similar al año anterior, no habiendo adoptado por tanto las medidas necesarias para mejorar su protección. Este procedimiento de infracción todavía no ha sido resuelto.

En respuesta a esta situación, en 2019 la Comunidad Valenciana (art. 2.1 Resolución del Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, de desarrollo de la Orden 1/2019, de 11 de julio, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se fijan los períodos hábiles y las normas de caza en las zonas comunes y se establecen otras regulaciones en los cotos de caza y zonas de caza controlada en la Comunitat Valenciana, para el periodo 2019/2020), Álava (art. 3.1 Orden Foral 306/2019 de 5 de julio por la que se fijan las condiciones generales que regulan la caza en el Territorio Histórico de Álava, las específicas para la caza de determinadas especies así como los períodos hábiles para la temporada cinegética 2019-2020) y Vizcaya (art. 2.2 Orden Foral 3540/2019, de 19 de julio, de la Diputada Foral de Sostenibilidad y Medio Natural, por la que se regula la práctica de la caza en el Territorio Histórico de Vizcaya durante la temporada cinegética 2019/2020) han aprobado suspensiones temporales contra la caza de esta tórtola, bien expresamente, bien por no incluirse en la relación de especies cazables, uniéndose a las moratorias que Canarias, Asturias y Cantabria ya habían acordado anteriormente, además de la Región de Murcia, que ha reducido en una jornada (de cuatro pasa a tres) las habilitadas para su captura (Artículo Único de la Orden de 14 de agosto de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de modificación de la Orden de 29 de abril de la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Posteriormente, la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado formuló una meritoria propuesta de coordinación de medidas para la correcta aplicación de la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de aves silvestres, en el caso de la tórtola europea. Por medio de la misma se requería a las Comunidades Autónomas a fin de que previamente a autorizar su caza deben disponer de una justificación adecuada de la utilización razonable de la especie y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de su población, recordando que la omisión de esta necesaria justificación supondría un incumplimiento de la citada Directiva. En consecuencia, dicha

Unidad interesó de las Comunidades Autónomas se valorara la posibilidad de no autorizar en el futuro inmediato su caza.

## **11. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LA MORTANDAD DE AVIFAUNA PROTEGIDA EN TENDIDOS ELÉCTRICOS**

Destacamos que por parte de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado se remitió un Oficio de 29 de julio de 2019 (Exp. Gubernativo 254/2016) a las Comunidades Autónomas exponiendo, entre otros extremos, la incompleta y deficiente aplicación del RD 1432/2008, la falta de incoación de expedientes sancionadores sobre muerte de avifauna protegida por electrocución o colisión con tendidos eléctricos, salvo el elogioso caso de Albacete (de cuyos resultados judiciales dimos cuenta en el Observatorio de 2019), y la inexigencia de responsabilidad ambiental derivada de la Ley 26/2007, calificando por ello a esta situación como preocupante. Por ello solicitó se diera estricto cumplimiento de las previsiones legales y reglamentarias acabadas de citar, debiendo incoar en vía administrativa las actuaciones precisas para determinar si esas muertes o lesiones de avifauna son susceptibles de un expediente sancionador y/o de la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que sean procedentes, con traslado de esas actuaciones a fin de que el Fiscal se pronuncie al respecto, especialmente cuando resulten afectadas especies catalogadas en peligro de extinción.

Ya en el plano meramente legislativo, y precisamente con el fin de evitar estos accidentes, la Junta de Extremadura ha procedido a identificar las líneas eléctricas de alta tensión que, estando ubicadas dentro de las zonas de protección establecidas en la Resolución de 14 de julio de 2014, no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 del RD 1432/2008, de 29 de agosto y en su anexo, todo ello mediante la Resolución de 23 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se determinan las líneas eléctricas que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el RD 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Además, tal y como establece la Disposición Transitoria Única del RD 1432/2008, de 29 de agosto, los titulares de estas líneas eléctricas deberán presentar ante la Dirección General de Medio Ambiente el proyecto de adaptación de las líneas a las citadas prescripciones técnicas en el plazo de un año. Por último, contempla la posibilidad de ampliar la relación de líneas eléctricas de alta tensión cuando se detecte la ausencia de medidas de protección para la avifauna o se constaten nuevos casos de electrocuciones.

## 12. OTROS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE FAUNA

Aisladamente encontramos otros pronunciamientos judiciales de interés sobre fauna. Así:

- a) SAP de Pamplona núm. 293/2019, de 30 de diciembre, rec. núm. 528/2019, que rebaja la condena por comisión de delitos de los art. 334 y 336 (CP) por uso de venenos contra rapaces, sustituyendo la pena de prisión inicialmente impuesta por una multa. Destacamos que valorara relevante la afectación a espacios naturales protegidos, pues el veneno repercute en los que sean cercanos al lugar del envenenamiento pues inciden en ellos;
- b) STSJ del País Vasco núm. 383/2019, de 17 de septiembre, rec. 302/2018, F.J. 4º, que analiza la posibilidad de que la incoación de un expediente infractor por parte de la Comisión Europea sea motivación suficiente para alterar el régimen jurídico vigente respecto a una especie, en este caso de determinadas aves fringílicas silvestres. Dictamina que en sí misma no lo es y debe acudir al fondo del asunto, analizándose si se han acreditado otras soluciones satisfactorias, por lo que la cuestión se resuelve en el ámbito probatorio y no jurídico;
- c) SAN de 30 de noviembre de 2019, rec. 862/2016, que, en relación con la Orden AAA/1479/2016, de 7 de septiembre, por la que se delimitaba una zona protegida de pesca en el área del Canal de Menorca y prohibición de modalidades de pesca, entiende que no es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado pues no se trata de un reglamento ejecutivo sino organizativo o meramente interpretativo, por no innovar respecto a lo que la Ley dice, ya que la creación de dicha zona ya estaba incluida en otra Orden Ministerial (F.J. 3º y 4º). También analiza el contenido de la preceptiva memoria económica, determinando que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es precisa la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. De este modo, se han considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público salvo que la

parte recurrente hubiera acreditado que aquella apreciación era incorrecta, pues este último caso se equiparía al de ausencia de memoria económica, con la consiguiente nulidad de la disposición general (F.J. 5º);

- d) STSJ Madrid núm. 664/2019, de 25 de octubre, rec. núm. 1345/2018, que considera justificada la retirada de la licencia de armas por disparar contra una osa (*Ursus arctos*) confundiéndola con un lobo. Aunque el cazador fue absuelto de un delito contra la fauna (F.D. 1º), la revocación de las licencias de armas constituye una manifestación de la potestad del control que se ha de ejercer por la Administración sobre la tenencia y utilización de las armas, vigilando que quienes sean titulares de permisos y licencias posean y mantengan las aptitudes, conducta y condiciones adecuadas para preservar su correcto uso y conservación. Además, en esta materia de licencias de armas no se está ejercitando ninguna potestad sancionadora, ni se afecta derecho fundamental alguno, por lo que concurre, de acuerdo con la normativa arriba expuesta, una especie de prevención que no exige necesariamente la existencia de una prueba más allá de toda duda, como sí se requiere en el ámbito del Derecho penal o sancionador. La protección de la sociedad, pues el portar y usar armas afecta a la seguridad ciudadana, se encuentra por delante de los intereses públicos que rigen en esta materia, de modo que sólo basta la sospecha fundada de que hayan sido cometidas determinadas conductas para poder incoar el correspondiente expediente y ejercer la potestad de revocación de la licencia. Por ello, la existencia de una mera hipótesis de sospecha sólida sobre la realización de conductas incompatibles con la tenencia de armas es suficiente como para proceder a la apertura de ese expediente de revocación.

Por ello, se parte de la doctrina consolidada de que en un caso de autorización administrativa como la presente no rigen los principios del Derecho penal (presunción de inocencia, *non bis in idem*, certeza de hechos en condena firme, etc.), sino la valoración de una conducta desde la perspectiva de si la misma pueda constituir un peligro para él o para terceros. En su virtud, la conducta acreditada del recurrente de disparar en una cacería autorizada sin percatarse contra qué lo hacía, supone actualmente su falta de idoneidad para poseer este tipo de licencia (F.D. 3º). Del mismo parecer es la STSJ Madrid núm. 234/2019, de 9 de abril, rec. núm. 1323/2018; y

- e) STSJ de Castilla-La Mancha núm. 10/2019, de 4 de febrero, rec. núm. 86/2017, que determina que el contenido de un plan técnico de caza versa sobre cuestiones clara y directamente ambientales (v.gr. plan de sueltas, cercados, aves migratorias, planes de reserva, adaptación a otros planes, ...), pero que no participa de este carácter otros contenidos de este instrumento cinegético si afectan a la Red Natura 2000, planificación del aprovechamiento cinegético, plan de vigilancia, número de vigilantes, plan de inversiones y estimación de jornales. Como consecuencia, al no tener esa naturaleza ambiental, no considera arbitrario denegar el acceso a esta documentación (F.D. 4º).