

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA POR LA ESTIMACIÓN JUDICIAL DE UNA MEDIDA CAUTELAR *VERSUS* MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CAZA DE CASTILLA Y LEÓN QUE AUTORIZA SU EJERCICIO”

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Medidas cautelares; Caza; Castilla y León; Bienestar animal

Sumario:

1. Antecedentes normativos y jurisprudenciales
2. Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 21 de febrero de 2019
3. Voto particular
4. Consecuencias del auto judicial
5. Reflexión

El objeto de este comentario se centra en el [auto judicial de 21 de febrero de 2019 dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\)](#), a través del cual se estima la medida cautelar solicitada por el Partido Animalista contra el Maltrato Animal y, por ende, se suspende la aplicación del [Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, que regula la conservación de las especies cinegéticas en Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre](#). Considérese que a través del auto se suspendió provisionalmente el ejercicio de la caza en todo el territorio de Castilla y León.

El contenido de la resolución judicial no puede desligarse del marco normativo y jurisprudencial que le precede, del que a continuación se dará cuenta. Sin olvidar que se han producido reacciones de toda índole, entre ellas, la del legislador autonómico a través de la modificación de la Ley de Caza de Castilla y León, a la que se aludirá al final del comentario.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

[La Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres \(Directiva de aves\)](#), considera que determinadas especies, debido a su nivel de población, a su distribución geográfica y a su tasa de reproducción en el conjunto de la Comunidad Europea pueden ser objeto de caza, lo que constituye una explotación admisible, siempre que se establezcan y acaten determinados límites. En virtud del principio de precaución, la caza debe respetar unos principios de utilización razonable de las especies y resultar compatible con el mantenimiento de la población en un nivel satisfactorio. Dichas especies aparecen enumeradas en el anexo II de la citada Directiva y podrán ser objeto de caza en el marco de la legislación nacional de cada Estado miembro y, por ende, en virtud de las competencias recogidas en su Estatuto de Autonomía, dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Asimismo, 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 silvestre (Directiva de hábitats) análogamente establece en su anexo V las especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión.

En consonancia con lo previsto en el ámbito europeo, se promulgó nuestra Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), que prevé que la caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial o a las prohibidas por la Unión Europea. En todo caso, el ejercicio de la caza se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos la Comunidades Autónomas determinarán los terrenos donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie (artículo 65 LPNB).

En este contexto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ya contaba con su Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza. Con anterioridad a la modificación que se examinará al final, el apartado 1 de su artículo 7 estableció que serán especies cinegéticas aquellas que se definan reglamentariamente como tales. Asimismo, el apartado 3 del citado precepto señalaba que se consideran especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes órdenes anuales de caza.

Con la finalidad de establecer un marco jurídico autonómico que reglamentara, entre otros aspectos, las modalidades de caza y los regímenes de autorización, siguiendo criterios de sostenibilidad y de ordenado aprovechamiento del recurso cinegético, se aprobó el [Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, que reguló la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre](#). Esta disposición reglamentaria fue anulada por la [Sentencia núm. 166, de 2 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\)](#), debido esencialmente a la omisión del informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente, órgano al que no bastó con consultar sobre el texto de la norma objeto de aprobación.

La subsanación de aquel error se saldó a través de la aprobación del [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 la fauna silvestre](#).

A partir de esta norma se establece un marco jurídico autonómico en el que se desarrollan aspectos relativos tanto a la conservación de las especies, principalmente en materia de declaración de especies cinegéticas y cazables, como a sus períodos de aprovechamiento cinegético, entre otros.

En este decreto se define la especie cinegética, como “aquella que debido a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica, su índice de reproductividad y que, no encontrándose en ninguno de los supuestos de protección estricta conforme a la normativa comunitaria, estatal y autonómica, puede soportar una extracción ordenada de ejemplares, sin que ello comprometa el estado de conservación en su área de distribución, gozando de interés por parte del colectivo de cazadores. A los efectos de este decreto son las especies declaradas como tal en su artículo 13”.

Especie cazable son las definidas como tales en el artículo 7.3 de la Ley 4/1996, de 12 de julio” (artículo 1.2 Decreto 32/2015).

De acuerdo con estas definiciones, el artículo 13 declara las especies de animales que se consideran cinegéticas, distinguiendo entre aves (especies de caza menor) mamíferos (especies de caza menor) y mamíferos (especies de caza mayor)

El artículo 14 prevé que a través de la orden anual de caza que dicte la Consejería competente en la materia, se determinará cuáles de las especies cinegéticas serán cazables en cada temporada de caza, siempre en función de lo establecido en la normativa estatal y comunitaria de aplicación, de manera

que se respeten los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies afectadas.

Este Decreto 32/2015 y, por lo que ahora nos interesa, sus artículos 13, 14 y el anexo, se impugnaron por la “Federación de Ecologistas en Acción Castilla-León” ([Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de mayo de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1\)](#)), comentada en esta revista.

Tal y como hemos apuntado, el Decreto distingue entre aves (especies de caza menor) y mamíferos (diferenciando especies de caza menor y de caza mayor). La recurrente consideró que esta declaración no venía respaldada por estudios científicos que avalasen los requisitos exigidos por la normativa comunitaria en orden a la aplicación de criterios de sostenibilidad en la caza. Extremos que confirmó la Sala al considerar insuficientes los documentos aportados por los codemandados, por cuanto la documentación científica debe fundamentar la norma elaborada y porque la inclusión de una especie en el anexo II de la Directiva de Aves es insuficiente para que un Estado miembro pueda considerarla cazable. Y lo que no se permite es que sean las Órdenes Anuales de Caza, normas carentes de rango y de la estabilidad, las que fijen las especies cazables, sin haber valorado previamente la documentación científica pertinente.

Dice la sentencia expresamente: “la Orden Anual de Caza podrá determinar las especies cazables cada temporada pero para ello es preciso que previamente se haya establecido un régimen de protección de dichas especies de modo que se garantice su estado de conservación, y su utilización razonable, y esta función la debe llevar a cabo una norma como la que es objeto de este recurso declarando cinegéticas aquellas especies que pueden soportar una extracción ordenada de ejemplares sin comprometer su estado de conservación en esta Comunidad Autónoma, y estableciendo un régimen jurídico de protección para el ejercicio de la caza que garantice una utilización razonable y una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies afectadas”.

A los efectos anteriores, se declara la nulidad de los artículos 13 y 14 del decreto impugnado.

Paralelamente, el Anexo del propio decreto, que definía los períodos de reproducción y de migración prenupcial de las aves cinegéticas, se anuló debido a su falta de rigor. En tal sentido, entiende la Sala que “los cronogramas o calendarios de aprovechamiento cinegético individualizados contenidos en el Anexo respecto de cada especie declarada cinegética, aunque basados en el documento [“Key concepts of Article 7\(4\) of Directive](#)

[79/409/CEE. Period of reproduction and prenuptial migration of Annex II bird species in the EU member states](#)”, no coinciden en todos sus extremos con este ya que, como se expone en la exposición de motivos del Decreto impugnado, “se han adaptado para el territorio de la Comunidad de Castilla y León, una vez discriminados los datos irregulares, periféricos y extremos...”, siendo lo cierto que no consta en las actuaciones la documentación científica que avale dicha “adaptación”.

En el propio Anexo se dice que se han tenido en cuenta los estudios, documentos científico-técnicos y referencias bibliográficas que se adaptan o contemplan, parcial o totalmente, la realidad geográfica y ecológica de Castilla y León, pero lo cierto es que en el expediente no obra documentación alguna que avale esta afirmación”.

Una vez anulados los artículos 13, 14 y el anexo del Decreto 32/2015, se trae a colación la [Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre](#), a través de la cual se actualiza y perfecciona la incorporación de las Directivas de Hábitats y de Aves al ordenamiento jurídico español. Con todos estos antecedentes, la Comunidad Autónoma de Castilla y León estimó conveniente adecuar el Decreto 32/2015, de 30 de abril, a este nuevo marco jurídico, de manera que pudiera introducirse estabilidad en la regulación al tiempo de servir de desarrollo reglamentario de lo establecido por la Ley 4/1996, de 12 de julio.

Por otra parte, anualmente ha de ser aprobada la correspondiente orden de caza, que requiere una norma reglamentaria previa como marco normativo estable en el que se regulen, entre otras cuestiones, aquellas que no tienen cabida en la citada orden, lo que justifica, junto con lo expuesto anteriormente, la necesidad de aprobar el [Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril](#).

En su Exposición de Motivos se hace hincapié en la valoración de los conocimientos técnicos y científicos actuales aplicados a los aspectos objeto de regulación. En concreto, al estado de conservación de las especies animales susceptibles de aprovechamiento cinegético a través del informe que establece las bases científico-técnicas para la declaración de las especies cinegéticas en Castilla y León. Pone de relieve que en su Anexo se definen los períodos mínimos de veda para las aves cinegéticas de Castilla y León, en cuya confección se han tenido en cuenta tanto el «Documento orientativo sobre la caza de conformidad con la Directiva», elaborado por el Comité ORNIS, que asiste a la Comisión Europea en su aplicación, como el informe sobre las bases científico-técnicas para la declaración de las especies cinegéticas de Castilla y León, en un proceso de evaluación técnica y científica análogo al de declaración de las especies cinegéticas.

Estos períodos de veda revisten el carácter de valores mínimos, de manera que las épocas de veda pueden ser ampliadas mediante las correspondientes órdenes anuales de caza, bien por armonización de períodos hábiles de caza para grupos taxonómicos de especies, previa consulta de los estudios y referencias técnicas, científicas y legales antedichas, bien en función de las condiciones climáticas, sanitarias o bioecológicas de cada año o por motivos de adaptación a la realidad cinegética de Castilla y León para la conservación de las especies.

El alcance de las modificaciones introducidas en los artículos 13 y 14 es mínimo. De la declaración de especies de aves cinegéticas, quedan fuera la grajilla, el pato colorado, el porrón común y el porrón moñudo. El resto de las especies cinegéticas son coincidentes. A su vez el anexo queda redactado como sigue: “Anexo. Períodos mínimos de veda para las aves cinegéticas.

No queremos concluir este bloque sin aludir a la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 29 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Luis Miguel Blanco Domínguez\)](#) , objeto de comentario en esta Revista.

En este caso, la Sala consideró que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León infringía el derecho de participación en cuanto a la composición del Pleno y de sus Comisiones lo que comportó la anulación de los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1 del Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León.

2. AUTO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN (VALLADOLID), DE 21 DE FEBRERO DE 2019

Dentro del marco descrito hasta el momento, si ha habido una resolución judicial sobre la que han llovido críticas de toda índole procedentes de diversos estamentos de la sociedad -eso sí respetando el criterio del Tribunal- ha sido precisamente este auto judicial, cuya traducción en los medios de comunicación han sido titulares del tipo “tres jueces prohíben la caza en Castilla y León en una resolución inédita” o “Castilla-León se rebela contra la prohibición de la caza”.

Trasladándonos a la parte dispositiva del auto, lo que en realidad acuerda la Sala es, previa estimación de la medida cautelar solicitada por el Partido

Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA), suspender la aplicación del Decreto 10/2018, de 26 de abril, al que anteriormente nos hemos referido.

PACMA solicita la medida cautelar basándose en que la aplicación del citado Decreto puede producir daños de imposible o difícil reparación, por cuanto se va a autorizar la actividad cinegética de determinadas especies silvestres sin contar con los estudios científicos que lo avalen. Se suma otro de los elementos justificativos de la medida cautelar, cual es la apariencia de buen derecho (“*fumus bonis iuris*”).

Tratándose de una medida cautelar, el recurrente debe convencer a la Sala con argumentos sólidos y datos de que, al menos de forma indiciaria o provisional, su pretensión es razonable; sin que esto suponga prejuzgar el fondo del asunto por parte del Tribunal. El hecho de que se adopte una medida cautelar de forma provisional, en modo alguno debe traducirse en el acogimiento de la pretensión principal de forma automática.

A nuestro entender, es precisamente la falta o insuficiencia de documentación científica el eje sobre el que bascula este auto judicial, unido a una presumible desatención del contenido de la sentencia de fecha 17 de mayo de 2017, en la que ya se advertía de las consecuencias derivadas de la falta de estudios científicos precisos y actualizados.

Con carácter previo, la Sala subraya el interés de la justicia cautelar y remarca su conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. De hecho, tal y como se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, “la adopción de medidas provisionales que permitan asegurar el resultado del proceso no debe contemplarse como una excepción, sino como facultad que el órgano judicial puede ejercitar siempre que resulte necesario”.

De lo que se trata es de asegurar la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano judicial a la hora de dictar sentencia en los autos principales, es decir, evitar que un posible fallo favorable a la pretensión deducida por el recurrente quede desprovisto de eficacia, o lo que es lo mismo, que la aplicación de la disposición recurrida haga perder la finalidad del recurso; siempre sobre la base de una ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 130 LJCA, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso. A su vez, la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación

grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Con base a la doctrina constitucional, la Sala hace referencia al papel de la justicia cautelar como límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de las administraciones públicas, con el fin de garantizar una situación de igualdad respecto a los particulares ante los tribunales.

Veamos a continuación de qué forma se ha efectuado la ponderación de las circunstancias concurrentes por parte de la Sala y si el recurrente ha justificado su necesidad y la inexistencia de daños.

Lo que en realidad sostiene PACMA es que el Decreto 10/2018, de 26 de abril posibilita la caza de especies de fauna silvestre sin contar con estudios científicos objetivos y actualizados que permitan, desde el punto de vista de conservación de la especie, la práctica de aquella actividad. La Sala considera que el hecho de que una especie pueda cazarse en abstracto o incluirse en los anexos de las Directivas de Aves o Hábitats en modo alguno significa que la actividad cinegética pueda realizarse sin más sino que es necesario, y con ello regresamos al eje sobre el que gira el auto judicial, es que **“no se vea afectada la conservación de la especie”**. De hecho, ponderados los intereses en conflicto, subraya que “el interés más sensible, más frágil y vulnerable y, por ello, más necesitado de protección es el de la conservación de la fauna silvestre”, por encima de los perjuicios que la suspensión de esta norma pueda provocar en los intereses generales y de terceros, que incluso “son de más fácil reparación, e incluso pueden ser evitados o corregidos por otras vías”.

No han dado el resultado esperado los informes presentados por la Administración autonómica sobre los posibles daños que la suspensión de la caza originaría en otras especies animales, en la agricultura y la ganadería, o incluso en la salud humana. Son objeto de crítica por su expresión en términos genéricos, máxime cuando de su contenido no se deduce ni cuándo ni cuánto van a aumentar las especies ni de qué manera. La Sala entiende que estos daños pueden corregirse o evitarse por otras vías y desmonta el argumento según el cual la Administración “no dispone de medios para el control poblacional de esas otras especies”, teniendo en cuenta que “la actividad de caza debe analizarse desde la perspectiva de la conservación de las especies y no como técnica para evitar esos otros eventuales e hipotéticos perjuicios”.

Tampoco prospera el argumento de la importancia que la caza supone para la economía y el empleo en Castilla y León. Y es que la Sala se decanta por la protección de la fauna, más que por la utilidad que pueda representar, utilidad

que también se consigue asegurando que la caza se desarrolle en condiciones tales que no perjudiquen su estado de conservación.

En definitiva, es el argumento de la conservación de las especies de fauna silvestre el que impera sobre cualquier otro.

El siguiente peldaño vendría representado por la ponderación de la apariencia de buen derecho. En este caso, la Sala nos traslada al alcance de los estudios científicos realizados para declarar una especie cinegética conforme al artículo 13 y deja claro que no va a valorar los informes porque ello supondría tanto como entrar en el fondo del asunto, por lo que únicamente se ciñe a su examen.

La carencia de estudios científicos que avalasen los niveles de población, distribución geográfica e índice de reproductividad de las especies ya sirvieron a la Sala para anular los artículos 13 y 14 del Decreto 32/2015, tal y como ha quedado expuesto anteriormente a través del examen de la sentencia de 17 de mayo de 2017. En aquel momento, no solo resultaron insuficientes los documentos redactados a instancia de la Comisión Europea sino también los censos y programas de seguimiento realizados por la Fundación SEO/BirdLife y del programa de seguimiento de aves (SACRE).

Lo que ahora se examina por la Sala es si el informe que acompaña al Decreto 10/2018 cuya suspensión cautelar se interesa, resulta convincente para determinar qué especies son cinegéticas. Se debe puntualizar que el informe ha sido redactado por una Consultora contratada por la propia Administración, la misma que redactó el informe que se presentó en el anterior procedimiento judicial, que desembocó en la nulidad de los artículos 13 y 14. Pese a una relación pormenorizada de las fuentes de las que se nutre el informe (guías regionales sobre aves y mamíferos, bases de datos, programas, sistemas de seguimientos efectuados por agentes medioambientales y celadores de medio ambiente), lo cierto es que la Sala llega a la conclusión de que dichas fuentes no están actualizadas ni tampoco consta que los estudios científicos sean objetivos, por cuanto se utilizan informaciones recopiladas para otros fines distintos a los que son objeto del Decreto.

En esta estela, se suma que el contenido del artículo 14 del Decreto 32/2015 que remitía a las órdenes anuales de caza para valorar la utilización razonable de las especies y que posteriormente fue anulado en la sentencia de 17 de mayo de 2017, coincide básicamente con el artículo 14 del actual Decreto 10/2018, por lo que no se ha ajustado al contenido de la tan reiterada sentencia. A ello se añade la [Sentencia de 7 de marzo de 2018 que anuló la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio](#), por la que se aprobaba la orden anual

de Caza y en la que también se puso de relieve la falta de informes científicos que avalasen la declaración de especies como cinegéticas.

Acorde con lo anteriormente expuesto, la Sala estima la medida cautelar solicitada por el Partido Animalista contra el Maltrato Animal y acuerda suspender la aplicación del Decreto 10/2018.

3. VOTO PARTICULAR

Una amortiguación de los efectos de esta resolución judicial viene representada por el voto particular emitido por uno de los magistrados componentes de la Sala. Incide en las dos causas por las que se puede adoptar una medida cautelar, a saber, que de la suspensión que se acuerde no deriven perjuicios ni para los intereses públicos en juego ni tampoco para los privados; y en la apariencia de buen derecho. Especial hincapié le merece el principio de la presunción de validez de la disposición general, que por su naturaleza reglamentaria acarrea un plus reforzado en cuanto a su efectividad y vigencia; máxime teniendo en cuenta los intereses públicos que resultan inherentes a la misma. De ahí la necesidad de que se justifique por parte del demandante cuáles serían los perjuicios que se derivarían de la propia ejecutividad de la disposición.

Respecto a la apariencia de buen derecho del recurrente y con amparo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el magistrado argumenta que aquella debe ser “palmaria”, “evidente” y concurrir en la posición del recurrente. En paralelo, se exige una falta de argumentación sólida por parte de la Administración capaz de destruir aquella apariencia. Tampoco puede efectuarse “un análisis tan detallado de la cuestión de forma que resulte prejuzgado el fondo del asunto”.

En opinión del magistrado que ha emitido el voto particular, la alegación del recurrente sobre inexistencia de informes científicos que justifiquen el carácter cinegético de la especie está directamente relacionada con la cuestión de fondo y no con la prueba del perjuicio inherente a la ejecución de la disposición general. Y lo que resulta improcedente es la inversión de la carga de la prueba, en el sentido de que por no haber resultado justificado el estado de conservación de cada una de las especies, de ahí se deduzca que el perjuicio causado resulta irreversible.

Tampoco comparte la opinión de la mayoría por cuanto no considera –“como afirmación apodíctica- que el interés más necesitado de protección sea la conservación de la fauna silvestre, tanto más cuando esta protección también

debe efectuarse bajo el control de la Administración, -una de cuyas medidas es su posibilidad de caza-.

La justificación de su argumentación descansa en el informe del Jefe del Servicio de Caza y Pesca, en el que se determinan los perjuicios de la suspensión de la actividad cinegética en Castilla y León, que en su opinión, ni compromete ni perjudica la conservación de las especies. Antes al contrario, del contenido del Informe se desprende que en las últimas temporadas cinegéticas se han mantenido e incluso se han incrementado los niveles poblacionales y se apela a la interrelación existente entre el control poblacional y la caza. Se considera que la actividad cinegética garantiza la sostenibilidad de las especies y, sobre todo, incide en los perjuicios que derivarían de la suspensión de la caza. A título de ejemplo: daños a los ecosistemas y a la fauna protegida, siniestralidad viaria, impacto económico para los titulares cinegéticos, daños en la agricultura, daños a la sanidad animal, etc.

En definitiva, la mera invocación de la necesidad de conservación de las especies no puede prevalecer frente a la especificidad de los perjuicios que se detallan en los informes obrantes en el expediente administrativo, de los que se infiere que con la caza también se atiende a la conservación de la fauna.

Respecto a la apariencia de buen derecho y la falta e insuficiente acreditación a través de estudios técnicos y científicos en que se basa el recurrente, el magistrado difiere también del criterio mantenido por la mayoría. En este caso considera que la aplicación de una medida cautelar requiere que “exista un supuesto de nulidad radical fácilmente apreciable”, sin que quepa efectuar un estudio pormenorizado del contenido de estos estudios que prejuzgue el fondo del asunto, tal y como ocurre con el auto judicial, que profundiza en el análisis de las fuentes empleadas para la elaboración de los estudios, lo que sobrepasa el examen de una medida cautelar. En este contexto, relaciona los estudios efectuados a instancia de especialistas en la materia que avalan el hecho de que el decreto recurrido no se encuentra viciado de una nulidad de pleno derecho fácilmente constatable. Es más, resultan más que suficientes para demostrar el estado de conservación en que se encuentran las especies para ser declaradas cinegéticas, e incluso considera que los estudios y fuentes objetivas referenciados en el auto son perfectamente válidos para justificar aquel estado de conservación de las especies, aunque se confeccionaran para un fin distinto.

A lo anterior se suma el hecho de que si bien el artículo 14 del Decreto impugnado coincide en su contenido con el artículo 14 del Decreto que fue anulado por sentencia de 17 de mayo de 2017, esto no impide que pueda ser ajustado a derecho, “a condición de que existan los informes objetivos que amparen sus determinaciones”.

Por último, aunque el decreto impugnado se haya adoptado tras la sentencia de 17 de mayo de 2017, “no puede suponer que nos encontremos ante una suerte de ejecución más o menos disimulada de esta sentencia, que no es firme, pues nada empuja a la administración, en uso de su potestad reglamentaria, adoptar una disposición nueva cumplimentando los criterios que derivan de dicha sentencia, y ello aunque la misma carezca de firmeza”.

4. CONSECUENCIAS DEL AUTO JUDICIAL

PRIMERA:

En fecha 26 de febrero de 2019, la misma Sala dictó un auto acogiendo otra pretensión de PACMA. Al efecto, acordó la suspensión temporal de la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprobó la orden anual de Caza. Se basa prácticamente en la misma argumentación del auto anteriormente examinado debido a la relación existente entre el Decreto y la Orden impugnados. La Sala considera que solo pueden ser declaradas como especies cazables las que previamente hayan sido declaradas cinegéticas, declaración que exige contar con estudios objetivos científicos y actuales que garanticen el ejercicio de la caza en condiciones de sostenibilidad y que, en este caso, no existen. En definitiva, habiéndose suspendido el Decreto 10/2018 que daba cobertura a la Orden, accede igualmente a la medida cautelar solicitada.

Como no podía ser de otra forma, también se emitió [un voto particular con idéntica fundamentación jurídica a la del auto anterior](#).

SEGUNDA:

Ante este panorama, las Cortes de Castilla y León han dado un giro copernicano y de forma acelerada han aprobado la: [Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León \(BOCyL núm. 62, de 29 de marzo\)](#).

Vaya por delante que esta Ley deroga en particular las definiciones de especie cinegética y especie cazable del artículo 1.2 y los artículos 13, 14 y 15 del 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 la fauna silvestre. En suma, los preceptos que han originado las controversias normativas y jurisprudenciales que venimos describiendo.

Efectuemos a continuación un examen comparativo del contenido del artículo 7 de la Ley de Caza antes y después de la modificación ahora introducida:

Artículo 7. Especies cinegéticas. 1. A los efectos de esta Ley serán especies cinegéticas aquellas que se definan reglamentariamente como tales. 2. A los efectos de la planificación cinegética las especies se clasifican como de caza mayor y menor. 3. Se consideran especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Órdenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Este artículo se ha modificado en esta nueva Ley, con la siguiente redacción: *1. Tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley, clasificándose en especies de caza menor y de caza mayor. 2. Son especies cazables todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el Plan General de Caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética.»*

Lo más sobresaliente es que a partir de ahora, en general, todas las especies cinegéticas pueden ser objeto de caza. No precisan de una disposición reglamentaria que las defina como tales por cuanto la nueva Ley a través de la introducción del anexo I ya determina qué especies son cinegéticas. Curiosamente esta relación de especies coincide con las especificadas en el artículo 13 de Decreto 32/2015 (modificado por el Decreto 10/2018), ahora derogado.

Tampoco se alude a las Órdenes Anuales de Caza que aparentemente son suplantadas por el Plan General de Caza de Castilla y León, que contendrá las modalidades de caza permitidas para cada especie, las medidas de protección complementarias a las establecidas en la presente Ley y las modificaciones de los periodos y días hábiles establecidos en el Anexo II. Este Plan tendrá una vigencia máxima de 5 años.

A través de la introducción del mencionado anexo II se determinan los periodos y días hábiles para la caza menor y mayor, con diferenciación entre temporada general, media veda y concreciones para determinadas especies.

Se modifica el artículo 42 que regula las limitaciones a las que pueden quedar sujetos los periodos hábiles de caza. Y se añade el artículo 42 bis) en que se incluyen determinadas medidas de protección para las especies cazables en orden a cupos de extracción, modalidades de monterías y ganchos/batidas, caza del lobo, práctica de caza de la liebre con galgo o la caza de la becada, entre otros.

La modificación de la Ley de Caza de Castilla y León no va más allá, pero su repercusión práctica es importante. De hecho, en poco más de un mes se ha

pasado de la suspensión cautelar de la caza en todo el territorio de Castilla y León a su ejercicio sin problema, a salvo el ajuste a los períodos y días hábiles del Anexo II de la presente Ley.

No obstante, de la lectura de su Exposición de Motivos parece deducirse que su alcance debería ser mayor. De nuevo se reitera que el objetivo de la Ley es dotar de un marco jurídico estable a las especies definidas como cinegéticas, y que debido a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad, puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares. Alude al establecimiento de un régimen complementario de protección de estas especies para que el ejercicio de la caza no comprometa su estado de conservación y se remite al Plan General de Caza como el instrumento en que se contemplen limitaciones adicionales.

El interrogante que nos planteamos es si la reforma introducida en la Ley de Caza ha servido para de alguna manera sortear el cumplimiento del tan reiterado auto judicial en lo que a la suspensión cautelar de la actividad cinegética se refiere. Y decimos esto porque al resultar derogados los artículos controvertidos -13 y 14 del Decreto- y ser sustituidos tácitamente a través del contenido de una ley formal que entró en vigor el 30 de marzo de 2019 y, por tanto, debe ser cumplida en sus propios términos; carece de sentido la medida cautelar adoptada.

Tampoco se puede perder de vista que prácticamente la única posibilidad de recurrir la Ley es a través del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, de ahí que la opción entre aprobar un Decreto o una Ley no es baladí sino que conlleva repercusiones en orden a la naturaleza de los recursos que caben contra estas normas y las personas legitimadas para interponerlos. Mientras que el Decreto ha podido ser recurrido por un partido ecologista ante el Tribunal Superior de Justicia, esta posibilidad la tendría vedada hoy por hoy en el caso de la Ley; a salvo el recurso indirecto en vía contencioso-administrativa derivado de un acto o una disposición disconforme con la norma de rango legal.

5. REFLEXIÓN

Si tuviéramos que resumir todo este complejo normativo y jurisprudencial que rodea al ejercicio de la caza en el territorio de Castilla y León, nos decantaríamos por los estudios e informes científicos y técnicos necesarios para demostrar que la actividad cinegética no compromete la conservación de las especies. El problema es determinar cuál debe ser su alcance y contenido; si son precisos, actualizados y objetivos.

Finalmente nos preguntamos: ¿Existe verdaderamente un marco jurídico estable para las especies cinegéticas objetivo principal de todas las normas expuestas? ¿Finaliza aquí la partida de ping-pong entre el poder legislativo y el poder judicial? Seguramente no.