

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de enero de 2026*

**DE LA ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR Y LA ASUNCIÓN  
DE CUESTIONES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS Y  
CIENTÍFICAS POR EL PODER LEGISLATIVO: LA  
DESCATALOGACIÓN DEL LOBO IBÉRICO**

ON THE ARBITRARINESS OF THE LEGISLATIVE BRANCH AND  
THE ASSUMPTION OF SUBSTANTIALLY ADMINISTRATIVE AND  
SCIENTIFIC MATTERS BY THE LEGISLATIVE POWER: THE  
DELISTING OF THE IBERIAN WOLF

**Fecha de recepción:** 03/11/2025

**Fecha de aceptación:** 12/12/2025

**DOI:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00460>

**Autor:** Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura, [pbrufao@unex.es](mailto:pbrufao@unex.es), ORCID: [0000-0002-0407-4053](https://orcid.org/0000-0002-0407-4053)

**Resumen:**

La prohibición de la arbitrariedad es uno de los principios constitucionales que rigen nuestro ordenamiento jurídico y la actuación de los poderes públicos. En la historia de nuestro pensamiento jurídico clásico se ha considerado que el capricho o la intervención veleidosa desplaza ilegítimamente a la razón como criterio central de ordenación, razón que se encuentra imbuida de criterios científicos, objetivos y constatables en una actividad normativa que descansa en la contrastación de hechos probados gracias al método y órganos científicos.

En este trabajo se expone la doctrina de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, extendida igualmente al poder legislativo, junto con un reciente estudio de caso, la descatalogación en sede parlamentaria de una

especie protegida y en un estado de conservación desfavorable, el lobo ibérico, que analiza su aplicación con detalle.

### **Abstract:**

Arbitrariness interdiction is one of the constitutional principles that rules both our legal system, and the actions of public authorities. Throughout the history of classical legal thought, it has been considered that whimsical or fickle behaviour illegitimately displaces reason as the central criterion for regulation. This reason is based upon scientific, objective, and verifiable criteria in a normative activity that relies on the intervention of facts proven through scientific methods and bodies.

This paper sets forth the doctrine of the prohibition of arbitrariness by public authorities, also extended to the legislative branch, along with a recent case study, the parliamentary delisting of a protected species under an unfavourable conservation status, which analyzes its application in detail.

**Palabras clave:** Arbitrariedad. Poder legislativo. Poder ejecutivo. Ciencia y Derecho. Lobo.

**Keywords:** Arbitrariness. Legislative power. Executive power. Science and Law. Wolf.

### **Índice:**

1.	Introducción .....	3
2.	La interdicción constitucional de la arbitrariedad obliga también al poder legislativo.....	6
3.	Un estudio de caso: la arbitraria desclasificación <i>ope legis</i> del lobo ibérico como especie protegida .....	12
3.1.	Arbitrariedad del legislador por vulnerar la reserva de jurisdicción.....	13
3.2.	Arbitrariedad del legislador por vulneración del Derecho de la UE.....	17
3.3.	Arbitrariedad del legislador por regular una materia estrictamente administrativa y científica y por vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.....	20

3.4. La reforma del régimen del lobo a través de enmiendas es inconstitucional por haber vulnerado derechos fundamentales de los diputados y senadores.....	23
4. Alternativas a la desprotección del lobo llevada a cabo por la Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario .....	26
5. Conclusiones.....	28
6. Bibliografía.....	29

## Index:

1. Introduction	
2. The constitutional prohibition of arbitrariness also binds the legislative branch	
3. A case study: <i>ope legis</i> arbitrary delisting of the Iberian wolf as a protected species	
3.1. Legislative arbitrariness for violating <u>judiciary</u> power	
3.2. Legislative arbitrariness for violating EU Law	
3.3. Legislative arbitrariness for regulating a strictly administrative and scientific matter and for violating the due process of law	
3.4. Reforming the wolf legal status through amendments is unconstitutional for having violated fundamental rights of representatives and senators	
4. Alternatives to the unlisting of wolves posed by the Loss and Waste Prevention of Food Act	
5. Conclusion	
6. Bibliography	

## 1. INTRODUCCIÓN

La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos se considera uno de los principios que caracterizan todo moderno Estado de Derecho. Ligado al principio de igualdad<sup>1</sup>, ha adquirido tal importancia propia que sirve de

---

<sup>1</sup> Como razonó críticamente el prof. García de Enterría ante la tesis del prof. Rubio Llorente, el cual afirmaba que el principio de interdicción de la arbitrariedad era en todo equivalente al de igualdad. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota.](#) *Revista de Administración Pública*, n. 124, 1991, pp. 211-219 (Fecha de último acceso 31-10-2025). El profesor García de Enterría nos recuerda que el principio de interdicción de la arbitrariedad se debe a Leibholz, quien en 1928 y en 1959 partía de la doctrina iusadministrativista del “abuso de discrecionalidad” y de la desviación de poder para extender

parámetro de constitucionalidad y de legalidad a todos ellos, ya sea el judicial, el ejecutivo y el legislativo.

A lo largo de este trabajo expondremos el régimen jurídico de la interdicción de la arbitrariedad y las relaciones entre el poder normativo del legislador y del ejecutivo, estudio que se acompañará de la crítica de un caso reciente en el que se han empleado funciones puramente administrativas, como pueda ser la de reforma de un catálogo sometido a criterios científicos, en el proceso de aprobación de una ley formal en sede parlamentaria. Esta situación podría considerarse como fiel reflejo y un ejemplo más de la normal actividad legislativa fruto de una pretendida potestad soberana del Parlamento reflejo de la soberanía popular. Sin embargo, los amplios límites de la discrecionalidad de la iniciativa parlamentaria que pueda existir al respecto encuentran una pared frontera en el rechazo de la arbitrariedad, en cuya interdicción se nos muestra, pese a todo, la existencia de condicionantes materiales que la hacen infranqueable incluso ante la propia voluntad del legislador, que no puede quedar inmune al ejercicio de control y la imposición de límites<sup>2</sup>.

De todos es conocido que el concepto racional<sup>3</sup>, ilustrado y hasta cabal y sensato de la recta razón han dejado paso a una legislación desbocada, motorizada, inabarcable e incomprensible en muchos supuestos, con actos administrativos transmutados en normas con rango de ley formal con el único fin de restringir las posibilidades de recurso, con leyes medidas o de caso único, con, también, disposiciones adicionales y transitorias que constituyen la parte mollar de las reformas legislativas.

Si nos atenemos a la definición de “arbitrariedad” de la Real Academia Española, ésta es la condición o cualidad de arbitrario, el cual se define como lo «sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón», veleidad o antojo cuya contundencia conceptual se refuerza con la referencia a algunos de sus sinónimos recogidos en esta entrada del Diccionario de la Lengua: parcial, improcedente, injustificado, inmotivado, injusto, inicuo,

---

el concepto de la arbitrariedad al legislador, entendiendo lo arbitrario como lo contrario de lo razonable y jurídicamente como lo opuesto la justicia.

<sup>2</sup> Recordamos estas conocidas palabras del prof. García de Enterría: «La valoración política de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y cómo se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una facultad discrecional (...). El milagro, podemos decir, no tiene cabida en el campo del Derecho Administrativo». Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas, 1979, pp. 31-32.

<sup>3</sup> Siglos antes SANTO TOMÁS DE AQUINO afirmaba que “la ley es la ordenación de la razón, encaminada al bien común y promulgada por aquél que tiene el encargo de cuidar la comunidad”, *Suma Teológica*, I-II, q. 90, a. 4.

inconsistente, gratuito, temerario, caprichoso, abusivo, despótico, tiránico; esto es, características propias de la voluntad humana que han de desligarse del aclamado principio del gobierno de las leyes. La cuestión se remite incluso a los albores de nuestra civilización, con la conocida discusión acerca del gobierno de las leyes o el de los hombres que ya entonces trataron Platón y Aristóteles<sup>4</sup>. Es más, la propia idea de la razón es la base del pensamiento jurídico, como Norberto Bobbio apuntó en uno de sus trabajos<sup>5</sup>. El mismo concepto de arbitrario deriva del deterioro de las funciones muy limitadas del árbitro en el Derecho romano, donde su libre albedrío era mínimo, degenerando después en la época del Imperio ya con la connotación de infundado y caprichoso, cariz que se agrava con los siglos como sinónimo de despótico, más allá de aplicar la justicia sin reglas preestablecidas, como lo opuesto a la razón, como afirmaba Locke al hablar del límite último del poder, incluso del mismo poder legislativo, en su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil*, en la que sostiene que incluso cuando se esté ante un poder absoluto éste sigue constreñido por la razón. Así pues, el

---

<sup>4</sup> Platón en su diálogo *Las Leyes* 715d declara que «allá donde la ley está sometida a los gobernantes y carece de autoridad, veo pronto la ruina de la ciudad; y donde, por el contrario, la ley es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, veo la salvación de la ciudad y la acumulación sobre ella de todos los bienes que los dioses suelen prodigar a las ciudades». Aristóteles, en su *Política* 1286<sup>a</sup> argumentaba así: «¿es más útil ser gobernados por el mejor de los hombres o por las mejores leyes? Aquellos que sostienen el poder real afirman que las leyes pueden dar sólo prescripciones generales, pero no prevén los casos que se presentan sucesivamente, por lo que, en cualquier arte, sería ingenuo guiarse según normas escritas... Sin embargo, también a los gobernantes les es necesaria la ley que da prescripciones universales, porque es mejor el elemento al que no es posible quedar sometido por las pasiones, que aquel para el que las pasiones son connaturales. Ahora bien, la ley no tiene pasiones, que, por el contrario, se encuentran necesariamente en toda alma humana». Citas recogidas en BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 120-121.

<sup>5</sup> Quien enlaza el nexo entre razón y Derecho como aspiración a un Derecho racional con dicha discusión entre el gobierno de las leyes y de los hombres, añadiendo que «toda la historia del pensamiento jurídico ha estado dominada por la idea de que el uso de la razón y la práctica del Derecho están o deben estar indisolublemente ligados porque sólo el uso de la razón en cuanto órgano de las verdades evidentes, de las conclusiones ciertas, de las esencias de las cosas o el orden teleológico del universo garantiza que la práctica del Derecho no es arbitraria y alcanza el fin que le es propio de guiar al hombre hacia la buena sociedad (o la buena vida de Aristóteles)». Y cita a Cicerón con su «vera lex recta rationaturae congruens», a Gayo y su Derecho «quod naturalis ratio inter omnes homines constituit», a los juristas medievales que estimaban el Derecho romano como *ratio scripta*, y a los juristas ingleses que definían el Common Law como *law of reason*. Véase BOBBIO, Norberto. [La razón en Derecho \(observaciones preliminares\)](#). *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1985, pp. 17-26 (Fecha de último acceso 31-10-2025). Tomo estas notas de BLANQUER, David. *El control de los reglamentos arbitrarios*. Madrid: Civitas, 1998, pp. 23-53, donde profundiza sobre la arbitrariedad y la juridicidad.

<sup>6</sup> Referencia que tomo de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2008, 5<sup>a</sup> ed., pp. 149-151 y 223.

legislador no es del todo ajeno a estas situaciones, ya que en ocasiones la práctica legislativa puede incurrir en los mismos vicios que el más caprichoso de los gobernantes.

## 2. LA INTERDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ARBITRARIEDAD OBLIGA TAMBIÉN AL PODER LEGISLATIVO

El art. 9.3 de la Constitución<sup>7</sup> proclama la interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos, no sólo del ejecutivo o el judicial, como principio general del ordenamiento jurídico que es y que no admite excepciones ni subjetiva ni objetivamente<sup>8</sup>. Por tanto, el legislador puede también incurrir en prácticas arbitrarias<sup>9</sup>, máxime cuando el carácter general y racional de la ley ha dejado de representar un rasgo señero de estas normas, pues nos encontramos ante procesos de legislación desbocada e incontinente, que abusa del procedimiento legislativo<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Madrid: Iustel, 2016, pp. 84 y 85: «La filiación del artículo 9.3, in fine, de nuestra vigente Constitución no puede estar más clara, por lo tanto, como lo está igualmente su estricta correspondencia con el cuerpo de ideas que nos ha traído hasta aquí. Lo está también por la misma razón el significado que ha de atribuirse a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que en ese precepto se proclama con el carácter de principio general del ordenamiento jurídico, del que no puede decirse en absoluto que carezca de «contenido jurídico positivo mínimamente signficante», porque lo tiene en altísimo grado en la medida en que impone a todas las autoridades públicas una norma de comportamiento muy precisa, la de justificar todas sus decisiones a partir de la realidad de los hechos y hacer visible, en consecuencia, la conformidad de éstas con las normas sustantivas de la Constitución y con el sistema de valores al que responde. ¡No podría haber un contenido jurídico positivo más importante y más preciso que éste!».

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Civitas, 1995, p. 35, al hilo de la sustitución por el gobierno de la Ley por el gobierno de los hombres prerrevolucionario, afirma que la democracia afianzó precisamente el gobierno de la Ley «aunque esta vez fuesen los hombres designados electoralmente».

<sup>10</sup> Véase el comentario de Pedro BRUFAO CURIEL a la obra de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y ARAGÓN, Manuel. *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023: [recensión publicada](#) en la *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 129, 2024. En la p. 283 de esta revista se dice: «De la misma manera, asistimos atónitos a la profusión de leyes que elevan de rango cuestiones puramente reglamentarias o que incluso son meros actos administrativos, cuyo único fin es impedir el acceso a la Justicia, o que se promulgan directamente para evitar que se ejecute una sentencia, donde el urbanismo y el medio

Queda ya lejos en el tiempo la disputa doctrinal en torno al valor de ley como *suprema lex*, resultado de la suma de razón y ley, el eje del positivismo jurídico, puesto que ha de convivir en el seno del Estado legislador con otras diversas fuentes de las que emana la actividad normativa, a lo que hay que sumar el creciente papel de la jurisprudencia en la propia configuración del Derecho. La crítica a la tesis positivista<sup>11</sup> se puede resumir en que por muy perfecta y general que sea la redacción de una ley jamás podrá alcanzar todos los supuestos de hecho y situaciones de una sociedad compleja y en permanente cambio, a pesar de que se recurra incluso al artificio de colmar las llamadas lagunas de la ley mediante el proceso deductivo aplicado a las mismas leyes positivas. Asimismo, indica el prof. García de Enterría, no basta con la exégesis de las palabras de la ley a partir de la momentánea *voluntas legislatoris*, sino que se precisaría una interpretación evolutiva de la *voluntas legis*, la voluntad objetiva e inmanente en el texto promulgado, para lo que habría que recurrir también a los principios generales del Derecho y una interpretación judicial que aporte una función valorativa y creadora de la norma que deja atrás el papel de mera boca que pronuncia las palabras de la ley, en la conocida expresión de Montesquieu<sup>12</sup>, que respeta con pulcritud los criterios formales de las leyes<sup>13</sup>.

Una jurisprudencia meramente exegética resulta además inútil ante dicha superabundancia normativa, plena de leyes contingentes, de leyes medida y de caso único, de normas parciales y donde la jerarquía normativa y la difuminación de los límites entre normas con rango formal de ley y normas

---

ambiente muestran ejemplos palmarios de los ataques a la reserva de jurisdicción, la separación de poderes, la ejecución de sentencias y a la tutela judicial efectiva (...) Otra muestra que se recoge del deterioro parlamentario e institucional es la introducción de enmiendas que en absoluto se relacionan con la proposición o el proyecto de ley que se debate, a pesar de la reiterada doctrina constitucional que señala que tales enmiendas son, de hecho, nuevas iniciativas parlamentarias» (Fecha de último acceso 31-10-2025).

<sup>11</sup> Como expuso GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Madrid: Civitas, 1984, pp. 18-30 y 91-110.

<sup>12</sup> MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*, XI, 6: «Podría suceder que la ley, que es a un mismo tiempo perspicaz y ciega, fuese en ciertos casos excesivamente rigurosa, pero como los jueces de la nación, según hemos dicho ya, no son otra cosa que los labios que pronuncian las palabras de la ley, o seres inanimados que no pueden moderar ni su fuerza, ni su rigor, la parte del cuerpo legislativo que, como también hemos dicho en otra ocasión, forma un tribunal necesario, y que lo es en este caso, es la única, que puede con su autoridad suprema moderar la ley en favor de la ley misma, pronunciando con menos rigor que ella».

<sup>13</sup> García De Enterría (1984: p. 30) acude a los principios generales del Derecho como orden material de valores para reclamar el control judicial de las leyes, con antecedentes en el conocido caso del juez estadounidense Marshall en *Brown c. Maryland* de 1821, cuando indica los efectos sustanciales de la norma para determinar su validez constitucional.

reglamentarias desdibujan sus conceptos hasta hacerlos en demasiadas ocasiones indistinguibles<sup>14</sup>.

Por ello no solo hay que acudir a los textos de las disposiciones escritas, sino, como señala García de Enterría siguiendo a Forsthoof<sup>15</sup>, a una aplicación ponderada del Derecho que abarque lo que aquellas no cubren, como la atención a los conceptos jurídicos indeterminados, los niveles de conducta, la discrecionalidad o los poderes inherentes<sup>16</sup>. La Constitución, recordamos, posee un contenido material normativo que no es posible soslayar<sup>17</sup>, que también se predica de sus principios generales<sup>18</sup> como se proclama en el art. 9.1 y su “vinculación más fuerte” en nuestro sistema constitucional: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»<sup>19</sup>, dado que nuestro ordenamiento jurídico hace suyo el denominado Estado material de Derecho, que va más allá de los estrechos límites de la mera ley formal<sup>20</sup>. Aún más, la seguridad jurídica que se predica de este principio

---

<sup>14</sup> Piénsese simplemente en las complejas e inabarcables leyes de contratación pública, productos químicos, farmacéuticos o de impacto ambiental, cuyo detalle y reglamentismo alcanzan cotas elevadas: normas con rango de ley formal y cuerpo de reglamento. En otros casos, como ocurre con el urbanismo, las leyes se limitan a establecer criterios generales, que se detallan al extremo en la actividad normativa de los municipios. En ambos supuestos se pone de manifiesto que la ley emanada de un parlamento ha perdido el carácter racional de generalidad que se pretendía en la Ilustración.

<sup>15</sup> Véase García De Enterría, 1984: p. 40.

<sup>16</sup> Aspectos que configuran el arbitrio judicial. Véase la obra clásica de NIETO GARCÍA, Alejandro. *El arbitrio judicial*. La Coruña: Colex, 2021, 3ª ed. FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*. Madrid: Iustel, 2005, donde al final de esta obra incide en la exigencia de razonar, en obtener una solución racional fundada en Derecho, especialmente cuando se trata de la aplicación de principios jurídicos y no de meras reglas, como *voluntas ratione regulata*.

<sup>17</sup> Véase *in totum*, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 4ª ed., 2006.

<sup>18</sup> Se habla de un “constitucionalismo principalista” en el que se asientan cuestiones como las reglas y principios jurídicos y la separación de poderes. Véase FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta, 2014, pp. 96-132.

<sup>19</sup> Como se recoge asimismo en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [La Constitución como norma jurídica](#). *Anuario de Derecho Civil*, n. 2-3, 1979, pp. 308-309 (Fecha de último acceso 31-10-2025): «Finalmente, la vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sin excepción, y no sólo al Poder legislativo como mandatos o instrucciones que a éste sólo cumpliese desarrollar- tesis tradicional del carácter «programático» de la Constitución-; y entre los poderes públicos, a todos los Jueces y Tribunales- y no sólo al Tribunal Constitucional». El prof. García de Enterría abunda en la génesis del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y su incorporación a la Carta Magna: «Si nuestro Estado es un Estado de Derecho, el Derecho y no el capricho del gobernante (el cual opera en cuanto tal como agente del Derecho) debe dominar la totalidad de sus decisiones». Véase igualmente García De Enterría (1991: p. 225).

<sup>20</sup> García De Enterría, 1991: p. 219.

constitucional se dirige como mandato también al legislador, no solo al poder ejecutivo, según ha interpretado una reiterada jurisprudencia constitucional<sup>21</sup>. Como ya apuntara el prof. Tomás Ramón Fernández<sup>22</sup>, el *novum* del sistema constitucional lo aporta la superación de los límites de las leyes, la disminución del poder del legislativo y del ejecutivo, y el fortalecimiento del poder del juez, donde se manifiesta la existencia de un orden de valores anteriores al Derecho, de la justicia, entre los que se incluye la prohibición de arbitrariedad. Hemos de recordar que la incorporación del principio de la interdicción de la arbitrariedad al texto constitucional es fiel reflejo de la tesis del prof. García de Enterría gracias a la intervención personal del prof. Lorenzo Martín-Retortillo en los debates constituyentes, ya que según explica, el anteproyecto constitucional sólo se refería en este punto a la responsabilidad de los poderes públicos, manifestando que se precisaba un correctivo al abuso por ellos practicado<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Con sentencias pioneras como la STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, que declara inconstitucional diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, por establecer una discriminación arbitraria de los ayuntamientos. Por otra parte, el resultado de una técnica legislativa irregular que dificulta la comprensión de una ley vulnera el principio de seguridad jurídica, como se recoge en la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025, la cual cita una abundante jurisprudencia: «El principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido por este tribunal como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” [por todas, SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5, y 25/2024, FJ 5 c)].»

<sup>22</sup> Fernández (2008: p. 142), donde recoge la conocida tesis de Otto Bachof en su discurso rectoral de 1959. Este último autor defendía la superación del positivismo jurídico y la conveniencia del control judicial de las leyes, fruto de la desconfianza en las leyes y en el parlamento. Véase BACHOF, Otto. *Jueces y Constitución. nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre Derecho y Política*. Santiago de Chile: Olejnik, 2019

<sup>23</sup> MARTÍN-RETORTILLO, Luis. *Materiales para una Constitución*. Madrid: Akal, 1984, pp. 58 y 59, lo transcribe con estas palabras: «Había presentado también una enmienda a título personal, pequeño homenaje a mi maestro el profesor García de Enterría, con la concreta pretensión de que en la larga enumeración del párrafo tercero se diera cabida a la «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Proponía, en concreto, que, en el texto del párrafo tercero, al final, donde la redacción decía «... y de responsabilidad de los poderes públicos», se sustituyera por «de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos». La sugerencia iba precedida de la siguiente justificación: «Ya que se incluyen tan importantes principios, vale la pena aprovechar para dar cabida al de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, desarrollado por la doctrina, asimilado por la jurisprudencia y que pueda surtir beneficiosos efectos a la hora de

Frente a la tesis de que no hay ámbitos materiales excluidos de la potestad legislativa, que niega una pretendida «reserva de Administración»<sup>24</sup>, la doctrina constitucional impone ciertos límites materiales a la acción expansiva de la actividad legislativa sobre la potestad normativa y material del poder ejecutivo. Si bien es cierta la prohibición de que el poder ejecutivo incurra en prácticas arbitrarias y que se haya previsto como principal destinatario, la apreciación de sus requisitos no se aplica de modo paralelo a la arbitrariedad del legislador, dado que la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la actividad legislativa no es una mera ejecución de la Constitución como lo es reglamentaria respecto de las leyes. La ya lejana STC 99/1987, de 11 de junio, manifestó que «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley» (FJ 4)<sup>25</sup>. Abundando en aquellos límites a la arbitrariedad del legislador<sup>26</sup>, la STC 120/2024, de 8 de octubre, se

---

informar la actuación de todo el aparato público». En la p. 66 detalla: «Como homenaje a mi maestro, digo, en primer lugar. Él había sido quien en cuantas ocasiones había podido supo recibir las mejores experiencias foráneas para potenciar aquí la utilización de los principios generales del Derecho como mecanismo de control de las Administraciones públicas (...) Tantos años de insolencia del poder necesitaban numerosos y diversos correctivos, necesitaban la reprobación expresa, pero demandaban también las modalidades específicas que la técnica jurídica puede abastecer». En la p. 68 se recogen las palabras suyas recogidas en el acta: «Se abastece así una pieza más en los delicados mecanismos de control. Cuando los Tribunales, cuando los diversos órganos jurisdiccionales, cuando también el Parlamento hayan de enfrentarse con una actuación futura, que se sepa con claridad que está presente este principio de que los poderes públicos no actuarán arbitrariamente, lo que no significa que no puedan adoptar decisiones desiguales ante situaciones diversas también. Principio que se impone también al Parlamento, pero que no recorta sus apreciaciones».

<sup>24</sup> CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Ley y Administración pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel, 2025, pp. 281-285. Este autor recoge la doctrina alemana sobre la reserva de Administración frente a las atribuciones del legislador, que no impediría en todo caso la intervención de la ley, cuya primacía la haría innecesaria. Por otra parte, defiende que los arts. 97 y 106 de la CE tampoco incluyen una reserva de la Administración, lo que da a pie a la existencia de leyes de caso único que huyen de la abstracción y generalidad propias del concepto ilustrado de la ley. Véase igualmente HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. *Las mutaciones del principio de legalidad administrativa (Bases constitucionales y dogmáticas del Derecho Administrativo)*. Madrid: Iustel, 2023, p. 200.

<sup>25</sup> Doctrina que se repite en el fundamento jurídico séptimo de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, recaída sobre la Ley de Aguas de 1985 y la alternativa establecida en sus disposiciones transitorias sobre el juego del régimen público y privado de las aguas.

<sup>26</sup> Sobre la interdicción de la arbitrariedad de la Administración, la jurisprudencia y la doctrina es amplísima. Véase principalmente FERNÁNDEZ, (2008: pp. 80-97), en especial su estudio

pronuncia en su FJ 8 acerca de los requisitos exigibles a este reproche de arbitrariedad, como muestra de vicio de inconstitucionalidad: «Este tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que “[l]a ley es la ‘expresión de la voluntad popular’, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad” (STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8)».

Y el parámetro de inconstitucionalidad en cuanto a la arbitrariedad del legislador ha de cumplir ciertos requisitos, principalmente la exigencia de una detallada y razonada tacha de inconstitucionalidad, la cual ha de basarse o en una discriminación normativa o en la carencia de razonabilidad<sup>27</sup>, esto es en la intensidad o carácter cuantitativo de la concreta norma de que se trate, puesto que, se razona<sup>28</sup>, no se trata de que el legislador tenga una posición de privilegio respecto de la Administración o los jueces en cuanto a la arbitrariedad se refiere, sino que nos hallamos ante el mismo concepto de lo arbitrario, siendo cosa

---

del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad como punto de partida de la nueva dogmática.

<sup>27</sup> Esta STC 120/2024 prosigue: «Así, cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, pues “si en un sistema democrático la ley es ‘expresión de la voluntad popular’, como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución (STC 108/1988, de 26 de julio), quien alega la arbitrariedad de una determinada ley o precepto legal se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente” (STC 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3). Y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [entre otras, SSTC 118/2016, de 23 de junio, FJ 4 d), y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7]».

<sup>28</sup> Como se expone con concisión en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Amnistía y arbitrariedad del legislador. En BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (coord.). *La amnistía: El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Deusto, 2024, p. 196.

distinta la eventualidad de su acreditación, a lo que se suma un examen de la calidad normativa de las leyes<sup>29</sup>.

Es cierto que junto a la alegación de la arbitrariedad de una norma emanada de un Parlamento puedan darse otras causas, como que se vulneren derechos fundamentales o el sistema de distribución de competencias o los principios de igualdad y de separación de poderes, por lo que podría declararse inconstitucional por algunas de estas razones, resultando superflua entonces la alegación de que incurre en el vicio de arbitrariedad. Sin embargo, incluso superándose los exámenes de constitucionalidad por aquellas cuestiones, es bien posible que no deje de ser una norma arbitraria. Esta circunstancia puede darse objetivamente, por lo que el Tribunal Constitucional no puede limitarse a examinar las eventuales alegaciones que dejen extramuros la causa de nulidad de la norma por ser arbitraria, como se ha manifestado recientemente<sup>30</sup>. Esto es, la arbitrariedad de la ley puede examinarse de forma autónoma.

### **3. UN ESTUDIO DE CASO: LA ARBITRARIA DESCLASIFICACIÓN *OPE LEGIS* DEL LOBO IBÉRICO COMO ESPECIE PROTEGIDA**

El pasado 2 de abril de 2025 se publicó en el BOE la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (LPPDA), que gracias a la presentación en el Senado de diversas enmiendas al proyecto de ley ha incorporado diversas medidas que han diluido la protección del lobo ibérico (*Canis lupus Linnaeus*) en nuestro país. En concreto, se trata de la disposición

---

<sup>29</sup> Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ Andrés. Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control. En BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup>. (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. I, 2016. En la p. 540, este autor afirma: «La Constitución sanciona, con carácter general, el principio de interdicción de la arbitrariedad, la cual es exigible de manera expresa, a todos los poderes públicos, como dispone el artículo 9.3 de la CE. Es el presupuesto de todo lo demás; de la ordenación jurídica de los poderes. Es la base, también, de la exigencia de la calidad normativa. En última instancia, la calidad tiene dos dimensiones: por un lado, la razonabilidad y, por otro, la minimización. La legislación ha de ser razonable y mínima. La primera alude a que la legislación (en general toda la regulación) ha de basarse en ‘razones razonables’ (...)». En el plano europeo se cuenta con la *better regulation* del Protocolo n° 2 anejo al Tratado de la Unión Europea y el de Funcionamiento de la UE. Es abundante la jurisprudencia del TJUE acerca del principio de proporcionalidad de las fuentes de Derecho de la UE: STJUE (Sala Segunda) de 21 de junio de 2018 (C-5/16) y STJUE (Gran Sala) de 4 de diciembre de 2013 (C-121/10). En el plano administrativo español, véanse los arts. 129 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>30</sup> Con ocasión de la aprobación de la ley de amnistía a diversos encausados por el proceso independentista de Cataluña. Véase Fernández Farreres (2024: pp. 191-210) y la STC 137/2025, de 26 de junio de 2025.

adicional octava<sup>31</sup>, sobre el control de las «especies naturales depredadoras» (sic) para la eficiencia del sistema productivo; la disposición transitoria única, sobre la adaptación a una eventual reforma de la Directiva de Hábitats de la UE (DH) que rebaje la protección de esta especie incluso a las poblaciones del sur del Duero<sup>32</sup>, y la disposición final decimonovena, que modifica el RD 139/2011, de 4 de febrero, del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, para limitar su protección solo a los ejemplares situados al sur del Duero<sup>33</sup>. Esta descatalogación implica modificar el LESPRES, cuya inclusión o exclusión exige una evaluación científica previa y la correspondiente tramitación reglamentaria. Ello evidencia que la actuación legislativa analizada invade una competencia típicamente ejecutiva. En las siguientes páginas expondremos las razones por las cuales esta nueva Ley ha incurrido en una patente arbitrariedad.

### **3.1. ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR VULNERAR LA RESERVA DE JURISDICCIÓN**

El que se haya aprovechado en sede parlamentaria la excusa del desperdicio alimentario<sup>34</sup> y los restos de sus presas que en la cadena trófica deja esta especie silvestre para incluir las enmiendas que al final han resultado en el texto legal que ha rebajado en grado sumo la protección básica estatal del lobo ibérico, atenta sencillamente contra el mínimo criterio científico y cualquier explicación racional<sup>35</sup>, especialmente cuando el lobo ibérico afronta especiales problemas

---

<sup>31</sup> De forma especialmente importante, esta disposición incluye que la con carácter previo a su remisión a la Comisión Europea, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará los informes sexenales previstos en el art. 17 de la Directiva de Hábitats. Es decir, se incluye un filtro político a un informe exclusivamente científico.

<sup>32</sup> Estrictamente protegidas por la Directiva de Hábitats desde 1992.

<sup>33</sup> La Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, incluyó todas las poblaciones españolas de esta especie.

<sup>34</sup> La exposición de motivos de la LPPDA calla sobre la cuestión del lobo, se explaya sin embargo sobre la producción y desperdicio de alimentos y la representación de las organizaciones agrarias.

<sup>35</sup> Como es obvio los restos de los animales cazados por los lobos, como cualquier masa biológica muerta y es conocido desde los estudios de primaria, se incorporan a la cadena trófica y al ciclo de la materia orgánica, no son “desperdicio”, como se adujo burdamente y sin pudor en el debate en el Senado (Diario de Sesiones nº 311, de 27 de febrero de 2025, p. 13, Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación). La carencia de “explicación racional”, junto con la discriminación, es uno de los criterios del juicio de arbitrariedad de las normas legales que emplea el TC. La STC 242/2004, de 16 de diciembre de 2004, señala en su FJ 8: «la arbitrariedad consagrada en el art. 9.3 CE, trae a colación la doctrina de este Tribunal (cita la STC 108/1986, de 29 de julio) en virtud de la cual, en la medida en que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de manera que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones legítimas, el examen de

de conservación, con el añadido de que se deja en la más absoluta indefinición al nuevo concepto jurídico de «especie depredadora», cuyo riesgo de supervivencia se constata al adolecer de un «estado de conservación desfavorable» en toda la península ibérica según los criterios sexenales del art. 17 de la Directiva de Hábitats de la UE aportados en la base europea oficial de datos EIONET y de acuerdo con la definición del art. 1 de esta directiva. La prueba científica es innegable<sup>36</sup>, hecho que el Tribunal Constitucional no podría desdeñar ante un eventual recurso o cuestión de inconstitucionalidad (art. 29 de la LOTC), máxime incluso cuando pueda emplear meros indicios<sup>37</sup> como prueba de que el legislador puede incurrir en arbitrariedad. El análisis de las enmiendas al proyecto de ley y su debate parlamentario no deja lugar a dudas de la ausencia de prueba científica en el contenido de las enmiendas<sup>38</sup>, de suerte

---

un precepto legal desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación o carece de toda explicación racional». Más recientemente, la STC 159/2021, de 16 de septiembre de 2021, declara en su FJ 5º que este examen de racionalidad tampoco ha de ser exhaustivo: «Hemos advertido reiteradamente, que cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 4, y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7)».

Vid. BRUFAO CURIEL, Pedro. El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2017. Sobre los efectos de los hechos científicos en la actuación objetiva de los poderes públicos y la interdicción de la arbitrariedad, vid: ESTEVE PARDO, José y TEJADA PALACIOS, Javier. *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.

<sup>36</sup> Recogida en esta obra jurídica: BRUFAO CURIEL, Pedro. *El lobo en España: Regímenes territoriales de protección*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2024. Vid. también: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural*. Madrid: MITECO, 2022.

<sup>37</sup> La STC 15/2015, de 5 de febrero de 2015, FJ 4, dice: «Este reproche requiere, conforme a constante jurisprudencia constitucional, de una argumentación específica que aporte siquiera indicios, a confirmar o no en el juicio, de que la disposición con tal título impugnada encarna una discriminación normativa o carece en absoluto de explicación racional (STC 197/2014, FJ 5, y jurisprudencia allí citada)».

<sup>38</sup> Como se recoge con detalle en las pp. 27 y ss. del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 105, de 20 de marzo de 2025.

que el régimen jurídico del lobo se ha convertido en el objeto de una campaña política más.

Por otro lado, se ha vulnerado la «reserva de jurisdicción» como núcleo indisponible para el legislador<sup>39</sup> y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, teniendo en cuenta la jurisprudencia europea a favor de la conservación del lobo, especialmente la STJUE (Sala Primera) de 29 de julio de 2024 (C-436/22), resultado de una cuestión prejudicial elevada con motivo de un recurso interpuesto ante los tribunales por una asociación conservacionista contra diversos planes anuales de aprovechamiento del lobo en Castilla y León, por la que, ante la recogida de especímenes en la naturaleza y en cumplimiento de los criterios del art. 14 de la Directiva de Hábitats, se afirma que este artículo «se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se declara al lobo como especie cuyos especímenes pueden cazarse en una parte del territorio de ese Estado miembro en la que el lobo no está comprendido en la protección rigurosa prevista en el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva, siendo así que el estado de conservación de esa especie en ese Estado miembro se considera *desfavorable-inadecuado*. A este respecto, han de tenerse en cuenta el informe elaborado cada seis años con arreglo al artículo 17 de la citada Directiva, todos los datos científicos más recientes, incluidos los obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el artículo 11 de la misma Directiva, y el principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2».

Por su parte, la STJUE (Sala Primera) de 11 de julio de 2024 (C-601/22), echa por tierra la reforma legislativa al estimar que<sup>40</sup> el art. 16.1 de la Directiva de

---

<sup>39</sup> Estudiada en MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley, 1989. En la p. 64 argumenta: «cuando la ley ocupa todo el espacio que media entre la regla abstracta y la aplicación concreta, usurpa también el ejercicio de una función que le es ajena e impide que pueda desarrollarse ante los jueces un contencioso- con todas las garantías debidas en el Estado de Derecho- sobre los problemas aplicativos de la ley».

<sup>40</sup> Esta jurisprudencia se comenta con detalle en DURÁ ALEMÁN, Carlos Javier, VALLADARES, Fernando y LÓPEZ-BAO, José Vicente. [Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, 2025 (Fecha de último acceso 31-10-2025). Recordamos que, en relación con la producción legislativa de la UE, el TJUE también ha impuesto límites a los órganos comunitarios. La STJUE (Sala Segunda), de 7 de septiembre de 2006 (C-310/04) declara que: «El legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 34 CE a 37 CE. Por consiguiente, el control del juez comunitario debe limitarse a comprobar si la medida controvertida adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (...). También es verdad que la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones

Habitats «debe interpretarse en el sentido de que el requisito que en él se establece, según el cual la excepción concedida en virtud de esa disposición no debe perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, puede apreciarse teniendo en cuenta, a la vista de los datos disponibles, el ámbito de la región biogeográfica que rebasa las fronteras nacionales, solo cuando previamente se haya comprobado que dicha excepción no perjudica el mantenimiento en tal estado de conservación favorable en el ámbito del territorio local y nacional del Estado miembro de que se trate». A mayor abundamiento, esta sentencia indica que el concepto de «daños graves no comprende los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición» y que ante la ausencia de alternativas que permita la adopción de medidas contra una especie («otra solución satisfactoria») «las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie animal de que se trata». Y esas soluciones probadas existen, como la vigilancia permanente, el empleo de mastines, cercados y medidas de gestión ganadera, que incluso se subvencionaban precisamente por el haber sido el lobo especie protegida.

---

que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (...). No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones comunitarias de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. De lo anterior resulta que las instituciones comunitarias deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación». Sobre el principio de proporcionalidad, el TJUE manifiesta que: «Por lo que se refiere al control de proporcionalidad, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos». Nada de esto ha ocurrido durante la tramitación parlamentaria de la LPPDA y la situación paralela entre estos casos es palmaria y evidente.

### **3.2. ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR VULNERACIÓN DEL DERECHO DE LA UE**

La vulneración patente del Derecho de la UE que conlleva esta reforma legislativa<sup>41</sup> es motivo suficiente para afirmar sin ningún género de dudas la arbitrariedad del legislador en cuanto al aspecto material de la reforma, a lo que se suma el formal, que también es de fondo, del torticero y viciado de inconstitucionalidad recurso a enmiendas<sup>42</sup> presentadas a un proyecto de ley totalmente ajeno a la materia, argumentos que logran desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las disposiciones relativas al lobo de la LPPDA, dada la absoluta carencia de los motivos de necesidad, adecuación y proporcionalidad ante esta especie de interés comunitario y que se encuentra en un estado de conservación desfavorable<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> También ha habido otras iniciativas en la actividad parlamentaria: DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier et al. [Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 147, 2024 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

<sup>42</sup> STC 70/2018 de 21 de junio de 2021, FJ 7: «como recientemente ha señalado este Tribunal en la STC 4/2018, de 22 de enero (FJ 4), la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar trasciende la concreta regulación contenida en los correspondientes reglamentos parlamentarios (SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7; y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 4) afectando a la fisonomía estructural del procedimiento parlamentario mismo, en el que la oportunidad y alcance de la iniciativa legislativa sólo puede cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata, o en el debate de la toma en consideración, para el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, hemos considerado que, una vez que una iniciativa legislativa ha sido aceptada por la cámara como texto sujeto a deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, por lo que toda enmienda parcial ha de revestir un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar».

<sup>43</sup> Betancor Rodríguez (2016: pp. 566 y 567): «El poder ilimitado del legislador, ya inicialmente recortado por la Constitución y el Derecho de la Unión, ha de soportar otro recorte más esencial y básico: el de la razón. El legislador sólo puede decidir sobre aquello que es razonable y así lo puede demostrar (razonar). El legislador deja de ser aquél que convence a uno y a otros para ser el que demuestra que su elección es la correcta (única) o la más adecuada (varias) dentro del abanico de opciones con las que se ha encontrado para afrontar el problema que era necesario solucionar. La base al reproche está servida (...) La prohibición constitucional tiene dos planos, por un lado, que la Ley se base en razones. No cualquier razón es suficiente para sostener la decisión legal. Debe ser adecuada, suficiente y proporcionada. Y, por otro, que la estructura y la formalización de las decisiones sean coherentes, adecuadas y técnicamente correctas tanto hacia adentro como en relación con el resto del ordenamiento jurídico en el que la ley se va a insertar». La exigencia del estado de conservación favorable, tanto a nivel local como nacional, se reitera en la STJUE (Sala Quinta), de 12 de junio de 2025, al que no puede afectar la consideración de exigencias económicas, culturales y sociales, debiendo cumplirse siempre los requisitos del art.1.i) segundo párrafo de la DH, que entienden que se da el estado de conservación favorable cuando los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que

Abundan los argumentos que confirman la vulneración de la primacía del Derecho de la UE e incluso del Derecho internacional del Convenio de Aarhus que garantiza el acceso a la justicia y la participación en asuntos ambientales<sup>44</sup>, suscrito por el Reino de España e incorporado al Derecho europeo. La STJUE (Sala Cuarta) de 16 de febrero de 2012 (C-182/10), recaída en el caso *Solvay* sobre una ley que aprobó un proyecto con incidencia ambiental de la Directiva de impacto ambiental, manifestó que «únicamente están excluidos del ámbito de aplicación respectivo de ambas disposiciones los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dichas disposiciones se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto, un acto legislativo que no haga sino “ratificar” pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a manifestar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación respectivo del citado Convenio y de dicha Directiva».

No hay duda de que la tramitación parlamentaria de la LPPDA ha sido totalmente ajena a los criterios del Derecho europeo y que las vagas alusiones a razones superiores para desproteger las poblaciones del lobo al norte del Duero, más la previsión de las del sur de este río, vulneran los requisitos, procesos y fines de la DH. El simple hecho de la total ausencia de voces científicas en su tramitación deja patente lo ocurrido. Esta jurisprudencia que rechaza el empleo de leyes nacionales que incumplan el Derecho de la UE en actuaciones puramente administrativas se ha confirmado en otros casos, como el conocido *Boxus*<sup>45</sup>.

---

la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca; el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

<sup>44</sup> El art. 19 del TUE establece que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

<sup>45</sup> Cuya sentencia tuvo por objeto cuestiones ambientales aprobadas en sede parlamentaria: STJUE (Gran Sala) de 18 de octubre de 2011 (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09). Esta misma jurisprudencia se recoge en la STJUE (Gran Sala) de 29 de julio de 2019 (C-411/17) y la STJUE (Sala Primera) de 17 de noviembre de 2016 (C-348/15). Véase SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. [Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción](#)

El ánimo de los introductores de esas enmiendas nos muestra con claridad que el fin de la LPPDA es reducir el número de lobos a pesar de la protección que le brinda el Derecho. El mismo día de la publicación en el BOE de la LPPDA, el Gobierno de Cantabria, publicó en el Boletín Oficial de Cantabria extraordinario de 2 de abril de 2025 la Resolución de 2 de abril de 2025, por la que se establece el cupo de extracción de ejemplares de lobo (*Canis lupus signatus*) en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la temporada 2025/2026, en la que se afirma que es "indispensable" abatir 41 ejemplares, sumando pretextos socioeconómicos y el de reducir la mortalidad no natural de la especie. Estos argumentos oficiales desprecian sin más la jurisprudencia recaída sobre el lobo ya citada y la que dimana también de la STJUE (Sala Segunda) de 10 de octubre de 2019 (C-674/17), caso *Tapiola*, y la STJUE (Sala Segunda) de 14 de junio de 2007 (C-342/05), que rechaza la caza de ejemplares de lobo como medida preventiva sin que se haya acreditado que dicha caza puede evitar daños graves en el sentido del art. 16.1 b) de la Directiva de Hábitats<sup>46</sup>. La falta de concreción, que provoca de modo innegable inseguridad jurídica<sup>47</sup>, se pone de manifiesto

---

[de la doctrina "Boxus" por el Tribunal Constitucional español](#). *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, pp. 165-195 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

<sup>46</sup> Sobre la jurisprudencia nacional y europea, véase Brufao Curiel (2024). Sin que obste la reforma practicada por la Directiva (UE) 2025/1237, de 17 de junio de 2025, por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*), pues el lobo sigue bajo protección.

<sup>47</sup> La STC 234/2012 de 13 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de la ley murciana que reformó los límites de los espacios bajo la protección de la Red Natura 2000 de la DH sin atisbo de concreción alguna: «Tal y como hemos afirmado recientemente en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, sistematizando nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, dicho principio "ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)". Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. "De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002,

en que se prevé un cupo autonómico del veinte por ciento de la población del lobo cuando el criterio impuesto por la DH es el de la región biogeográfica teniendo en cuenta el territorio nacional. Esta es una muestra del resultado desproporcionado, indeterminado, impreciso<sup>48</sup>, irracional e irrazonable de la aprobación de la LPPDA.

El Principado de Asturias anunció en marzo de 2025 la autorización para abatir 53 lobos en un período anual. Se incumple, a pesar de estas cifras, la certeza de su proceso de elaboración, su motivación y cómo, inexplicablemente, logran salvar el obstáculo del estado de conservación desfavorable de lobo y la existencia de alternativas probadas que eviten los daños a la ganadería extensiva. A los pocos días de la publicación de la LPPDA publicó la resolución de 24 de abril de 2025, por la que se aprueba el programa anual de actuaciones de control del lobo 2025-2026<sup>49</sup>.

Por su parte, Galicia ha aprobado al poco tiempo sendas resoluciones por las que, vulnerando la legislación básica estatal, declara especie cinegética al lobo y autoriza batidas, esperas y monterías si se han constatado daños a la ganadería<sup>50</sup>, concepto harto impreciso y que no incluye datos mínimos cuantificables.

### **3.3. ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR REGULAR UNA MATERIA ERICTAMENTE ADMINISTRATIVA Y CIENTÍFICA Y POR VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

Resulta igualmente inconstitucional eliminar el campo propio del poder ejecutivo<sup>51</sup> a través de una ley de contenido singular como la LPPDA, dedicada

---

de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5)”. Lo cual sucede, precisamente, con la disposición que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad».

<sup>48</sup> La indeterminación y falta de certidumbre del legislador ante la discrecionalidad administrativa es otro motivo de inconstitucionalidad, como así lo declara la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, que en su FJ 18 dice: «Como en otra ocasión hemos aseverado, los motivos de limitación adolecen de tal grado de indeterminación que deja excesivo campo de maniobra a la discrecionalidad administrativa, incompatible con las exigencias de la reserva legal en cuanto constituye una cesión en blanco del poder normativo que defrauda la reserva de ley. Además, al no hacer referencia alguna a los presupuestos y condiciones de la restricción, resulta insuficiente para determinar si la decisión administrativa es o no el fruto previsible de la razonable aplicación de lo dispuesto por el legislador (SSTC 101/1991, F.J. 3, y 49/1999, F.J. 4)».

<sup>49</sup> BOPA n° 80 de 28 de abril de 2025.

<sup>50</sup> DOG n° 71 de 11 de abril de 2025 y n° 81 de 29 de abril de 2025.

<sup>51</sup> Acerca de las relaciones entre los tres poderes, vid. SORIANO GARCÍA, José Eugenio. *El poder, la administración y los jueces: (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*. Madrid: Iustel, 2012.

a una sola especie del LESPRES, el lobo. La tacha de inconstitucionalidad se deduce de la jurisprudencia recaída al efecto. La STC 129/2013 de 4 de junio de 2013, declaró inconstitucional la aprobación de un proyecto de tratamiento de residuos, *Pisuerga de Santovenia*, mediante una ley formal, de carácter autoaplicativo<sup>52</sup>, que además vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva en su variante del derecho a que se ejecuten las sentencias (el “derecho a la sentencia”)<sup>53</sup>, apartando a la Administración del ejercicio de sus competencias ejecutivas. En su FJ 4 esta sentencia declara que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que, en consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación insólita igualmente singular y que la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos también excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los

---

<sup>52</sup> El FJ 2 de esta STC afirma: «En efecto, el artículo único de la Ley impugnada contiene una reserva formal de ley que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen». Sobre las leyes autoaplicativas y sus elementos caracterizadores en la doctrina constitucional, vid. la STC 159/2021, de 16 de septiembre de 2021, FJ 3.

<sup>53</sup> Vid. también la STC 162/2024, que anula la aprobación por ley ordinaria de Castilla y León de un centro recreativo, *Meseta-Ski*. Igualmente, la STC 50/2015, *Estación de ski de San Glorio*, de 5 de marzo de 2015, recaída sobre una ley dictada para un supuesto de hecho concreto, y la STC 203/2013 de 5 de diciembre de 2013, *Ciudad del Medio Ambiente de Soria*, aprobada por una ley de alcance no autoaplicativo. Estos cuatro proyectos sitios en Castilla y León fueron anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa con anterioridad y posteriormente convalidados mediante la aprobación de leyes. La STC 50/2015 es muy clara al respecto en su FJ 8º: «Ya hemos constatado que, aun cuando la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la «garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna» (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas)». La STC 203/2013 declaró la nulidad de la ley autonómica singular al no existir la extraordinaria trascendencia y complejidad del objeto regulado que justifique el sacrificio del control de la medida por la jurisdicción contencioso-administrativa. Véase el comentario a esta jurisprudencia en REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. La tutela judicial efectiva como límite superable a la ley singular, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, vol. I, pp. 586-592.

instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. A ello le añade, en relación con la tutela judicial efectiva, el requisito de que «no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación».

La suma de todos argumentos nos permite afirmar que la desprotección del lobo ibérico llevada a cabo por la LPPDA se ha llevado a cabo de forma arbitraria y, en consecuencia, inconstitucional, debido a la carencia de criterios científicos, la usurpación de las legítimas funciones reservadas al poder ejecutivo<sup>54</sup> y de la reserva de jurisdicción, el incumplimiento consciente del Derecho de la UE y la vulneración de derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva y el derecho a la sentencia, así como el de seguridad jurídica, amenazado por la patente confusión que provoca en el régimen jurídico de esta especie<sup>55</sup>. Por otra parte, el empleo de enmiendas a una propuesta

---

<sup>54</sup> La STC 70/2022, de 2 de junio de 2022 declara en su FJ 5 que: «no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales — art. 66.2— y la ejecución al Gobierno —art. 97— y, por tanto, esta separación deber ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro (STC 166/1986, FJ 11)».

<sup>55</sup> La STC 142/2024, de 20 de noviembre (FJ 3), dictada sobre la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, afirma que: «Por lo demás, no podemos dejar de llamar la atención sobre la innegable conexión de la exigencia de seguridad jurídica con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (lo que incluye al legislador), principio reconocido, junto al de legalidad, en el mismo art. 9.3 de la Constitución, lo que conduce a la exigencia de un mínimo de racionalidad legislativa. Ciertamente, como ya hemos señalado, el legislador goza de una amplia libertad de configuración, que deriva en último término de su legitimidad democrática, pero esa libertad del legislador para convertir en ley sus opciones políticas no es omnimoda, sino que debe respetar los límites constitucionales. Libertad de configuración no equivale a caprichoso arbitrio. Sin duda las exigencias dimanantes de los principios constitucionales de seguridad jurídica en las leyes y de interdicción de la arbitrariedad en la actuación del legislador imponen, conforme a la tradición ilustrada, que las leyes obedezcan a criterios de racionalidad. Por lo demás, si la Constitución en su art. 103.1 exige a las administraciones públicas (bajo la dirección del poder ejecutivo: art. 97) que sirvan con objetividad los intereses generales y actúen con eficacia y plena sujeción a la Ley y al Derecho, carecería de sentido ser menos exigentes con la labor del legislador, pues está en juego la calidad democrática». Más adelante, en su FJ 4 añade: «Es verdad que la imprecisión de una ley es una cuestión de grado que no siempre acarrea la vulneración del principio de seguridad jurídica. El empleo

legislativa materialmente ajena a la conservación de lobo suma otro motivo más a la tacha de inconstitucionalidad<sup>56</sup>.

### **3.4. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DEL LOBO A TRAVÉS DE ENMIENDAS ES INCONSTITUCIONAL POR HABER VULNERADO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES**

A lo largo de este trabajo se ha aludido en varias ocasiones a la extraña vía de la presentación de enmiendas a la iniciativa legislativa de regulación del desperdicio alimentario. La ausencia de la debida “conexión de homogeneidad” entre el texto sometido a tramitación parlamentaria y el contenido de las enmiendas ha sido objeto de jurisprudencia constitucional, que ha confirmado la vulneración del derecho de los diputados al ejercicio del cargo representativo o *ius in officium*, de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23 de la CE), que incluye el derecho a que no se admitan en la tramitación de una ley enmiendas parciales sin conexión de homogeneidad con el texto (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre, y 172/2020, de 19 de noviembre) o que se han declarado que son evidente y palmariamente inconstitucionales (STC 115/2019, de 16 de octubre)<sup>57</sup>.

---

de “conceptos jurídicos indeterminados [...] de suyo no es contrario a la Constitución” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 2). Y, de la misma manera, existen inevitables imprecisiones legales que pueden salvarse mediante el empleo de las técnicas interpretativas habituales en Derecho [así se entendió, por ejemplo, en el caso de la STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 7 b)]. Ahora bien, por debajo de un determinado umbral de calidad y previsibilidad, la ley provoca una “confusión normativa” y una “perplejidad” en los operadores que sí debe conducir a su declaración de inconstitucionalidad, tal como se apreció en la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4: «La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean estas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo».

<sup>56</sup> La doctrina del TC hace ya tiempo que ha abandonado la consideración de la actividad parlamentaria como *acta interna corporis*, insusceptibles de sometimiento a la jurisdicción constitucional. Vid. LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús. [El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional](#). *Estudios de Deusto*, 2021, vol. 69, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

<sup>57</sup> Doctrina que se recoge posteriormente en el Auto del TC 177/2022, de 19 de diciembre de 2022, sobre el recurso de amparo nº 8263-2022, cuyo FJ 5 recoge la siguiente doctrina del control por el TC del poder legislativo en cuanto a la tramitación de las iniciativas legislativas:

Aquella STC 119/2011 sintetiza la reiterada doctrina constitucional sobre dicha conexión de las enmiendas presentadas al texto de la iniciativa parlamentaria. En su FJ 6 se arguye que el art. 90.2 de la Constitución establece que, una vez aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, el Senado puede, mediante mensaje motivado, «oponer su veto o introducir enmiendas al mismo», sin que la Constitución, por tanto, tenga ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda en el Senado, como ha sucedido en este caso del lobo. El TC afirma que los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado, al regular de manera somera el procedimiento de presentación de enmiendas, tampoco incluyen ninguna previsión de carácter material referida al contenido de las mismas. Ante lo cual el TC añade que, sin embargo, no implica que desde la perspectiva

---

«La expresa voluntad del constituyente sitúa al Tribunal Constitucional como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, incluyendo por tanto la posibilidad de limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, siempre según la interpretación que de los mismos haga, en el ejercicio de su irrenunciable responsabilidad constitucional, este tribunal. Como hemos tenido ocasión de recordar, en otro contexto, en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3 b), «al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional, y a este tribunal controlar, en su función de intérprete supremo, el cumplimiento de estos límites». Pues lo contrario supondría, como declaramos en la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, «no solo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este tribunal». De modo que «dejar en manos del legislador orgánico la concreción [del modelo constitucional de nuestra jurisdicción] y renunciar a controlarla no se correspondería, en efecto, con la pretensión del constituyente de crear un órgano de control de constitucionalidad con amplias competencias y de garantizar su eficacia». En suma, la doble vinculación del Tribunal Constitucional al texto constitucional y a su ley orgánica no «puede interpretarse en el sentido de impedir el control de constitucionalidad de nuestra ley reguladora, puesto que ello supondría rechazar la vigencia del principio de supremacía constitucional en la fase creativa del Derecho, es decir, frente al legislador». Este no puede dejar de tener en cuenta que en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) resulta inexcusable el respeto escrupuloso de las normas que rigen los procedimientos, incluido por supuesto el legislativo, pues todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), correspondiendo al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC) velar por el cumplimiento de esas reglas procedimentales, que se conforman como garantías del modo en que los poderes públicos han de actuar». Vid: GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea. [Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Recurso de amparo n. 8263-2022. \(BOE núm. 17, de 20 de enero de 2023\)](#). *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025). LAGASABASTER HERRARTE, Iñaki. [Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación. Afectación al \*ius in officium\* de los diputados](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar. La mencionada conexión de homogeneidad, de carácter material, entre el texto debatido y las enmiendas exige, con carácter general, que «la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se derive del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto».

La argumentación incluye elementos propios de la lógica del lenguaje y de los conceptos, donde «sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada».

Y como ha ocurrido con el lobo a través de enmiendas presentadas en el Senado al originario proyecto de ley, «las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso (...) En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 de la CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general». Y finaliza este razonamiento con lo siguiente: «Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la

Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo. Por otra parte, la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, no resulta novedosa, sino que también se ha derivado, por ejemplo, en relación con las Leyes de presupuestos (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, o 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4)».

No hay duda, por tanto, en cuanto a la vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios en cuanto a la inconexa presentación de enmiendas, en virtud del art. 42 de la LOTC<sup>58</sup>.

#### **4. ALTERNATIVAS A LA DESPROTECCIÓN DEL LOBO LLEVADA A CABO POR LA LEY DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO**

Una vez examinada la doctrina de la arbitrariedad del legislador y su plena aplicación al caso concreto de la descatalogación del lobo ibérico mediante la introducción de enmiendas a un proyecto de ley, haremos una somera referencia a las alternativas que en Derecho existen para restaurar la constitucionalidad vulnerada.

Una de ellas es que tanto el Gobierno de la Nación y el Ministerio competente pueden aprobar las oportunas normas reglamentarias que vuelvan a proteger al lobo tal y como estaba antes de la entrada en vigor de la LPPDA. La redacción de la disposición final decimonovena modifica el RD 139/2011, de 4 de febrero, del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas «con salvaguarda de su rango»<sup>59</sup>,

---

<sup>58</sup> «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

<sup>59</sup> Lo que hace hasta en siete ocasiones acerca de múltiples materias: organizaciones interprofesionales agrarias, seguros agrarios, Comité de Participación en el marco del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, el estatuto de la Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios, la Mesa de coordinación de

razón por la cual es posible acudir a la vía reglamentaria, ya sea el real decreto o la orden ministerial para incluir de nuevo todas las poblaciones de lobo existentes en nuestro país.

Dada la extraordinaria y urgente necesidad de evitar la muerte de lobos, que ya se han producido, se podría aprobar un real decreto ley que derogarse las medidas de la LPPDA y que, en caso de no convalidarse, se pudiera dictar sucesivamente otros con el mismo contenido, dada la innegable extraordinaria urgencia<sup>60</sup> y necesidad de actuar contra el abatimiento de ejemplares de una especie que adolece de un estado de conservación desfavorable, sin perjuicio de que dependiendo del juego de mayorías parlamentarias, se pudiese aprobar otra ley ordinaria que derogase las previsiones del lobo de la LPDDA.

De acuerdo con los arts. 161 y 162 de la CE y los arts. 27 a 30 LOTC, queda abierta la vía de la interposición un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. De la misma manera, cabe el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra las disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas que permitan la captura de ejemplares de lobo, de acuerdo con el art. 30 de la LOTC y el art. 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Dado que se han vulnerado derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, como la tutela judicial efectiva, es factible la interposición del recurso de amparo del art. 161 de la CE y de los arts. 41 y ss. de la LOTC por la vulneración de la tutela judicial efectiva y del derecho a la sentencia, al igual que el que pueden interponer los parlamentarios por la presentación de enmiendas al proyecto de ley de la LPPDA, en virtud del art. 42 de la LOTC por vulneración del art. 23 de la Constitución.

Siguiendo con el punto de vista estrictamente constitucional, cabría plantear, independientemente de cualquier valoración de índole política o partidista, el

---

la producción ecológica. Una verdadera amalgama o mezcolanza amorfa e inconexa que muestra una vez más la discutible calidad de la LPPDA y su proceso de aprobación.

<sup>60</sup> De nuevo la importancia de las medidas cautelares y el *periculum in mora* en este caso, pues de manera ciertamente preocupante se estima que la caza es la única respuesta que dar al lobo. A este respecto permítaseme el atrevimiento de citar *El Quijote*, II parte, capítulo LXIV: «Para todo hay remedio, si no es para la muerte -respondió don Quijote». En la obra de Francisco Delicado *La lozana andaluza*, mamotreto XLII, se dice: «Señor, a todo hay remedio sino a la muerte: asentaos y haremos colación con esto que ha traído mi criado y después hablaremos».

conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el TC, de acuerdo con los arts. 59 y 73 a 75 de la LOTC.

A su vez, sería posible acudir al planteamiento de una cuestión de constitucionalidad del art. 163 de la CE promovida por Jueces y Tribunales en el marco de los recursos contencioso-administrativos contra actos de aplicación y disposiciones que desarrollen la LPPDA, al mismo tiempo que plantear una cuestión de ilegalidad del art. 27 y arts. 127 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra las disposiciones reglamentarias que desarrollen la LPPDA. Y ya, desde el punto de vista del Derecho de la UE, podría caber la remisión de la oportuna cuestión prejudicial al TJUE por los órganos jurisdiccionales españoles por vulneración del Derecho de la UE, de acuerdo con el art. 267 del TFUE, sin perjuicio de la aplicación de la doctrina del acto claro<sup>61</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

El Estado de Derecho implica por definición la imposición de límites, principalmente a las conocidas inmunidades del poder. De modo principal, esta cuestión se ha referido a la Administración pública y, en menor medida, al poder judicial. Sin embargo, los órganos legislativos no son ajenos al ejercicio arbitrario del poder normativo que tienen encomendado, aunque las atribuciones legislativas sean amplísimas en nuestro sistema constitucional, sin que se predique una reserva de Administración que mantenga al margen las normas aprobadas en sede parlamentaria. Pero esta afirmación tampoco significa eliminar el principio de interdicción de la arbitrariedad a la hora de aprobar una ley, máxime si emplea la añagaza de incorporar en la fase de enmiendas cuestiones que en nada se relacionan con el objeto del texto que se debate.

Como hemos indicado en este trabajo, la doctrina iuspublicista y la jurisprudencia constitucional sostienen diversos criterios para entender fuera del Derecho leyes que contravienen este mandato constitucional, que debidamente aplicados conllevarían la inconstitucionalidad de una norma que

---

<sup>61</sup> MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio. La cuestión prejudicial en el Derecho de la Unión Europea según la doctrina jurisprudencial. *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2025. Dejamos para mejor ocasión la alternativa del recurso de anulación ante la eventual reforma de la Directiva de Hábitats y los problemas de legitimación activa que plantea, en virtud del art. 263 del TFUE. Véase VILAS VILLAMARIN, Andrés. [El recurso de anulación y los problemas de legitimación activa de las personas físicas y jurídicas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#). *Dereito: Revista Jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, 2023, vol. 32, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

ha conculcado, contraviniendo la realidad científica, la separación de poderes, ciertos derechos fundamentales y la primacía del Derecho de la UE en un asunto de insoslayable naturaleza científica y administrativa: la descatalogación de una especie protegida sin tener en cuenta los hechos científicos, pues como afirmaba el maestro García de Enterría «el milagro no tiene cabida en el campo del Derecho Administrativo». El recurso generalizado a tal añagaza implica, sin duda, un baldón difícil de admitir en un Estado de Derecho al comprometer la separación de poderes y la actuación objetiva de los poderes públicos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- BACHOF, Otto. *Jueces y Constitución. nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre Derecho y Política*. Santiago de Chile: Olejnik, 2019.
- BETANCOR RODRÍGUEZ Andrés. Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control. En BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup>. (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. I, 2016.
- BLANQUER, David. *El control de los reglamentos arbitrarios*. Madrid: Civitas, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto. [La razón en Derecho \(observaciones preliminares\)](#). *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1985.
- BRUFAO CURIEL, Pedro. El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2017.
- BRUFAO CURIEL, Pedro. *El lobo en España: Regímenes territoriales de protección*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2024.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Ley y Administración pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel, 2025.
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier et al. [Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con](#)

[la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 147, 2024 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier, VALLADARES, Fernando y LÓPEZ-BAO, José Vicente. [Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, 2025.

ESTEVE PARDO, José y TEJADA PALACIOS, Javier. *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Amnistía y arbitrariedad del legislador. En BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (coord.). *La amnistía: El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Deusto, 2024.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y ARAGÓN, Manuel. *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Madrid: Iustel, 2016.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2008, 5ª ed.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*. Madrid: Iustel, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta, 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea. [Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Recurso de amparo n. 8263- 2022. \(BOE núm. 17, de 20 de enero de 2023\)](#). *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota](#). *Revista de Administración Pública*, n. 124, 1991 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Civitas, 1995.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [La Constitución como norma jurídica](#). *Anuario de Derecho Civil*, n. 2-3, 1979 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 4ª ed., 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Madrid: Civitas, 1984.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. *Las mutaciones del principio de legalidad administrativa (Bases constitucionales y dogmáticas del Derecho Administrativo)*. Madrid: Iustel, 2023.
- LAGASABASTER HERRARTE, Iñaki. [Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación. Afectación al ius in officium de los diputados](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús. [El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional](#). *Estudios de Deusto*, 2021, vol. 69, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio. La cuestión prejudicial en el Derecho de la Unión Europea según la doctrina jurisprudencial. *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2025.
- MARTÍN-RETORTILLO, Luis. *Materiales para una Constitución*. Madrid: Akal, 1984.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural*. Madrid: MITECO, 2022.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley, 1989.
- NIETO GARCÍA, Alejandro. *El arbitrio judicial*. La Coruña: Colex, 2021, 3ª ed.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. [Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina "Boxus" por el Tribunal Constitucional español](#). *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

SORIANO GARCÍA, José Eugenio. *El poder, la administración y los jueces: (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*. Madrid: Iustel, 2012.