

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 20 de junio de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 123, 21 de mayo de 2024)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** El secretario de [...] solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, publicada en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, núm. 58, de 21 de marzo de 2024.

El tenor literal del artículo 18 es el siguiente:

Artículo 18. Modificación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

Se añade una letra c) al apartado 3 del artículo 50 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, que queda redactado en los siguientes términos:

c) Conceder a la persona titular del aprovechamiento cinegético ejercer el derecho de caza en las vías y caminos de uso público, senderos de uso público señalizados y las vías pecuarias, cuando estas atraviesen por el interior de un terreno cinegético, únicamente durante las horas que dure la cacería y siempre que cuenten con la autorización de la persona titular de la infraestructura para cortar el acceso de personas y se encuentre debidamente señalizado, garantizando el o la organizadora de la cacería que no hubiera peligro para personas, ganado, animales domésticos o especies de fauna silvestre no cinegética.

**SEGUNDO.** Considera el solicitante del recurso que la modificación legal que introduce el artículo 18 de la Ley de Castilla-La Mancha 1/2024, de 15 de marzo, incurre en inconstitucionalidad por los motivos que se recogen a continuación de manera resumida:

1. En primer lugar, pone de manifiesto que la modificación de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha que supone el precepto, al añadir la letra c) al apartado 3 del artículo 50 de la ley, fue el resultado de la introducción de una enmienda de adición dentro del plazo concedido a tal efecto en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley.

Por esta razón, y porque tal modificación no consta en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Castilla-La Mancha de 2023, ni tampoco en el de 2024, estima que se ha impedido la participación pública respecto a la

modificación legal aprobada, participación pública que, a su juicio, exigen la Ley 39/2015, 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

De estas alegaciones se desprende que considera que se ha vulnerado el artículo 105 de la Constitución porque el texto legal cuestionado no se ha sometido a un período de consulta, información pública y alegaciones, en tanto fue introducido y votado directamente durante la tramitación parlamentaria de la norma.

Añade a lo anterior que en el trámite parlamentario no se ha mantenido la debida homogeneidad de la enmienda con el contenido y fines del proyecto ley enviado al parlamento autonómico.

2. Entiende, en segundo lugar, que el nuevo apartado 3.c) del artículo 50 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, introducido por el artículo 18 de la Ley de 1/2024, de 15 de marzo, al permitir que los órganos competentes en materia de caza autoricen a los titulares de los cotos de caza el ejercicio de la actividad cinegética en las vías pecuarias que atraviesen esos terrenos, cortando el acceso a los mismos, no resulta conforme con la distribución constitucional de competencias, porque incurre en una contradicción insalvable con la normativa básica estatal en materia de vías pecuarias, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

En desarrollo de esta idea, argumenta que la ley estatal de vías pecuarias no permite en este tipo de vías la actividad cinegética. Interpreta en ese sentido que la caza no está contemplada en la ley estatal de forma expresa como un uso compatible o un uso complementario del uso prioritario de las vías pecuarias —el tránsito ganadero—, ni cabe en ningún caso por analogía con los usos si contemplados (artículos 15 y 16 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias) en tanto no es un uso agrícola ni un uso tradicional ni propio del medio rural.

Por otra parte, estima que la autorización de la actividad cinegética en las vías pecuarias constituye un uso privativo que además, al condicionarse al corte del acceso de personas a las mismas, implica una ocupación temporal de vía que no cumple con los requisitos establecidos al efecto en el artículo 14 de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias.

Dado que la corte del acceso de personas es la condición impuesta para el ejercicio de la caza, la regulación estaría introduciendo *ex novo* un tipo de uso y ocupación temporal que impediría tanto el tránsito ganadero como el resto de

usos compatibles y complementarios de las vías pecuarias, a su juicio en abierta contradicción con la norma estatal, y que se produciría según interpreta «al menos durante la vigencia de la autorización administrativa, ligada al Plan Cinegético, es decir durante años, restringiendo e impidiendo por todo ese tiempo todo o cualquier uso público del resto de usuarios, haciendo un uso exclusivo y excluyente, característico de la naturaleza jurídica de la ocupación».

A la luz de estos razonamientos, y como quiera que el legislador autonómico se encuentra vinculado por los usos previstos por la legislación básica, concluye que una actividad de la naturaleza de la caza no puede ser objeto de autorización por la norma de desarrollo. Y ello aún a pesar de que el precepto legal que cuestionan se haya aprobado en ejercicio de la competencia exclusiva de Castilla-La Mancha sobre caza, por cuanto afecta directamente a la regulación de uso de los espacios considerados como vías pecuarias, lo que en todo caso exige el respeto del contenido básico que marca la legislación estatal.

3. En tercer lugar, sostiene que el nuevo apartado 3.c) del artículo 50 de la Ley 3/2015, de Caza de Castilla-La Mancha, supone un menoscabo al libre acceso a las vías y caminos de uso público en el ámbito rural, ya que el acceso a los mismos quedará condicionado al ejercicio de la caza. Este menoscabo vulneraría, en su opinión, la libertad de circulación por el territorio nacional, recogida en los artículos 19 y 139. 2 de la Constitución.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** Con carácter preliminar, y al objeto de poder analizar debidamente la solicitud presentada, esta institución considera preciso describir el contexto normativo en el que se integra el nuevo apartado 3.c) del artículo 50 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, introducido por el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, cuya constitucionalidad se cuestiona.

La caza es una actividad privada que está sometida a la total intervención de la Administración pública, por lo que solo es posible practicarla previa autorización y en los terrenos habilitados para ello.

De esta manera, la caza solo puede realizarse por las personas que posean licencia y reúnan los requisitos que exige la ley, y solo se puede practicar en terrenos formalmente declarados como cinegéticos conforme a un plan de ordenación cinegética, sobre piezas de caza con esta calificación, con los medios y prácticas expresamente autorizados, y de acuerdo con la ley de aplicación —en este caso la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha— su reglamento y las disposiciones concordantes. Fuera de estas condiciones, la caza está prohibida.

Por lo que se refiere a los terrenos cinegéticos en los que puede practicarse la caza, en Castilla-La Mancha tienen tal consideración los que hayan sido formalmente declarados como Cotos de Caza, Zonas Colectivas de Caza y Cotos Sociales de Caza (artículo 3.1 de la Ley 3/2015, de Caza de Castilla-La Mancha). El resto son terrenos no cinegéticos en los que el ejercicio de la caza está permanentemente prohibido, así como cualquier práctica que implique gestión o aprovechamiento de especies cinegéticas, sin perjuicio de los controles poblacionales que puedan autorizarse (artículos 3.1, 30 y 48 de la Ley 3/2015, de Caza de Castilla-La Mancha).

Además son terrenos no cinegéticos los terrenos enclavados y las zonas de seguridad (artículos 3.1, 30, 48, 49 y 50 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo).

Los terrenos enclavados son, según establece el artículo 49 de la ley, los que sin pertenecer al terreno declarado cinegético se encuentran en su interior o lindan al menos en tres cuartas partes de su perímetro.

Por su parte, en artículo 50.1 de la ley regula las denominadas zonas de seguridad, que define como los terrenos que se sitúan dentro de un terreno cinegético, en los que el ejercicio de la caza se encuentra prohibido —y por lo tanto el uso de cualquier medio para practicarla— y en los que deben adoptarse medidas precautorias para garantizar la protección de las personas y sus bienes.

El apartado 2 del mismo artículo determina cuáles son esas zonas:

las vías y caminos de uso público, senderos de uso público señalizados, las vías pecuarias, las vías férreas, el dominio público hidráulico y su zona de servidumbre, los canales navegables, las áreas de uso público, las recreativas y de acampada, los núcleos urbanos, industriales, granjas ganaderas y cinegéticas, villas, industrias, viviendas habitables aisladas, jardines, parques públicos, instalaciones y zonas deportivas autorizadas y debidamente señalizadas, huertos y parques solares y eólicos, así como los lugares en los que se produzcan concentraciones de personas o ganados mientras duren tales circunstancias.

Sin embargo, el apartado 3 del artículo 50 contempla algunas excepciones a la prohibición general de cazar en las zonas de seguridad.

Así, los órganos provinciales competentes en materia de caza pueden conceder al titular del aprovechamiento cinegético en un coto de caza el ejercicio del derecho de caza en los terrenos de dominio público hidráulico y sus márgenes, cuando se enclaven, atraviesen o limiten el coto, siempre que no hubiera peligro para personas, ganado, animales domésticos o especies de fauna amenazada, o bien se les pudiera causar molestias y perturbar, y siempre que dicho ejercicio se sujete a lo que establezca el organismo de cuenca correspondiente [artículo 50.3. b)].

Por su parte, el nuevo punto 3.c) del artículo 50, introducido por el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de

Transformación Digital de Castilla-La Mancha, establece la regulación de otra excepción a la prohibición de cazar en las zonas de seguridad, en concreto en las vías y caminos de uso público, senderos de uso público señalizados y las vías pecuarias, cuando estas atraviesen por el interior de un terreno cinegético, únicamente durante las horas que dure la cacería y siempre que cuenten con la autorización del titular de la infraestructura para cortar el acceso de personas y se encuentre debidamente señalizado, garantizando el o la organizadora de la cacería que no hubiera peligro para personas, ganado, animales domésticos o especies de fauna silvestre no cinegética.

**SEGUNDO.** Una vez descrito el contexto normativo en el que se enmarca el precepto cuestionado, procede analizar las consideraciones expresadas por el solicitante del recurso de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a la vulneración del principio de participación pública, hay que tener en cuenta que el artículo 105 de la Constitución se refiere a la participación de los ciudadanos —a través de la consulta y audiencia públicas— en la elaboración de las disposiciones y actos administrativos, y que defiere a la ley la regulación del procedimiento a través del cual debe producirse.

El Tribunal Constitucional considera que este principio nace de la ley y que el legislador configura cómo ha de satisfacerse su garantía. De este modo, sin vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, el legislador puede optar por varios modelos posibles, pues el artículo 105 de la Constitución no determina uno [STC 61/1997, FJ 25 c); ATC 63/2016, FJ 3, y STC 28/2017, FJ 6, entre otros pronunciamientos].

Así, el legislador estatal ha regulado la participación pública de los ciudadanos en el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Gobierno y en la potestad reglamentaria. En concreto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

También lo ha hecho el legislador autonómico en la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, cuyos artículos 18, 19 y 20 contemplan la inclusión en el Programa Anual de Participación Ciudadana de los proyectos de ley, y regulan procedimientos de consulta pública.

Ahora bien, tanto el artículo 105 de la Constitución como las leyes mencionadas hacen referencia a la participación pública en la fase administrativa de la iniciativa legislativa del Gobierno (central o autonómico), no en la fase parlamentaria de aprobación de la ley. Es decir, se aplican durante la elaboración de los anteproyectos con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y su ulterior remisión al Congreso o al Parlamento autonómico como proyectos de ley.

Por otra parte, debe tenerse presente que la iniciativa legislativa no solo corresponde al gobierno, central o autonómico, mediante proyectos de ley, sino también a los diputados, ya sea individualmente o a través de los grupos parlamentarios, mediante la presentación de proposiciones de ley, y a los ciudadanos a través del procedimiento de la iniciativa legislativa popular. Así se contempla en la Constitución (artículo 87.1) y en los Reglamentos de las Cámaras, así como en los artículos 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-la Mancha y 131 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Cuando se aprueba una ley a partir de una proposición de ley planteada por un diputado o grupo parlamentario no ha existido una previa disposición administrativa en forma de anteproyecto de ley que pueda y deba ser sometida a consultas e información pública según lo establecido en las disposiciones legales más arriba descritas. Lo mismo ocurre cuando la proposición de ley es el resultado de una iniciativa legislativa popular.

Pero es que tampoco los proyectos de ley, una vez pasan a la fase de su tramitación y aprobación parlamentaria, se someten a nuevos trámites de consulta y participación pública distintos a los que tuvieron lugar durante su fase administrativa y como anteproyectos. Lo mismo resulta aplicable respecto a los textos introducidos como resultado de una enmienda al articulado aprobada durante la tramitación del proyecto o proposición de ley en el parlamento autonómico.

De esta forma, no resulta inconstitucional la circunstancia de que el precepto cuestionado se haya incorporado al texto legal mediante una enmienda de adición durante el proceso de aprobación parlamentario y, por tanto, no haya formado parte del anteproyecto o del proyecto de ley.

Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ni el Reglamento de las Cortes de la comunidad autónoma prevén que durante el procedimiento legislativo la norma legal se someta a consulta o información pública.

La explicación reside en que la Constitución consagra en su artículo 1.1 el principio constitucional democrático y en el artículo 66, apartados 1 y 2, atribuye a las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado, la representación del pueblo español y el ejercicio de la potestad legislativa. Por su parte, los Estatutos de Autonomía, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Constitución, atribuyen la potestad legislativa a sus respectivos parlamentos autonómicos. En el caso de Castilla-La Mancha, lo hace el Estatuto de Autonomía en el artículo 9.2.a).

Así, la ley es el resultado de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales y a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas cuando corresponda de acuerdo con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, y es la expresión máxima de la voluntad popular que aquellas representan.

Lo anterior implica que los ciudadanos participan en los asuntos públicos por medio de representantes en el Congreso y el Senado y en los parlamentos autonómicos, lo que configura un sistema de participación política en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa [SSTC 76/1994, FJ 3, y 78/2006, FJ 3 a)].

Para concluir este punto, cabe asimismo señalar que en el procedimiento legislativo la aplicación del principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado la Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos (STC 136/2011, FFJJ 5 y 6).

**TERCERO.** Respecto a la alegación relativa a que la enmienda de adición introducida y aprobada en el trámite parlamentario no guardaba la debida homogeneidad y conexión material respecto del contenido y fines del proyecto de ley presentado al parlamento autonómico, el Defensor del Pueblo debe trasladar las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, resulta conveniente recordar que, si bien hubo en su momento discusión doctrinal al respecto, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que las denominadas leyes de «acompañamiento», es decir las leyes de medidas que se aprueban a la par que las leyes de presupuestos, tales como la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, son leyes ordinarias que pueden incluir un contenido heterogéneo. Leyes transversales o multisectoriales que, con independencia de la mejor o peor técnica legislativa que utilicen y de la compleja estructura interna que suelen presentar, pueden recoger un conjunto de normas de origen dispar, procedentes de variadas necesidades coyunturales y referidas a distintas materias sin conexión sustancial o formal entre ellas, cuya regulación además puede ser parcial.

La Constitución no prevé especialidades para estas leyes como si lo hace para las presupuestarias o la iniciativa legislativa popular. Tampoco las prevé el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

La manifestación de la voluntad del legislador únicamente ha de tener una forma limitada o determinada cuando así se derive del propio texto constitucional y no hay en este, ni en el bloque de la constitucionalidad, obstáculo alguno para la aprobación de lo que se califica como leyes transversales, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente. En consecuencia, desde el punto de vista constitucional, nada impide ni limita la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo [SSTC 136/2011, FJ 3; 176/2011, FJ 2 a); 120/2012, FJ 3; 209/2012, FJ 2 a); 132/2013, FJ 1; 120/2014, FJ 2, y 199/2015, FJ 3].

En las propias palabras del Tribunal Constitucional, «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa '[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí' [art. 5.2 c)]» (STC 136/2011, FJ 3).

Ha de concluirse, en consecuencia, que la heterogeneidad intrínseca a las leyes transversales no está constitucionalmente proscrita.

Una vez aclarado lo anterior, si bien es cierto que, conforme a la doctrina constitucional, hay una exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar, sin que quepan enmiendas ajenas a la materia de la iniciativa que modifiquen su objeto inicial, también lo es que en la tramitación de las leyes que, como la Ley 1/2024, de 15 de marzo, tengan un contenido heterogéneo, la conexión de homogeneidad ha de entenderse de un modo flexible que atienda también a su funcionalidad. Funcionalidad que, como ya se ha expuesto, es heterogénea y permite al legislador aunar en un solo texto un conjunto de normas que respondan a objetivos distintos y que incidan en distintas materias sin conexión sustancial o formal entre ellas [SSTC 119/2011, FFJJ 4 a 10; 136/2011, FJ 8; 209/2012, FJ 4 b); 59/2015, FJ 6; 167/2016, FJ 6; y 149/2023, FJ 2 c)].

Planteada en estos términos la cuestión, la enmienda introducida no presenta una desconexión con la iniciativa legislativa enmendada, en tanto la misma es una norma ómnibus, heterogénea. Es decir, una ley que introduce modificaciones de numerosas y distintas leyes en la intención de lograr una serie de mejoras, cuya necesidad, conveniencia y oportunidad aprecia el legislador autonómico dentro de su amplio margen de libertad de configuración.

Hay que subrayar, por otra parte, que no toda infracción del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional el resultado normativo final. Tal y como recoge el fundamento jurídico octavo de la Sentencia 136/2011, el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores del ordenamiento y, en concreto, respecto del principio democrático y del pluralismo político (artículo 1.1 de la Constitución), conlleva que su inobservancia solo genere la inconstitucionalidad de la ley cuando «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 99/1987, FJ 1 a), y 103/2008, FJ 5]».

No basta por tanto «cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo», pues «tal inconstitucionalidad

solo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (SSTC 136/2011, FFJJ 8 y 9, y 102/2012, FJ 3. En sentido equivalente, SSTC 89/2019, FJ 9, y 148/2020, FJ 4).

**CUARTO.** El solicitante del recurso suscita asimismo una cuestión competencial en el ámbito de lo que la doctrina del Tribunal Constitucional ha denominado como inconstitucionalidad mediata o indirecta, es decir la que se produce cuando una ley autonómica de desarrollo contraviene la normativa estatal de carácter básico.

Así, sostiene que el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, al introducir el artículo 50.3. c) en la Ley 3/2015, de 15 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, infringe la legislación básica en materia de vías pecuarias, es decir la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Para analizar la presunta vulneración del reparto constitucional de competencias invocada, es conveniente hacer una serie de precisiones sobre la naturaleza y el alcance del precepto legal que se cuestiona.

El artículo 50.3 c) de la Ley 3/2015 permite a los órganos competentes en materia de caza conceder al titular del aprovechamiento cinegético el ejercicio de la caza, exclusivamente durante las horas que dure la cacería, en las vías y los caminos de uso público, en los senderos de uso público señalizados y en las vías pecuarias, cuando estas atraviesen por el interior de un terreno cinegético, en las condiciones fijadas legalmente.

De manera que cazar en dichos espacios puede autorizarse conforme a la legislación de caza, siempre que el titular del aprovechamiento cinegético cumpla con las condiciones establecidas, es decir únicamente durante las horas que dure la cacería y solo:

- Si obtiene la autorización del titular de la vía y camino de uso público, sendero de uso público señalizado o vía pecuaria para cortar el acceso de personas y ello se encuentre debidamente señalizado.
- Y además el organizador de la cacería garantiza que no haya peligro para personas, ganado, animales domésticos o especies de fauna silvestre no cinegética.

Y al regular la posibilidad de permitir, en determinadas circunstancias y durante unas horas determinadas, el ejercicio de la caza en las vías y los caminos de uso público, en los senderos de uso público señalizados y en las vías pecuarias, la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, se limita a regular la extensión del derecho de

caza, pero no otorga el derecho de aprovechamiento del bien demanial destinado a un uso público sobre el que podría autorizarse la extensión de la actividad cinegética.

Es decir, el artículo 50.3 c) de la Ley 3/2015, de Caza de Castilla-La Mancha, no desarrolla la legislación estatal básica en materia de vías y caminos de uso público, senderos de uso público señalizados, o vías pecuarias, porque no regula el uso de dichas vías, ni determina si cabe una autorización demanial para cortar su acceso y permitir su uso particular. Simplemente determina, como uno de los componentes del ejercicio del derecho subjetivo de la caza, los lugares donde *a priori* es posible practicarlo, lo mismo que en la ley se reglamentan los posibles titulares del derecho, el elenco posible de medios y modalidades para hacerlo, o las especies animales objeto de esta actividad. Y al establecer esta regulación, la comunidad autónoma no está haciendo otra cosa que ejercitar la competencia exclusiva en la materia que le otorga su Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, para determinar en cada caso si cabe una autorización demanial para cortar el acceso y permitir el uso del bien, el titular de la infraestructura habrá de recurrir a la legislación aplicable al bien demanial de que se trate, y examinar las reglas de utilización del mismo que se prevean en ella. Tratándose de vías pecuarias, la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. En el caso de los caminos, dependiendo de su titularidad, lo que se establezca en la regulación aplicable a cada uno de ellos.

Pero tal autorización se otorgará o no con independencia del citado artículo de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, que, como se ha explicado, se limita a regular la extensión del derecho de caza, y no el derecho de aprovechamiento de un bien demanial destinado a un uso público sobre el que se realiza la actividad cinegética.

Esta conclusión es clara a la luz de la mención, que hace el precepto en discusión, a que el derecho a cazar en tales lugares se concederá «siempre que cuenten con la autorización de la persona titular de la infraestructura para cortar el acceso de personas». Dicha referencia lo es a la autorización demanial que deberá concederse conforme a lo que establezca la regulación aplicable, sin que el precepto cuestionado interfiera en la regulación de la misma.

Hay que tener en cuenta en este punto que, según sostiene el Tribunal Constitucional, la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad [SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14; 103/1989, FJ 6; 149/1991, FJ 1 c), y 9/2001, FJ 16, entre otras].

Por estas razones, el artículo 50.3.c) de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, no puede considerarse como legislación de desarrollo de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, y por tanto, no puede entrar en contradicción con ella. La legislación de desarrollo de esta ley es la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, que no ha resultado reformada en esta ocasión.

En su lugar, dicho artículo se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de caza que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y, en cuanto tal, la comunidad autónoma ostenta atribuciones plenas para su dictado, sin que aparezca legislación básica que la contradiga.

Y en todo caso, incluso desde la tesis sostenida por el solicitante del recurso, según la cual el citado artículo 50.3.c) de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha contiene la regulación de una autorización para un tipo de uso común especial o uso privativo de las vías pecuarias y, en este sentido, hubiera de considerarse como legislación de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de vías pecuarias, no aprecia el Defensor del Pueblo que la contravenga, en tanto: (1) el artículo 1.3 de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, dispone que podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y mencionando otros «usos rurales», entre los que sí parece, en contra de lo alegado, que cabría incluir la práctica de la caza que, en general y de forma mayoritaria, se realiza en el medio rural; (2) la regulación de los usos compatibles, usos complementarios, ocupaciones temporales y aprovechamientos que establece la Ley 3/1995 no excluye la caza; y (3) su artículo 3.1 otorga a las comunidades autónomas las competencias para regular el uso de dichas vías.

En ejercicio de dicha competencia, la legislación autonómica de vías pecuarias, junto a la regulación y desarrollo de los usos citados en la ley estatal, ha solido incluir un apartado (que no se contiene en la ley estatal) de «usos prohibidos», y ha ejercitado su libertad para incluir los que cada una de las comunidades ha considerado oportuno. Un somero examen de la regulación vigente en las comunidades autónomas más cercanas a Castilla-La Mancha lo refleja con claridad.

Así, Madrid prohíbe expresamente la caza como uso posible de las vías pecuarias de dicha comunidad [artículo 43. a) de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid], pero ni Aragón ni la Comunitat Valenciana lo hacen, a pesar de incluir también un elenco de usos prohibidos (artículos 39 de la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de Vías Pecuarias de Aragón, y 35 de la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana). Tampoco contiene esa prohibición la vigente la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, ni el Decreto 155/1998, de 21 julio, que aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía.

En Extremadura, el artículo 225 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, prohíbe la caza en las vías pecuarias si bien «en los términos previstos en la normativa autonómica vigente en la materia», la cual permite excepcionar la prohibición, al establecer el artículo 26.6 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, que «previa solicitud, que incluirá la fecha o fechas de las acciones y la obligación de señalar la zona afectada, podrá autorizarse el ejercicio de la caza y el uso de armas de fuego en las vías pecuarias, caminos públicos y en el dominio público hidráulico, y sus márgenes, cuando se garantice que no existe peligro para personas, ganado o animales domésticos. Esta autorización tendrá carácter permanente si está contemplada en la resolución de los Planes Técnicos de Caza o de los Planes Anuales de Aprovechamiento del correspondiente terreno cinegético».

Cabe concluir, pues, que no es una consecuencia que se derive del texto de la ley estatal el que la caza esté prohibida como uso de una vía pecuaria, de modo que no cabe estimar que concurra la exigencia fijada por la jurisprudencia constitucional para anular una ley autonómica de desarrollo por contradecir la legislación básica: que la contradicción entre ambas sea efectiva y no pueda salvarse por vía interpretativa (STC 54/2018, FJ 6, y las allí citadas).

En cuanto a los argumentos relativos a que la legislación de vías pecuarias establece el uso público de las mismas y no permite su uso particular, no pueden ser compartidos por esta institución, lo mismo que tampoco pueden asumirse los que aluden al Código Civil. Y no pueden compartirse porque el que un bien de dominio público esté destinado a un uso público no excluye que pueda ser objeto de aprovechamiento particular, como revela la regulación que contiene la propia Ley estatal de Vías Pecuarias sobre las ocupaciones temporales y los aprovechamientos particulares de tales bienes, y las autorizaciones por las que se otorgarían tales usos (artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 3/1995).

Cabe recordar que el artículo 132.1 de la Constitución defiere a la ley la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público y que, según el artículo 84.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, por las disposiciones de esta ley.

No debe de olvidarse, por último, que la ley de caza castellano-manchega permite desde 2015 —y sin que se haya puesto ninguna tacha a dicha regulación— su ejercicio en los montes catalogados de utilidad pública, así como su autorización en el dominio público hidráulico —y sus márgenes— cuando este se encuentre enclavado en el terreno cinegético.

**QUINTO.** Resta por examinar el reproche de inconstitucionalidad material que se dirige contra el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de

Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha [nuevo artículo 50.3.c) de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha], por vulneración de la libertad de circulación por el territorio nacional, esto es, por infracción de lo dispuesto en los artículos 19 y 139.2 de la Constitución, al permitir la posibilidad de restringir el acceso de personas a las vías, los caminos y los senderos de uso público, y a las vías pecuarias.

Al respecto procede aclarar que, como se ha argumentado en el fundamento jurídico anterior, el artículo cuya inconstitucionalidad se invoca regula las condiciones para autorizar el derecho a cazar, pero no la autorización para usar el bien demanial (sea este una vía, un camino, un sendero de uso público o una vía pecuaria). Por esta razón, el precepto controvertido no puede vulnerar la libertad de circulación, que en su caso se vería restringida por la autorización demanial que se concediera por la Administración titular de la infraestructura, de acuerdo con las normas de aplicación, o incluso vulnerada si tal autorización se otorgara sin justificación adecuada o de manera desproporcionada.

Cabe añadir que el Defensor del Pueblo considera dudoso que el contenido constitucional del derecho fundamental a la libre circulación incluya en su seno una libertad general a transitar en todo momento y en cualquier circunstancia por cualquier vía, camino, sendero o espacio de uso público.

A juicio de esta institución, el carácter instrumental que tiene el uso de un bien de dominio público, como son las vías, caminos y senderos, en relación con el derecho a la libertad de circulación no puede entenderse como el derecho a usar el bien cómo y cuándo se desee, de forma irrestricta, sin más, sino como un límite a los poderes públicos en orden a constreñir esa elección por razones distintas a las derivadas de los usos del bien que permita la ley u otras que resulten constitucionalmente admisibles.

El derecho a transitar y circular por las vías de uso público tendría así unos límites necesarios derivados de su propia naturaleza, e independientes de los que se producen por su articulación con otros derechos y bienes constitucionales, y se sometería, por tanto, a las reglas de uso de la vía que establezca la ley que resulte de aplicación siempre que estas resulten constitucionalmente admisibles.

En apoyo de lo anterior, hay que tener en cuenta, como ya se ha dicho, que el artículo 132.1 de la Constitución deja a la ley la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público y que las vías, los caminos y senderos de uso público, y las vías pecuarias, lo son.

Como resultado, la regulación legal aplicable a las distintas vías de uso público ofrece numerosos ejemplos de limitaciones y restricciones a la circulación y al tránsito en función de las características y los fines de las vías, de los espacios donde estas se encuentran y del modo de desplazamiento elegido, y que se justifican en la seguridad de las personas, la seguridad vial y el buen orden del uso y el tránsito, la protección civil o la conservación del medio ambiente y la preservación de los valores naturales que contienen los espacios de que se trate, así como la conservación y la protección de la

propia vía o el espacio. Estas restricciones y prohibiciones suelen ser puntuales o temporales, pero también las hay permanentes.

Además, las leyes y reglamentos de aplicación tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y municipal contienen habilitaciones a las Administraciones públicas competentes, respecto a cada tipo de vía o espacio de uso público, para limitar, o incluso prohibir, el acceso público de personas o la circulación de vehículos, y les atribuyen potestades ordinarias con la finalidad de asegurar los fines referidos y de prevenir los daños y asegurar el cumplimiento de las limitaciones impuestas.

Piénsese en la prohibición de circular para los peatones por las calzadas de las carreteras y calles; o, por el contrario, en la prohibición de circular por las calles peatonales en vehículos motorizados, en bicicleta o en patinete; o la prohibición de circular por determinadas vías a algunos vehículos de motor —por ejemplo por su capacidad de alcanzar una velocidad máxima, por su tonelaje o por sus emisiones contaminantes—; en la de circular en vehículos a velocidades inferiores o superiores a los límites establecidos; en la de circular por las vías pecuarias en cualquier vehículo de motor no agrario (la cual puede excepcionarse); en la prohibición de circular en bicicleta o patinetes eléctricos por las aceras de las ciudades o por algunos caminos con elevada afluencia peatonal, o incluso en el corte por la Policía local del acceso y el tránsito peatonal en determinadas calles en los centros de grandes ciudades durante determinadas horas y períodos del año cuando resultan colapsadas por la afluencia masiva de personas.

Otros ejemplos son la posibilidad de que los órganos competentes de las Administraciones autonómicas prohíban la circulación en vehículos a motor por pistas forestales y a través de terrenos forestales; o las normas que permiten impedir el acceso a los montes o a determinadas zonas de algunos espacios protegidos de especial valor; o las que limitan el número de personas que pueden acceder a los mismos y, por tanto, a sus caminos, pistas y senderos, o el acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios en las zonas de alto riesgo de incendio, cuando el riesgo así lo aconseje.

O las prohibiciones y restricciones de acceso a carreteras, calles, vías, caminos, pistas y senderos en zonas cercanas al litoral o los ríos, o incluso en los parques públicos, durante los temporales o durante los incendios u otras catástrofes, como medida de protección de las personas frente a sus consecuencias. Resultan asimismo ilustrativos de este marco jurídico los cortes y limitaciones del acceso y uso público de las vías públicas, que adoptan los órganos competentes en cada caso, y que también tienen como finalidad la seguridad y la protección, pero responden a circunstancias muy concretas y específicas y tienen una duración muy variable, como ocurre cuando se producen por caídas de árboles, accidentes u obras y trabajos en la propia infraestructura.

Es obligado mencionar también que, con cierta frecuencia, el acceso, la circulación y el tránsito por las vías de uso público se restringe, o incluso se impide con carácter puntual, durante varias horas o días, como consecuencia de actividades de promoción privada, como pueden ser la realización de eventos, celebraciones de índole variada, competiciones deportivas o incluso el rodaje de películas.

Al respecto, ha de insistirse en que en nuestro ordenamiento jurídico el que un bien de dominio público esté destinado a un uso público no implica que el órgano competente no pueda autorizar o conceder un uso privativo sobre el mismo o su ocupación. Dicho de otra manera, la ley que resulte de aplicación sobre cada vía de uso público puede prever y regular la posibilidad de su utilización privativa en determinadas circunstancias, tras la expedición del correspondiente título habilitante otorgado según las previsiones de la normativa patrimonial de las administraciones.

**SEXO.** Incluso si se considera inherente a la libertad de circulación su libre y generalizado despliegue en las vías o espacios de uso público (como parece apuntarse en las SSTC 59/1990, FJ 7; 18/2017, FJ 3, y 148/2021, FJ 5, aunque con una escueta construcción que deja sin resolver algunas dudas que se plantean) en ningún caso estaríamos ante un derecho absoluto porque ningún derecho lo es.

Cualquier derecho puede ser objeto de límites con el fin de salvaguardar otros derechos, otros fines constitucionalmente legítimos o bienes constitucionalmente protegidos, en este caso el uso demanial y la seguridad de las personas. Así se desprende de los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución y de una consolidada y temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 11/1981, FFJJ 7 y 8, y 2/1982, FJ 5, entre otras muchas).

Es pues doctrina constitucional pacífica que el legislador puede establecer límites a los derechos, mediante ley orgánica u ordinaria, según se trate, respectivamente, de restricciones que afecten frontal y directamente a los elementos o la estructura del derecho o en tal intensidad que supongan una limitación esencial, o se trate de restricciones al modo; tiempo o lugar de su ejercicio. Ahora bien, la limitación de los derechos constitucionales por el legislador debe cumplir con tres presupuestos de constitucionalidad: el respeto al contenido esencial del derecho limitado —que consagra también el artículo 53.1—, la búsqueda de un fin constitucionalmente legítimo o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante y el respeto del principio de proporcionalidad [SSTC 11/1981, FJ 5; 140/1986, FJ 5; 196/1987, FJ 6; STC 104/2000, FJ 8; 292/2000, FFJJ 11 y 15; 53/2002, FJ 13, y 146/2006, FJ 2 b), entre otras muchas].

En definitiva, el Tribunal Constitucional admite que la ley, ordinaria u orgánica, contemple medidas que limiten los derechos fundamentales. Y la ley puede habilitar a la Administración para llevar a cabo esa limitación en supuestos previamente determinados, siempre que la habilitación se encuentre suficientemente acotada en la correspondiente disposición legal en cuanto a los supuestos y fines que persigue, de

manera que resulte cierta y previsible, y esté justificada en la protección de bienes o derechos constitucionales, tal y como ocurre en el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo.

En aplicación de esta doctrina constitucional, ya en el año 1999 el Tribunal Constitucional se refirió a que «las libertades de circulación y residencia no confieren, como es natural, un poder jurídico omnímodo a favor de su titular, ya sea en orden a pasar por cualquier lugar, ya sea en orden a habitar en él» (STC 28/1999, FJ 7). Así lo había recogido también la STC 59/1990, en su FJ 8, cuando admitió que el derecho de reunión y manifestación en un «lugar de tránsito» puede legítimamente provocar una restricción del derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación.

Más adelante, la STC 84/2013, FJ 6, consideró proporcionada, de acuerdo con el canon constitucional, la previsión legal de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (artículo 54 bis), que permite a las administraciones competentes la prohibición de la circulación de vehículos de motor por pistas forestales, así como justificada en aras de la protección del medio ambiente y la prevención del riesgo de incendio, en tanto que bienes y fines constitucionalmente legítimos. La STC 183/2021, FJ 4, llegó a la conclusión de que una limitación de la circulación en (todas) las vías de uso público en horas y lugares determinados entraría dentro del ámbito de las limitaciones y restricciones adecuadas y necesarias para revertir la evolución negativa de la pandemia y proporcionada con la protección de la vida y la salud pública.

A lo anterior hay que añadir la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a que no toda medida que incida en la libre circulación de personas por el territorio nacional es necesariamente contraria al artículo 139.2 de la Constitución, sino que únicamente lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada (SSTC 37/1981, FJ 2, y 66/1991, FJ 2).

A la vista de la jurisprudencia constitucional y los razonamientos expuestos, esta institución no considera que pueda reputarse como constitucionalmente ilegítimo ni proscrito el que, en aras de la seguridad, y únicamente durante las horas en las que transcurre una cacería en un terreno cinegético, la ley prevea que el órgano competente en materia de caza pueda permitir el ejercicio de la caza en los caminos y vías pecuarias enclavadas en el mismo, siempre que, a su vez, el órgano competente sobre la vía o camino (el titular de la infraestructura) haya autorizado el corte del acceso de personas a los caminos y vías durante esas horas y ello sea debidamente señalizado.

El titular del bien de dominio público habrá de conceder o de denegar la autorización del corte de acceso a la vía, camino, sendero de uso público o vía pecuaria, de acuerdo

con las normas reguladoras del bien público y ponderando la armonización del uso común, propio y conforme a la naturaleza de la vía, con los otros usos privativos que las normas de aplicación permitan, teniendo en cuenta las afecciones y exclusiones del uso común que pueden implicar y cuya preferencia ha de primar en caso de no poderse conciliar, todo ello bajo criterios de proporcionalidad, que habrán de ponderarse y apreciarse en cada caso.

Si se otorgan ambas autorizaciones, la del titular de la infraestructura y la del órgano competente en materia de caza, en efecto, algunas vías de uso público pueden resultar cortadas —y por tanto sustraídas al uso público— durante algunas horas —únicamente las que dure la cacería— en cuyo caso deberá señalizarse adecuadamente, todo ello con la finalidad de proteger la seguridad de las personas.

Pero la posible limitación que las eventuales autorizaciones implicarían para la libre circulación de personas, siempre que se otorgaran por los dos órganos administrativos competentes de conformidad con el precepto legal y las leyes de aplicación sobre la vía o camino público, y previa valoración ponderada y proporcional del caso, tendría un alcance excepcional, puntual, discontinuo y estrictamente temporal, circunscrito a las horas en las que transcurra la cacería —sin que quepa que se otorgue durante años como se alega en la solicitud— y sin que pueda afectar a todas las vías y caminos o senderos de uso público.

En suma, la previsión legal prevé una eventual modulación del derecho que afectaría al modo en que se ejerce en unas circunstancias concretas estrictamente determinadas, con fines admitidos constitucionalmente, y de forma no especialmente intensa, por lo que, en consecuencia, no lo desnaturalizaría.

## RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 18 de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.