

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 25 de junio de 2019, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura

(Boletín Oficial del Estado, núm. 116, de 15 de mayo de 2019)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Se han presentado en esta institución sendas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*Diario Oficial de Extremadura* número 70, de 10 de abril). Las solicitudes se realizaron mediante escritos con registros de entrada de 23 de mayo de 2019 y 11 de junio de 2019, a los que se asignaron los números de referencia (...) y (...), de acuerdo con la legitimación activa para la interposición de dicho recurso que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

SEGUNDO. La petición se dirige contra el artículo primero apartado 1 de la Ley, en tanto que modifica el artículo 21 de la Ley 14/2010; el apartado siete de este artículo, que a su vez modifica el apartado 1 del artículo 49 de la misma ley; y el artículo segundo, en cuanto que modifica la tasa de licencia de caza regulada en el Anexo de la Ley 18/2001.

El apartado 1 del artículo primero de la ley modifica el artículo 21 de la Ley 14/2010, que regula los cotos sociales, estableciéndose en su apartado 2 que «Todos los socios deberán estar federados en la Federación Extremeña de Caza para poder cazar en el coto social».

El apartado 7 del artículo primero modifica el apartado 1 del artículo 49 de la Ley 14/2010, que regula los requisitos para ejercicio de la caza, contemplándose como requisito en su apartado f la necesidad de contar con un documento acreditativo de estar federado en la Federación Extremeña de Caza, en caso de ejercer la caza en un coto social.

Por último, el artículo segundo modifica determinadas tasas contempladas en el Anexo de la Ley 18/2001, entre las cuales se encuentra la tasa de licencia de caza. En

esta tasa se establece una bonificación del 25 % sobre la cuantía de la tasa para cazadores federados en la Federación Extremeña de Caza.

El solicitante considera que con esta regulación se vulnera lo dispuesto en los artículos 14 y 22 de la Constitución, al ser la regulación aprobada contraria a los principios de igualdad y no discriminación, y vulnerar la libertad negativa de asociación garantizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto forma parte de la libertad de asociación contenida en el artículo 22 de la Constitución.

Los motivos para ello son que obliga a los cazadores que deseen cazar en cotos sociales en Extremadura a estar federados en la Federación Extremeña de Caza, imponiéndoles así una federación obligatoria contraria a los citados artículos.

Se alega que la Federación Extremeña de Caza es una entidad de carácter privado de naturaleza asociativa que circunscribe sus funciones públicas al ámbito del deporte, y especialmente a las competiciones, y que sus funciones públicas no pueden extenderse a actividades deportivas no competitivas y de ocio relacionadas con la caza, salvo en igualdad de condiciones con otras organizaciones representativas.

Igualmente, se señala que la citada Federación no es la única organización de representación del colectivo de cazadores no deportivos o que no realizan actividades competitivas; por lo que la imposición de pertenecer obligatoriamente a dicha federación para ejercer la caza en cotos sociales en Extremadura supone una discriminación.

Finalmente, se cita la modificación de la Ley de tasas citada, aunque no se argumentan los motivos de inconstitucionalidad de este precepto.

Una vez expuesto lo anterior, procede realizar un análisis sobre el asunto, atendiendo a las alegaciones de los interesados y a la doctrina y la jurisprudencia constitucionales.

Ha de comenzarse por una cuestión esencial en este asunto, y que incide directamente en el análisis de la constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

La jurisprudencia constitucional ha construido cierta doctrina sobre la llamada libertad de asociación negativa, que se inició con la STC 5/1981, de 13 de febrero. Es importante citar en este supuesto citar lo dispuesto en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo, que se refiere a esta cuestión en relación con las federaciones deportivas:

3. El examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del contenido de los preceptos cuestionados exige efectuar algunas consideraciones generales en orden a determinados aspectos del derecho de asociación.
 - A) De acuerdo con el art. 10.2 de la Constitución, las normas relativas al derecho de asociación han de ser interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Este

criterio interpretativo permite afirmar que el derecho de asociación comprende tanto la libertad positiva de asociación como la negativa de no asociarse; en efecto, el art. 20.2 de la mencionada Declaración Universal establece que «nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación», mientras que la libertad positiva se encuentra reconocida, dentro de ciertos límites, por el art. 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y por el art. 11 del Convenio de Roma. El Tribunal ha tenido ya ocasión de referirse a este contenido de la libertad de asociación, en relación al cual ha declarado que «el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su art. 22.1 comprende no solo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse (Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero, fundamento jurídico 19)».

- B) El reconocimiento y alcance de estas dos libertades —positiva y negativa— se encuentra en conexión con el tipo de Estado en cada tiempo y lugar. Así la libertad de asociarse supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el derecho de asociación, y la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social.

En conexión con lo anterior, debe señalarse que uno de los problemas que se plantea en el Estado social y democrático de Derecho es determinar en qué medida el Estado puede organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector.

En concreto, por lo que aquí interesa, la configuración por la ley de este tipo de asociaciones plantea el problema de determinar en qué medida es compatible con el derecho de asociación, para lo cual es necesario tener en cuenta los siguientes puntos:

- a) En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que la utilización generalizada de esta vía respondería a unos principios de carácter corporativo, aun cuando fuera de modo encubierto, incompatibles con el Estado social y democrático de Derecho. Afirmación que no excluye la posibilidad de que se utilice excepcionalmente, siempre que se justifique su procedencia en cada caso por razones acreditativas de que constituye una medida necesaria para la consecución de fines públicos, y con los límites necesarios para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución) de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- b) Partiendo de lo anterior, el respeto al contenido esencial del derecho de asociación que impone al legislador el art. 53.1 de la Constitución exige que se respete la libertad negativa —libertad de no asociarse—, pues una asociación coactiva u obligatoria no sería una verdadera asociación. Y asimismo exige respeto a la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados. También es de aplicación lo dispuesto en el art. 22.4 de la Constitución, en orden a que las asociaciones solo podrán ser

disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

- c) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el art. 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social. Esta posibilidad no se encuentra excluida por el artículo mencionado, cuyo número 3 se refiere a «las asociaciones constituidas al amparo de este artículo», de donde se deduce a sensu contrario que no se excluye la existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo.
 - d) La peculiaridad de estas asociaciones, dado su objeto, puede dar lugar a que el legislador regule su constitución exigiendo los requisitos que estime pertinentes, dentro de los límites indicados; y ello porque el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.
- C) El art. 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas. Así en la propia Constitución (arts. 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales.

Igualmente es necesario traer a colación lo dispuesto en el fundamento jurídico 4 de la misma sentencia:

- B) Los arts. 14.3 y 15 de la Ley de 31 de marzo de 1980, General de la Cultura Física y del Deporte, antes transcritos, están incluidos en la Sección 2.^a «Las federaciones españolas» del capítulo II de la ley «Las asociaciones y federaciones deportivas». Para valorar su constitucionalidad o inconstitucionalidad, es necesario efectuar unas consideraciones sobre el carácter que la ley otorga a dichas Federaciones.

La Ley de 31 de marzo de 1980 tiene como objeto —art. 1— el impulso, orientación y coordinación de la educación física y del deporte, que se lleva a cabo a través de la organización administrativa a que se refiere el art. 2 (Consejo Superior de Deportes, comunidades autónomas, diputaciones provinciales, cabildos insulares y municipios). Al lado de esta organización administrativa, la Ley atribuye funciones públicas de carácter administrativo a las federaciones españolas, las cuales —art. 5.2— colaboran con el Comité Olímpico Español, y, de conformidad con el ordenamiento internacional, regulan el ejercicio de sus respectivas especialidades deportivas y sus competiciones; en conexión con tal precepto, el art. 16 enumera las funciones atribuidas a las federaciones, al señalar en su núm. 1, que bajo la coordinación del Consejo Superior de Deportes, las federaciones españolas elaboran sus reglamentos deportivos y, basándose en el ordenamiento internacional, atienden al desarrollo específico de su modalidad deportiva, regulan las competiciones, colaboran en la formación de sus cuadros

técnicos, velan por el cumplimiento de las normas reglamentarias y ejercen la potestad disciplinaria, correspondiéndoles además la asignación, control y fiscalización de subvenciones a las asociaciones y entidades deportivas adscritas a ellos.

Del conjunto de la ley se deduce que la misma no configura a las federaciones españolas como corporaciones de carácter público integradas en la Administración, ni tampoco como asociaciones obligatorias, ya que las regula aparte de la organización administrativa, y no obliga a los clubs a pertenecer a ellas (arts. 3.4 y 12.2). Las federaciones se configuran como instituciones privadas, que reúnen a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva (arts. 19 y 14) si bien se estimula la adscripción a la respectiva federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y, por otra parte, la ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados.

De acuerdo con la ley, las federaciones aparecen configuradas como asociaciones de carácter privado, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo.

A partir de estas consideraciones, el Tribunal ha admitido la afiliación obligatoria, siempre que se cumplan tres requisitos, que básicamente se exponen en el fundamento jurídico 12 de la Sentencia 113/1994, de 14 de abril:

12. De esta doctrina constitucional cabe extraer inicialmente tres criterios mínimos y fundamentales a la hora de determinar si una determinada asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria, puede superar un adecuado control de constitucionalidad:

En primer lugar, no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido originario, o positivo [lo que en la STC 132/1989 hemos llamado «límite externo», recogido anteriormente en el punto b de la STC 67/1985, fundamento jurídico 3º B)]. La adscripción obligatoria a una entidad corporativa no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente.

En segundo lugar, el recurso a esta forma de actuación administrativa que es, al propio tiempo y antes que nada, una forma de agrupación social creada *ex lege*, incluida la previsión de adscripción forzosa, no puede ser convertida en la regla sin alterar el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el valor superior de libertad (art. 1.1 C.E.) y que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su orden político (art. 10.1 C.E.).

En tercer lugar, la adscripción obligatoria a estas corporaciones públicas, en cuanto «tratamiento excepcional respecto del principio de libertad», debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo. Ciertamente, este Tribunal Constitucional no puede erigirse en juez absoluto de dicha «dificultad», en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador

un amplio margen de apreciación, pero sí podrá identificar legítimamente aquellos supuestos en los que, prima facie, tal imposibilidad o dificultad no se presente.

Un análisis de estos requisitos en el caso presente da como resultado la constitucionalidad de la afiliación obligatoria; así, a) no se establece la prohibición de asociarse a otras federaciones de caza; b) la afiliación obligatoria no es regla, sino excepción únicamente aplicable respecto al ejercicio de la caza en cotos sociales; y c) está justificada por los fines públicos que persigue la citada federación, en cuanto entidad que controla el desarrollo de la actividad cinegética deportiva en estos lugares.

Sentado lo anterior, hay que poner de manifiesto que la Federación Extremeña de Caza es una federación deportiva, del tipo de las analizadas en la jurisprudencia constitucional que se acaba de exponer. Este hecho no es negado por los solicitantes del recurso. Lo que sí se niega es que la actividad que se ejerce en los cotos sociales (únicos en los cuales es obligatorio federarse para practicar el ejercicio de la actividad cinegética) sea una actividad deportiva. La respuesta a esta cuestión (si la caza en cotos sociales puede calificarse de deporte o no) es fundamental, ya que de ella dependerá la constitucionalidad o no de la medida aprobada por el legislador extremeño.

El artículo 21 de la Ley 14/2010 regula los cotos sociales, estableciendo que estos son aquellos cotos de caza cuya titularidad corresponde a las sociedades locales de cazadores inscritas en el registro de sociedades locales de cazadores y en los que el aprovechamiento cinegético se realiza por los socios, sin ánimo de lucro. A su vez, la ley define las sociedades locales de cazadores en el artículo 71, indicando que estas son las asociaciones de ámbito local que tengan como fin básico el ejercicio de la caza.

En relación con lo anterior, la disposición transitoria primera de la ley, que lleva por título «Adaptación de los clubes deportivos locales», establece en su apartado primero que los clubes deportivos locales de cazadores existentes a la entrada en vigor de la ley tendrán la consideración de sociedades locales de cazadores si se inscriben en el Registro de sociedades locales de cazadores, en el plazo de un año desde la creación del citado registro. Y en el apartado segundo se establece que permanecerán vigentes las autorizaciones de cotos deportivos locales de caza, otorgadas según la legislación anterior, de los que sean titulares clubes deportivos locales de cazadores, siempre que los mismos cumplan lo dispuesto en el apartado anterior. Se establece expresamente en dicho apartado que dichos cotos tendrán la consideración de cotos sociales.

De tal forma que, al menos en los cotos sociales que antes de la entrada en vigor de la Ley 14/2010 tuvieran la condición de cotos deportivos locales, la actividad cinegética que se lleve a cabo tiene la consideración de deportiva, con lo que estaría justificada la afiliación obligatoria a la Federación Extremeña de Caza en estos casos, en tanto que

dicha federación ejerce funciones públicas de carácter administrativo en cuanto a organización de la actividad, cumplimiento de requisitos de los participantes, etcétera.

Llegados a este punto, hay que traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de interpretación de las normas conforme a la Constitución. En este sentido el fundamento jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo establece lo siguiente:

[...] como afirmamos en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)» (STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9).

De estas manifestaciones del tribunal, cabe inferir una interpretación constitucional de la norma, cual es la de que la federación obligatoria sea necesaria en los cotos sociales, o al menos en aquellos cotos sociales que con anterioridad a la legislación vigente fueran cotos deportivos locales y en los cuales se practique la caza deportiva. No obstante, procede iniciar actuaciones con la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura exponiendo esta situación y solicitando información acerca de la conversión de los cotos deportivos locales en cotos sociales y el papel de la Federación Extremeña de Caza en el resto de cotos sociales que no respondan a esa tipología.

Por lo tanto, este motivo debe ser desestimado.

Respecto a la cuestión de la bonificación de la tasa por expedición de la licencia de caza a los cazadores federados, esta institución se pronunció al respecto por la misma cuestión con ocasión de la solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Illes Balears 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril,

baleares de caza y pesca fluvial. En aquella ocasión, y por el mismo asunto, se expusieron los siguientes argumentos:

Acerca de la disposición adicional quinta de la Ley 3/2013, no parece a esta institución que haya un indebido trato no igualitario entre todos los cazadores, pues solo se aplican bonificaciones a quienes se federan en una entidad deportiva, y es evidente que no es lo mismo un cazador federado que otro que no lo es. No se favorece la afiliación federativa, sino que no se perjudica la no afiliación; la afiliación deportiva lleva consigo costes y no es ilógico que se bonifique a quienes los asumen, en una labor por las asociaciones deportivas que tiene carácter de colaboración con la administración, como ya se vio. Las funciones de las entidades deportivas no se circunscriben exclusivamente a la práctica de las especialidades deportivas, sino que colaboran en la administración de la caza, lo dice la misma ley. Es una función que guarda cierto parecido con la colegiación profesional, también de base asociativa privada.

El deporte no es una actividad neutra que la Constitución no proteja ni fomente, al contrario (artículo 43.3). No es cierto que la Ley 3/2013 induzca a los cazadores a convertirse en deportistas, ni que haga imposible a las asociaciones de cazadores constituidas bajo la Ley Orgánica 1/2002 alcanzar sus finalidades; si no quedan en igualdad de oportunidades que las asociaciones constituidas bajo la Ley del Deporte, es porque caza y deporte no son lo mismo. Acerca de que la condición de federado habilite para «matar más en menos tiempo», queda injustificado en la solicitud; también la caza deportiva es una práctica limitada, no toda práctica deportiva es competitiva ni las competiciones son desorganizadas ni absolutamente libres ni carentes de límites o planificación, ni implican (no pueden implicar) desprecio a la gestión debida o al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Las federaciones siguen siendo en la Ley 3/2013 asociaciones en las que no es obligatorio inscribirse, salvo para la práctica del deporte. Una posible bonificación de hasta el 50 % de la tasa de la licencia de caza a los federados viene a reconocer que la organización de la práctica deportiva, su administración, que acarrea costes, ha de poder verse compensada, y esto no es desfavorecer a los no deportistas, ni por tanto es inconstitucional.

Estos argumentos son igualmente aplicables al caso que nos ocupa.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, incurre en vicio de inconstitucionalidad, por los motivos que se han descrito más arriba.

De acuerdo con los argumentos expuestos, esta institución considera que la ley citada no incurre en inconstitucionalidad.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 25 de junio de 2019, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifican la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura, y la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.