

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 21 de marzo de 2019, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2018, de 27 de diciembre de 2018, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 39 de 14 de febrero de 2019)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Con fecha de registro de entrada de 1 de febrero de 2019, al que se asignó el número de referencia (...), se recibió en esta institución una solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 69 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalidad Valenciana (*Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* número 8453, de 28 de diciembre). Esta solicitud se realiza 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.** Igualmente, mediante escrito con registro de entrada de 4 de marzo de 2019, al que se asignó el número de referencia (...) se recibió una nueva solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra este mismo artículo de la Ley citada.

**TERCERO.** Las peticiones se dirigían contra el artículo 69 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión financiera y de organización (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* número 8453, de 28 de diciembre de 2018) que modifica determinados artículos de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana. En concreto, el artículo citado modifica los artículos 12.1, letras a y d, el apartado 2 del artículo 32, el apartado 2 del artículo 33, el artículo 48, el apartado 3 del artículo 52 y la disposición adicional segunda de la Ley 13/2004.

Sin embargo, la primera petición va dirigida exclusivamente contra las modificaciones introducidas en los artículos 12.1.d, 33.2 y 48 de la Ley 13/2004. Y la segunda petición, únicamente contra el artículo 33.2, por motivos distintos.

Procede por tanto, en primer lugar, analizar las modificaciones de dichos artículos.

El artículo 12.1.d establece la prohibición de la caza de especies de caza menor en aguaderos o cebaderos artificiales, salvo en los acotados de aves acuáticas y las especies migratorias, siempre que se les dispare en vuelo. A los efectos de la presente ley, tienen la consideración de cebadero los comederos y las porciones de terreno en las

que se deposita alimento en abundancia o de manera reiterativa con la finalidad de atraer las piezas de caza.

La modificación respecto del régimen anterior consiste en que se permite la caza de especies migratorias, siempre que se les dispare en vuelo. Además, se elimina la extensión de cincuenta metros desde los aguaderos o cebaderos que existía en la redacción original.

El artículo 33 en su apartado 2 establece que en las zonas comunes de caza podrán practicarse las modalidades que reglamentariamente se determinen y conforme a los períodos habilitados y otras normas que se establezcan en las directrices de ordenación cinegética de la Comunidad Valenciana y órdenes de vedas para asegurar el ordenado aprovechamiento del recurso.

La modificación respecto del régimen anterior consiste en que se ha eliminado la frase «En estas zonas podrá habilitarse un único período de caza con armas no superior a 8 semanas».

Por último, el artículo 48 regula las órdenes de vedas. La modificación en este caso consiste en la supresión del término «anual» del apartado 1 del artículo.

Según se expone en la petición de interposición, estos artículos implican una violación del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado que consagra el artículo 45 de la Constitución, así como del deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales que establece el mismo artículo. Las razones se exponen a continuación.

Así, respecto de las modificaciones introducidas en el artículo 12, se considera que el permitir la práctica de la caza de especies migratorias implica una violación de lo dispuesto en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, que en su artículo 7.4 establece la obligación de los Estados miembros de velar por que las especies migratorias a las que se aplica la legislación de caza no sean cazadas durante su período de reproducción ni durante su trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación.

Respecto a la eliminación de la distancia de cincuenta metros, se considera que se vulnera lo dispuesto en el Decreto 506/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de caza de 4 de abril de 1970, aplicable en la Comunidad Valenciana de forma supletoria. Este decreto establece en su artículo 33 la prohibición de tirar a las palomas en sus bebederos habituales o a menos de 1.000 metros de una palomar cuya localización esté debidamente señalizada.

En cuanto a la modificación del artículo 33, según la petición la supresión del límite existente hasta este momento (un único período de caza no superior a ocho semanas de

duración) implica a *sensu contrario* la posibilidad de establecer más de un período de caza, sin limitaciones temporales. Ello supone, siempre según la petición citada, autorizar de forma automática la denominada «media veda», práctica cinegética según la cual se permite cazar entre el 15 de agosto y el 15 de septiembre. Una práctica, por otra parte, no exenta de polémica y que ha sido denunciada por las organizaciones ecologistas por afectar a las especies de paloma torcaz, tórtola y codorniz.

Por su parte, el autor de la segunda petición considera que, al no existir un registro de zonas comunes de caza en la Comunidad Valenciana, cualquier terreno que no tenga la condición de coto de caza, reserva de caza, zona de caza controlada, zona de seguridad o refugio de fauna es zona común de caza. Y como consecuencia de ello la probabilidad de que se ejerza la actividad de la caza y se produzcan accidentes es mucho mayor, así como de que se pongan en riesgo las personas y los bienes. Según esta petición, esto implica una violación de la libertad de circulación consagrada en el artículo 19 de la Constitución.

Por último, respecto a la modificación del artículo 48, se considera que la eliminación del carácter anual de las órdenes de vedas posibilita la aprobación de una orden con carácter indefinido, desvirtuando así su carácter y naturaleza y, en definitiva, vulnerando lo establecido en la normativa, en particular en el artículo 65 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

**CUARTO.** Una vez expuesto lo anterior, procede realizar un análisis sobre el asunto, atendiendo a las alegaciones formuladas y a la doctrina y la jurisprudencia constitucionales.

Así, es preciso comenzar por poner de manifiesto el hecho de que la Comunidad Valenciana tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de caza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.11 de la Constitución y el artículo 49.1.17 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Por lo que puede regular esta práctica como considere conveniente, siempre y cuando no se vulnere el texto constitucional. Ello implica, y es importante resaltarlo, que no está vinculada por lo que puedan disponer los preceptos de la Ley 1/1970, de 4 de abril, ni su reglamento de ejecución, aprobado por el Decreto 506/1971, de 25 de marzo de Caza.

Entrando en el análisis de los preceptos impugnados, se considera que la modificación realizada en el artículo 12 respecto de las aves migratorias vulnera la Directiva 2009/147/CE, conocida como la Directiva de Aves. En concreto, el artículo 7.4 de esta norma. Sin embargo, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 65.3.b de la Ley 42/2007 (citada), que prohíbe con carácter general el ejercicio de la caza de aves durante la época de celo, reproducción y crianza y la caza durante el trayecto de regreso hacia los lugares de cría en el caso de especies migratorias, en consonancia con lo dispuesto en la Directiva. Artículo que tiene carácter básico.

Lo anterior implica que el artículo 12 de la ley valenciana ha de interpretarse en este marco, que no prohíbe de forma total y absoluta la práctica de la caza de especies migratorias, sino que establece una limitación para la misma.

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 procede traer a colación el contenido del fundamento jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo, que 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 caza de especies migratorias está permitida, siempre que se respete el límite que marca la normativa básica del Estado. Con ello se ejerce una presunción de constitucionalidad de la norma que permite su conservación.

En cuanto a la eliminación de la distancia de cincuenta metros, ya se ha mencionado la no vinculación de la normativa valenciana a lo dispuesto en la regulación anterior a la Constitución.

Respecto de la modificación del artículo 33, tampoco la eliminación de la limitación existente implica, como se defiende en la primera de las peticiones presentadas, que se permita la denominada «media veda». Habrá que estarse a lo que dispongan las directrices de ordenación cinegética de la Comunidad Valenciana y las correspondientes órdenes de vedas, sin que la modificación implique una vulneración del texto constitucional.

En cuanto a las alegaciones respecto del registro de zonas comunes de caza, hay que decir que la variación que se ha producido respecto de la situación anterior no afecta a la cuestión planteada, que ya se daba en la anterior redacción de la ley. Por lo que no cabe entrar en su valoración.

Por último, y respecto de la eliminación del carácter anual de las órdenes de vedas, tampoco cabe entender que el hecho de que la ley no establezca la obligatoriedad de su carácter anual implique una vulneración del texto constitucional. Al igual que sucede en el caso de la modificación del artículo 12 de la ley, también en este supuesto la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad contiene las garantías correspondientes para evitar una actuación arbitraria de la Administración. Así, el artículo 65 de la ley citada establece en su apartado 2 que, en todo caso, el ejercicio de la caza y la pesca continental se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos las comunidades autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie.

Por lo que tampoco en este supuesto se aprecia un vicio de inconstitucionalidad.

En conclusión, no se aprecia en las modificaciones llevadas a cabo violación alguna del texto constitucional, siendo necesario, en su caso, estar a la aplicación de los preceptos legales para poder pronunciarse sobre su adecuación o no al ordenamiento jurídico vigente.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**ÚNICO.** La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que el artículo 69 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana, en cuanto modifica los artículos 12, 33 y 48 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana, incurre en vicio de inconstitucionalidad, por los motivos que se han descrito más arriba.

Sin embargo, como ya se ha demostrado, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, cabe entender que las modificaciones no vulneran lo dispuesto en la normativa básica del Estado en esta materia (esencialmente la Ley 42/2007); sin que pueda decirse que la ley incurre en inconstitucionalidad por rebajar la protección básica en esta materia.

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

## RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 21 de marzo 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 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana.