Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 18 de octubre de 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

(*Boletín Oficial del Estado,* núm. 176, de 21 de julio del 2018)

ANTECEDENTES

PRIMERO D. (…), en su calidad (…), solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (*Boletín Oficial del Estado* número 176, de 21 de julio). Esta solicitud se realiza mediante escrito con registro de entrada de 24 de septiembre de 2018, al que se asignó el número de referencia (…), 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 la Ley en su totalidad, en relación con la modificación que supone respecto del régimen jurídico existente del tratamiento de las especies exóticas invasoras en España.

Por razones de sistemática, y antes de entrar en otras consideraciones, procede realizar un análisis de la Ley cuya constitucionalidad se discute.

La Ley consta de un Preámbulo, un artículo único dividido en once apartados, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

Según se expone en el Preámbulo, la Ley trae causa de la polémica surgida en torno a las especies exóticas invasoras. Así, se expone cómo tras la aprobación del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras, como consecuencia del recurso de varias organizaciones no gubernamentales, el Tribunal Supremo dictó la sentencia nº 637/2016, de 16 de marzo, modificando la lista de especies catalogadas y anulando varias disposiciones del Real Decreto citado. La Ley se contempla, literalmente, como una solución que compatibilice la protección del medio ambiente de conformidad con la sentencia del Tribunal Supremo, con la actividad y el empleo de los sectores cinegético y piscícola, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Reglamento 1143/2014, de 22 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras en cuya aprobación participó activamente España, debiendo valorar,

en las actuaciones a seguir, las especies que proporcionan beneficios sociales y económicos. (Preámbulo, párrafo 6).

Para ello, se modifican en el artículo único varios preceptos de la Ley 42/2007. Así, en el apartado 1 se modifican los principios contenidos en los apartados b y l de la Ley para introducir una referencia a las exigencias económicas, sociales y culturales y las particularidades regionales y locales respecto de la conservación y restauración de la biodiversidad y de la geodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (apartado b), y una referencia a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, y a las exigencias económicas y recreativas respecto del mantenimiento y la adaptación de las poblaciones de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje (apartado l).

En el apartado 2, se modifican algunas definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley; en concreto, se añaden las definiciones de «introducción» (apartado 22.bis), «recursos zoogenéticos para la agricultura y la alimentación» y «especie naturalizada» (apartados 29.bis y ter) y se modifica la definición de «suelta» contenida en el apartado 42 de este artículo.

El apartado 3 modifica el artículo 54 de la Ley 42/2007, que regula las garantías de conservación de especies autóctonas silvestres, añadiendo el inciso «en todo el territorio nacional» en el apartado 2, relativo a la prohibición de importación o introducción de especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos, y un apartado 5.bis prohibiendo la suelta no autorizada de ejemplares de especies alóctonas y autóctonas de fauna, o de animales domésticos, en el medio natural.

El apartado 4 modifica el artículo 60 de la Ley 42/2007, que regula las Estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra amenazas para la biodiversidad y la situación crítica de una especie. En concreto se modifica su apartado 1, eliminando las referencias expresas al uso ilegal de sustancias tóxicas, la electrocución y la colisión con tendidos eléctricos o parques eólicos, o el plumbismo, en tanto que amenazas para la biodiversidad.

Los apartados 5, 6 y 7 contienen, en conjunto, una modificación de la regulación del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras. El apartado 5 modifica de forma drástica el artículo 64 de la Ley, y los apartados 6 y 7 añaden a la Ley los artículos 64.ter y 64.quater, regulando respectivamente las especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas en el medio natural con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético y las sueltas con la especie trucha arcoíris (art. 64.ter) y el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura (art. 64.quater), si bien en este último caso se produce una remisión a lo

dispuesto en el Reglamento 708/2007, del Consejo, de 11 de junio de 2007, sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura.

Por su importancia, es necesario describir aquí las modificaciones efectuadas en este tema. Así, la regulación del Catálogo de Especies Invasoras contenida en el artículo 64, tras la modificación efectuada, consta de nueve apartados, en contraposición a los siete anteriores a la reforma. De estos apartados, los anteriores números 1, 2, 4, 5, 6 y 7 permanecen con contenido inalterado, aunque con distinta numeración, siendo en la actualidad los apartados 1, 2, 6, 7, 8 y 9 del nuevo artículo 64.

La modificación se produce en los actuales apartados 3, 4 y 5, que se reproducen a continuación:

> 3. En los supuestos con regulación específica, en especial en la legislación de montes, caza, agricultura, sanidad y salud pública, pesca continental y pesca marítima, en casos excepcionales, por motivos imperiosos de interés público, incluidos los de naturaleza social y económica, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad podrá acordar, de oficio, a instancia de las comunidades autónomas o de parte interesada, mediante decisión motivada y pública, la suspensión del procedimiento de catalogación de una especie o promover la descatalogación de una especie previamente catalogada. Esta suspensión o descatalogación podrá realizarse mediante su declaración como especie naturalizada.
>
> 4. La Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad aprobará, a propuesta de las comunidades autónomas, y previa audiencia a los colectivos y entidades con interés legítimo, el listado de las especies naturalizadas y los ámbitos concretos de estas, para la suspensión de la catalogación o descatalogación de la especie incluida en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, debidamente justificado por razones de índole social y económica. Asimismo, deberá quedar probada fehacientemente la presencia de dichas especies en los ámbitos seleccionados, antes de la entrada en vigor de la presente Ley.
>
> 5. La inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras conlleva la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior. Esta prohibición podrá quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la autoridad competente cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas, o con fines de control o erradicación, en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprueben y teniendo en cuenta la relevancia de los aspectos sociales y/o económicos de la actividad a la que afecten.
>
> En casos excepcionales debidamente justificados, por otros motivos imperiosos de interés público incluidos los de naturaleza social o económica, la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad podrá dejar sin efecto, mediante acuerdo, algunas prohibiciones del párrafo anterior para una determinada especie catalogada. El acuerdo incorporará las garantías

necesarias para asegurar que no producirán efectos negativos sobre la biodiversidad autóctona.

Las estrategias, planes y campañas de control o erradicación de las especies deberán contar con acciones indicadores y un programa de seguimiento que permita evaluar su eficacia.

Las diferencias con la regulación anterior, en este aspecto concreto, son notables. Con anterioridad a esta reforma, y en concreto de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 64, se podía dejar sin efecto la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, restos o propágulos de especies incluidas en el Catálogo que pudieran sobrevivir o reproducirse, incluyendo el comercio exterior, mediante autorización administrativa. Sin embargo, sólo se admitía como motivación de esta autorización la necesidad por razones de investigación, salud o seguridad de las personas, o con fines de control o erradicación, y siempre en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprobaran.

La regulación actual de esta cuestión (las prohibiciones respecto de las especies catalogadas y la posibilidad de su levantamiento) se encuentra ahora en el apartado 5, que, a las razones antedichas de investigación, salud o seguridad de las personas y los fines de erradicación o control, añade que habrán de tenerse en cuenta la relevancia de los aspectos sociales y/o económicos de la actividad a la que afecten.

A esta posibilidad, cuya competencia la ley atribuye, aunque sin citarlo expresamente, a las Comunidades Autónomas, aparece otra *ex novo*, cual es la de que sea la propia Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, mediante acuerdo, la que deje sin efecto algunas prohibiciones para una determinada especie catalogada, en casos excepcionales debidamente justificados, y por otros motivos imperiosos de interés público incluidos los de naturaleza social o económica. El acuerdo incorporará las garantías necesarias para asegurar que no producirán efectos negativos sobre la biodiversidad autóctona.

Además de lo anterior, se prevé la posibilidad (apartado 3) de suspensión del procedimiento de catalogación de una especie, o su descatalogación, por la citada Comisión, en casos excepcionales, por motivos imperiosos de interés público, incluidos los de naturaleza social y económica. Esta suspensión o descatalogación podrá realizarse mediante su declaración como especie naturalizada.

Por último, el apartado 4 del artículo 64 establece que la Comisión aprobará el listado de las especies naturalizadas y los ámbitos concretos de estas, para la suspensión de la catalogación o descatalogación de la especie incluida en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, debidamente justificado por razones de índole social y económica. Para ello deberá quedar probada fehacientemente la presencia de dichas especies en los ámbitos seleccionados, antes de la entrada en vigor de la Ley.

Como ya se ha mencionado, el apartado 6 del artículo único de la Ley 7/2018 añade a la Ley 42/2007 un nuevo artículo 64.ter, que lleva por título «Especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas en el medio natural con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético. Sueltas con la especie trucha arcoíris.» En síntesis, mediante este artículo se permite el aprovechamiento piscícola o cinegético de aquellas especies catalogadas introducidas en el medio natural antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007. La gestión, control o posible erradicación de estas especies se podrá realizar, en sus áreas de distribución anteriores a la entrada en vigor de la Ley, a través de la caza y la pesca, y en todas sus modalidades, incluidas las reguladas por las federaciones deportivas españolas de caza y de pesca, cuando este objetivo quede recogido en los instrumentos normativos de caza y pesca.

Respecto a los ejemplares de especies catalogadas objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético que se detecten fuera de las áreas de distribución mencionadas, no se podrá autorizar en esas zonas su caza o pesca. En este caso, las administraciones competentes deberán proceder, en la medida de sus posibilidades, al control y posible erradicación de estas especies mediante metodologías apropiadas.

Por último, el apartado 4 del artículo 64.ter otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de permitir, previa autorización administrativa, las sueltas con la especie trucha arcoíris *(Oncorhynchus mykiss*) exclusivamente en las masas de agua en las que estas sueltas se hayan autorizado antes de la entrada en vigor de la ley. La relación de estas aguas deberá hacerse pública por las comunidades y ciudades autónomas. Las sueltas de la especie trucha arcoíris sólo podrán realizarse con ejemplares criados en cautividad, procedentes de cultivos monosexo y sometidos a tratamiento de esterilidad.

El apartado 8 del artículo único de la Ley 7/2018 modifica el epígrafe e) del apartado 3 del artículo 65 de la Ley 42/2007. Este apartado regula, con carácter general, las prohibiciones y limitaciones relacionadas con la actividad cinegética y acuícola en aguas continentales. La modificación introduce entre las prohibiciones la suelta no autorizada de especies alóctonas, y añade una referencia a las sueltas accidentales.

Los apartados 9 y 10 modifican el régimen sancionador existente hasta entonces. En concreto, mediante el apartado 9 se modifica el artículo 80.1 de la Ley, añadiendo un nuevo tipo de infracción, denominado g bis), consistente en la importación no autorizada de especies alóctonas y la suelta, introducción o liberación no autorizadas en el medio natural de especies autóctonas o alóctonas, o de animales domésticos. Y mediante el apartado 10 se modifica el régimen de calificación de las infracciones contenido en el artículo 80.2, recogiéndose la calificación de la infracción contenida en el mencionado apartado 80.1.g. bis) como muy grave, grave o leve según los casos.

Para terminar, el apartado 11 suprime la disposición transitoria segunda de la Ley 42/2007. Esta disposición regulaba el plazo de aprobación y publicación de los planes e instrumentos de gestión adaptados a los contenidos de la Ley, que se establecía en tres años.

La Disposición transitoria primera de la Ley 7/2018, a su vez, establece un plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor para aprobar y publicar las estrategias que contengan las directrices de control o erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, para lo que el Gobierno habilitará los correspondientes recursos para su cofinanciación en el Fondo para el Patrimonio Natural y Biodiversidad.

La Disposición transitoria segunda de la Ley 7/2018 lleva por título «Especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.» De acuerdo con esta disposición, hasta que se aprueben los instrumentos normativos de planificación y gestión y la delimitación cartográfica del área ocupada por las especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, a que se refiere el artículo 64 ter, apartado 2, las comunidades autónomas podrán autorizar la práctica de la caza y de la pesca, en zonas de limitadas, de las especies que tengan relevancia social, y/o económica, en sus distintas modalidades, adoptando las debidas medidas tendentes a la salvaguarda del medio natural y del ecosistema donde se desarrollen.

Hasta aquí la exposición del contenido de la Ley 7/2018.

TERCERO Es imprescindible para un análisis correcto de la cuestión controvertida analizar igualmente los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Supremo, en lo que aquí interesa.

La sentencia 637/2016 dictada por el Tribunal Supremo estima en parte el recurso presentado por algunas asociaciones ecologistas (CODA-ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA y ASOCIACIÓN PARA EL ESTUDIO Y MEJORA DE LOS SALMÓNIDOS) contra el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

Dicha sentencia anula la exclusión de varias especies del Catálogo y, por lo tanto, obliga a su inclusión en el mismo. En concreto, se trata de la carpa común (*Cyprinus carpio*), la trucha arcoíris (*Oncorhynchus mykiss*), el alga wakame (*Udaria pinafitida*), el *hongo quítrido* de los anfibios (*Batrachocytrium dendrobatidis*), el tupinambo (*Helianthus tuberosus*), el arruí murciano (*Ammotragus lervia*), y el cangrejo rojo *(Procambarus clarkii*). El Tribunal considera que el motivo fundamental para su inclusión es que ha quedado acreditado con la información científica o técnica disponible su carácter dañino para el medio ambiente (en concreto, para la biodiversidad y el equilibrio ecológico),

utilizando dependiendo de cada caso: los dictámenes emitidos por el CSIC o instituciones vinculadas al mismo (como el Museo de Ciencias Naturales o Real Jardín Botánico), la lista de 100 de las especies exóticas invasoras más dañinas del mundo según la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN), pruebas periciales, publicaciones y normas del propio Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (como el Atlas de Plantas Alóctonas Invasoras en España o el Listado de especies exóticas invasoras del Anexo II del Real Decreto 1628/2011).

Considera el Tribunal que la incorporación de especies exóticas invasoras en el Catálogo, presupuesta la existencia de una información científica o técnica que asevere, en la dicción legal, que constituyen una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o tos ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural, no es discrecional, sino reglada, porque a la Administración no le es lícito desatender la probada presencia de esas amenazas y excluir a su libre arbitrio, total o parcialmente, una especie de fauna o flora que sea merecedora de catalogación, en virtud de una decisión basada en criterios de mera oportunidad. (FJ 3).

La sentencia anula la Disposición Adicional quinta del Real Decreto 630/2013 «Disposiciones específicas para el cangrejo rojo y el arruí» y el apartado segundo de la Disposición Adicional sexta, en lo referente a la autorización de explotaciones de cría de visón americano. El Tribunal afirma que no es posible, ni lícito por vía reglamentaria soslayar las prohibiciones legales mediante un régimen de reservas, excepciones y salvedades jurídicas como las que contienen dichas disposiciones que, en suma, neutralizan o dificultan extraordinariamente el sistema tutelar diseñado en la norma con rango legal y en las disposiciones del Derecho de la Unión Europea sobre las especies exóticas invasoras (FJ 5).

Igualmente considera que la regulación contenida en éstas es inconciliable con las prohibiciones incluidas en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en su texto original de 2007) y, especialmente, en su artículo 61.3

> La inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras conlleva la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos, de sus restos o propágulos, incluyendo el comercio exterior. Esta prohibición podrá quedar sin efecto, previa autorización administrativa, cuando sea necesario por razones de investigación, salud o seguridad de las personas

que no admite excepciones o salvedades genéricas, sino razones de imperiosas de protección como la investigación, la salud o la seguridad que en las Disposiciones citadas no concurren, sino que la regulación reglamentaria prescinde de ellas, pues, ninguna indicación contiene esos preceptos que justifiquen esa regulación. (FJ 6).

También es crítico el Tribunal en cuanto a la definición de recurso zoogenético que se contiene en el Real Decreto. Señala el Tribunal que la noción de recursos zoogenéticos difiere sustancialmente de la empleada en el Real Decreto y, para su concreción, no sólo hemos de tener en cuenta su significación científica, sino el hecho incontrovertible y central en este proceso de que estamos en presencia de una especie exótica invasora con acreditada constatación científica sobre su carácter dañino, para la cual la Ley excluye toda posibilidad de introducción, posesión, transporte, tráfico y comercio, propósito que se puede incumplir y quedar inutilizado si se apela a supuestos que, en lugar de matizar o complementar el régimen jurídico de la inclusión en el Catálogo, niegan directamente su aplicación.

Desde tal perspectiva, es contradictorio que se incluya una especie en el Catálogo, por su carácter invasor y, por ende, dañino y, una vez incluida, se interprete, por el propio Reglamento, que a tal especie no le es aplicable la norma misma cuando es objeto de comercialización destinada a la alimentación, pues tal excepción neutraliza por completo la inclusión en el propio Catálogo, que la Ley ordena, en los términos que ya hemos visto, para las especies respecto de las cuales se haya acreditado la reunión de las características precisas para su inclusión.

No es lo mismo, evidentemente, la inaplicabilidad del Real Decreto a «[...] los recursos zoogenéticos para la agricultura y alimentación, que se regirán por su normativa específica», que la equiparación de la alimentación con el recurso zoogenético, que son cosas diferentes. El propio Real Decreto, entre sus definiciones, contiene en su artículo 2 la que ahora nos atañe, señalando que «Recursos zoogenéticos: (son) aquellas especies de animales que se utilizan, o se pueden utilizar, para la producción de alimentos y la agricultura». Lejos de favorecer la interpretación administrativa acerca de la validez de la disposición adicional quinta, la lectura de dicho artículo deja en evidencia su falta de acomodo legal, pues lo que tal disposición habilita es la comercialización —que parece libre y sin restricciones en su regulación normativa, salvo por lo que se refiere a zonas de extracción que habrán de ser precisadas— del cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*), pero con fundamento en su pretendida naturaleza de recurso zoogenético que queda nítidamente desmentida en la propia definición reglamentaria, puesto que no estamos ante un recurso que, por su valor genético —zoogenético— pueda favorecer la conservación, fomento o mejora de las razas, sino ante una finalidad bien distinta, la de autorizar, *contra legem,* la extracción, tenencia, transporte y comercialización de una especie catalogada, que es algo, como decimos, completamente diferente.

Es, en consecuencia, la información que facilita el material genético y no el aprovechamiento comercial del cangrejo rojo lo que justificaría la exclusión en la aplicación del reglamento (en tanto podrían estar asociadas a tales valores genéticos los relativos a la investigación, de un lado, o a la salud, de otro, que son los conceptos que

autoriza el artículo 61.3 LPNB a los fines de excepcionar el régimen general prohibitivo del Catálogo). Por el contrario, en este asunto, ninguna relación objetiva conecta la comercialización del cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*) —y su previa extracción en las zonas que se autoricen— como actividades orientadas a la satisfacción de fines de la industria alimentaria, con el concepto normativo y científico de los «recursos zoogenéticos». (FJ 7).

También se anula la Disposición Transitoria segunda del Real Decreto 630/2013 «Especies catalogadas introducidas en el medio natural con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético». Nuevamente, el Tribunal manifiesta que la Disposición contraviene de forma abierta la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (artículo 62. 3.e «en la actividad cinegética y acuícola queda prohibida la introducción de especies alóctonas. En el caso de introducciones accidentales o ilegales, no se podrá autorizar en ningún caso su aprovechamiento cinegético o piscícola, promoviendo las medidas apropiadas de control de especies para su erradicación», en su redacción original del año 2007), al haberse establecido un permisivo régimen de aprovechamiento acuícola o cinegético en relación con especies catalogadas y sobre las que reina una prohibición generalizada que afecta no solo a su introducción en nuestro país, sino que se extienda a los ejemplares que ya han sido introducidos previamente. (FJ 8). Es más, el Tribunal refuerza su argumentación con las siguientes consideraciones sobre especies catalogadas, que reproducimos a continuación:

1. Es válido aquí y cabe reproducir lo que se ha mencionado con anterioridad en relación con la irrelevancia, a los efectos que nos interesan para la resolución del litigio, de la fecha de introducción de las especies de fauna en sus respectivos medios naturales y, en este caso, antes de la entrada en vigor de la LPNB, pues el estatuto de protección y salvaguarda que brinda la incorporación al Catálogo —no cabe olvidar que estamos en presencia de especies sumamente agresivas para otras especies autóctonas y, en general, para los ecosistemas y hábitats, pues tal es un hecho probado— no puede hacerse depender de un dato superfluo desde el punto de vista de la información científica en este campo de la biodiversidad y sus amenazas, como es el momento de introducción de la especie, pues las catalogadas lo son, lo deben ser, al margen de la antigüedad de su presencia en las aguas continentales, a menos que se hubiera acreditado que el elemento cronológico resulta relevante a efectos de la procedencia de la catalogación de la especie.

2. Se trata de una disposición transitoria que no es, en rigor, transitoria, sino que provee un régimen prolongado de disfrute de determinadas situaciones, por tiempo indefinido, en favor de actividades cinegéticas o piscícolas que son legítimas en su ejercicio, pero que no pueden prevalecer frente a los valores superiores que se tratan de preservar con el Catálogo de previsión legal, de suerte que será legal, incluso encomiable y susceptible de protección la caza

y la pesca, cuando no se haga objeto de ellas especies catalogadas, que lo son por sus perniciosos efectos sobre el medio ambiente y, en especial, sobre las especies autóctonas y los hábitats y ecosistemas.

3. Está en la naturaleza de las cosas que la caza y la pesca, lejos de servir a los fines de erradicación de las especies catalogadas, más bien determinan su mantenimiento indefinido, cuando no la agravación, del status quo actual, dificultando, si no haciendo imposible, su erradicación, que es un objetivo inequívoco de la LPNB.

Por último, en la sentencia el Tribunal Supremo considera acreditado el carácter invasor y la amenaza grave de las especies a las que se ha hecho referencia y, por ello, considera procedente su inclusión en el Catálogo. Además, declara la invalidez de las Disposiciones Adicionales y Transitorias impugnadas por contravenir el ordenamiento jurídico. (FJ 9).

CUARTO. Una vez expuesto lo anterior, se exponen los motivos por los cuales el interesado defiende la inconstitucionalidad de la Ley.

En síntesis, el interesado considera que la Ley vulnera los artículos 9.2, 9.3, 14, 23, 24.1, 45, 117 y 118 de la Constitución española, por los motivos que se exponen a continuación.

La Ley viola lo dispuesto en Los artículos 9.2 de la Constitución, que establece el mandato a Los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; y 23 del mismo texto, que garantiza el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes.

La razón de ello es que se trata de una Ley aprobada por las Cortes Generales mediante una proposición de ley, del tipo de las contempladas en los artículos 87 y 88 de la Constitución, formulada por el Grupo Parlamentario Popular, quien en ese momento era también el partido en el Gobierno. La tramitación de las proposiciones de Ley, asegura el interesado, se realiza con muy escasa participación de los ciudadanos, al contrario que los proyectos de Ley, que son sometidos a consulta pública y de las organizaciones afectadas, como es el caso presente. Al haber elegido deliberadamente esta forma de tramitación, se sustrae en gran medida a la participación ciudadana la tramitación de la Ley, hasta tal punto que supone una violación de los artículos constitucionales citados más arriba.

El interesado considera que La Ley 7/2018 es una ley singular contraria a los artículos 9.3 y 14 de la CE, en su vertiente de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ya que se ha anulado la prohibición de caza, pesca y explotación comercial de las especies exóticas invasoras —i.e. trucha arcoíris, cangrejo rojo, visón americano—

cuando La STS de 16 de marzo de 2016 prohibió dichas actividades, sin elementos de ninguna clase que permitan valorar la racionalidad y proporcionalidad de tal decisión.

Según el interesado, la Ley 7/2018, se presenta como una reforma de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; sin embargo, su contenido no afecta a la misma, sino a la regulación de determinadas especies exóticas invasoras. En ningún momento se han explicitado las razones por las que se considera que la utilización de una norma con rango de ley es una medida necesaria y proporcionada, a sabiendas de las limitaciones que ello implica-impide la participación y no es susceptible de recurso ordinario. Es más, el contenido de la misma podría haber ido en una norma reglamentaria, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Se utiliza el vehículo formal de la ley para introducir innova es en una norma de rango reglamentario, que establece el régimen de las especies catalogadas como exóticas invasoras.

Se trata de una Ley singular dictada en atención al supuesto de hecho excepcional que la justifica; no todas las especies del catálogo ni todas las actuaciones que en él se mencionan requieren de una ley. Es decir, la modificación del Catálogo español de especies exóticas invasoras —RD 630/2013— por Ley lo ha sido en razón a la singularidad del supuesto de hecho que se quieren atender-posibilitar la explotación comercial de determinadas especies exóticas invasoras.

La Ley 7/2018 se justifica por intereses económicos y comerciales de las especies invasoras que se citan: el interés del aprovechamiento piscícola —carpa; cinegético— arruí; de pesca deportiva —trucha arcoíris; el impacto económico negativo que la prohibición impuesta por la sentencia crearía para las actividades comerciales y explotaciones industriales que utilizan dichas especies catalogadas, como el cangrejo rojo, o el visón americano.

Para el interesado no hay tal justificación económica. El motivo de la norma no es la cuantía económica del perjuicio sino el tipo de interés perjudicado. El coste económico de los daños que causan dichas especies exóticas invasoras, el coste de su erradicación, o el coste de la desaparición de especies autóctonas i.e. cangrejo de río, trucha común, visón europeo..., es cuantiosamente muy superior al importe de la ganancia que pueda suponer la explotación de la trucha arcoíris, el cangrejo rojo o el visón americano y así se ha demostrado por los científicos. El motivo no es la economía general sino los intereses particulares de cazadores, pescadores, o determinadas industrias.

En ningún caso ha explicado el legislador de 2018 la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante una norma con rango de ley, que sea necesario —razonable y

proporcionado— que las vicisitudes de determinadas especies exóticas invasoras queden petrificadas en una norma con rango de ley. La regulación de la Ley 7/2018 se refiere a la misma materia que los artículos del RD 630/2013 que fueron anulados por la Sentencia del Tribunal Supremo. No se ha justificado cuál es el cambio de circunstancias, entre 2013 y 2018, que obligan a que dicha materia necesite ahora ser regulada por una norma con rango de ley.

No se ha motivado por qué estas especies exóticas invasoras tienen un trato preferencial con respeto al resto. Por qué las sueltas de trucha arcoíris se aseguran y regulan por ley cuando esta especie no presenta peculiaridad alguna, desde el punto de vista científico, con respecto al resto de invasoras. Esta discriminación implica arbitrariedad porque carece de toda explicación racional y científica.

Tampoco ha explicado el legislador, por qué el interés económico debe prevalecer sobre el ambiental, pues no debemos olvidar que el objetivo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que se reforma, es la protección del medio natural, disponiendo que todas las normas sectoriales cederán ante las ambientales, i.e. artículos 2 e) y f); 19.3; y 31.6. Máxime cuando en esta materia ya se había pronunciado el Tribunal Supremo —STS de 16 de marzo de 2016— diciendo que el interés económico en su explotación cedía ante el criterio científico —motivo por el que apreció que especies como: wacame o la pataca debían estar incluidos en el Catálogo de especies exóticas invasoras.

Por lo que en la Ley 7/2018 debería haberse motivado por qué, en este caso, el interés ambiental debe subordinarse al interés económico, y las necesidades de las especies autóctonas declaradas protegidas deben subordinarse a las de las especies invasoras.

Lo que lleva al interesado a concluir, que, como dijo el Tribunal Constitucional en la STC 203/2013, FJ 8

> la utilización de la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación excepcional que ha justificado su aprobación, y por las mismas razones no satisface el segundo de los límites que la STC 166/1986, de 19 de diciembre, predica de las leyes singulares: «la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los 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. De aquí se obtiene un segundo límite a las Leyes singulares, que es, en cierta medida, comunicable con el fundamentado en el principio de igualdad, en cuanto que esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulta válida para ser

utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa» [FJ 11 B)]».

A continuación, el interesado describe la Ley, exponiendo su parecer sobre su contenido. Por su interés, se cita literalmente la exposición:

El contenido de la Ley 7/2018 —en lo que ahora nos interesa— son los artículos:

Uno. que modifica el artículo 2, modificando el punto b) y añadiendo el l), restringe el objetivo de conservación en buen estado de hábitats y especies —impuestos por la Directiva 92/43/CEE, artículos 3.1; 4.4 y 6.1— para tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales —criterio que fue declarado como no acorde a la legalidad por el Tribunal Supremo en la sentencia de 16 de marzo de 2016, FJ Cuarto, apartados 2 y 3, que declaró que frente al criterio científico no cabe invocar el interés económico, casos de la pataca; wacame;

Dos. que modifica el artículo 3, añadiendo el apartado 29 bis que define el «recurso zoogenético», en cuanto que identifica finalidad zoogenética con el mero destino de comercialización a la alimentación o agricultura, y no excluye las especies exóticas invasoras, cuando su explotación es incompatible con las prohibiciones impuestas por el Reglamento 1143/2014 de la UE —que impide posesión, comercio, [...]— y que contradice el FJ Séptimo, de la STS de 16 de marzo de 2016 citada, que para con el cangrejo rojo, recursos fitogenéticos dedicados a la agricultura y alimentación, [...] declaró «la inviabilidad jurídica de identificar la finalidad zoogenética a que se refiere el artículo 2.1 del Real Decreto sobre el que se polemiza con el mero destino de la comercialización del cangrejo rojo en la industria alimentaria, con la que no guarda relación alguna», y es que, cuando es incontrovertible el carácter de especie exótica invasora no puede hablarse de recurso zoogenético, porque la legislación excluye posesión, transporte, tráfico y comercio, siendo un contrasentido que se levanten las prohibiciones a una especie catalogada como exótica invasora cuando sea objeto de comercialización —para la alimentación, […]— además de no respetar la normativa europea, procediendo a declarar su «nulidad radical» FJ Séptimo, último párrafo;

Tres. en cuanto introduce el artículo 54.5 bis —que permite la suelta autorizada de especies invasoras— actividad que fue considerada no conforme a Derecho por la STS que acabamos de citar, FJ Cuarto, punto 5 penúltimo párrafo, por apreciar que el criterio científico y el principio de precaución —que son los que se recogen en el Reglamento 1143/2014 de la UE que regula estas especies— hace incompatible la calificación de una especie como exótica invasora y su «suelta» ;

Cinco. que modifica el artículo 64 puntos 3, 4, y 5, por dos motivos:

- en cuanto limita la consecución de los objetivos de conservación por intereses sociales y económicos, lo que vulnera la Directiva 92/43/CEE y Reglamento 1143/2014 y, ceñidos a las especies exóticas invasoras, contradice la STS de 16 de marzo de 2016, que

manifestó que frente al criterio científico no cabe invocar el interés económico, FJ Cuarto, apartados 2 y 3 citado; y

- porque atribuye a la Comisión Estatal la facultad de suspender la catalogación/descatalogación y la facultad de dejar sin efecto las prohibiciones que afectan a las especies exóticas invasoras catalogadas —permitiendo no ya por vía reglamentaria sino por un acto administrativo— eludir las tajantes prohibiciones establecidas en la normativa europea citada, y contradiciendo la STS citada FJ Quinto segundo párrafo, que declaró que estas «salvedades» que neutralizan el sistema tutelar diseñado por la normativa europea no son lícitas;

Siete. que introduce el artículo 64 ter, en cuanto limita el deber de protección —conservación en buen estado y recuperación— de las especies autóctonas, impuesto por la Directiva 92/43/CEE y levanta las prohibiciones impuestas para las especies exóticas invasoras por el Reglamento 1143/2014, invocando un criterio de Derecho interno —la entrada en vigor de la Ley 42/2007— no recogido por la normativa europea, y con respecto al que el Tribunal Supremo, en la tan repetida sentencia, manifestó que no era un criterio conforme a Derecho, por carecer de fundamento científico alguno, FJ Quinto último párrafo y reiterado en el FJ Octavo punto 1) antepenúltimo párrafo, que declara que el elemento cronológico no es relevante a efectos científicos y califica de dicho criterio de «dato superfluo»;

Ocho. que modifica el artículo 65.3 e), en cuanto permite la suelta autorizada de exóticas invasoras y plantea como alternativas el control y la erradicación, cuando dicha actividad perjudica a las especies autóctonas y dichas especies deberían ser objeto de erradicación, contradiciendo expresamente la STS citada, que para con la carpa y la trucha arcoíris, excluyo el criterio de antigüedad —no contemplado por la normativa europea— FJ Cuarto punto 4 último párrafo —haciendo prevalecer los criterios científicos y el principio de precaución— que son los que se recogen en el Reglamento 1143/2014 de la UE que regula esta materia; y que reconoció como incompatible la calificación de una especie como exótica invasora y su «suelta» FJ Cuarto, punto 5 penúltimo párrafo.

Este artículo de la Ley 7/2018, contradice la letra y el espíritu de la normativa europea, tanto del sistema tutelar implantado para conservar hábitats y especies autóctonas protegidas —Directiva 92/43/CEE— como de las prohibiciones que afectan a las especies exóticas invasoras —Reglamento 1143/2014 de la UE— y así fue declarado por la tan repetida STS en el FJ Sexto antepenúltimo párrafo, con ocasión de que se permitiesen, aun con controles, las explotaciones existentes de fauna declarada exótica invasora i.e. visón americano, concluyendo que la imposición de cautelas para el ejercicio de una actividad de explotación animal solo es admisible cuando se refiere a especies permitidas, no a especies incluidas en el Catálogo de exóticas invasoras FF Sexto último párrafo;

Disposición transitoria segunda: en cuanto transitoriamente permite la pesca y la caza de especies exóticas invasoras, introducidas antes de la Ley 42/2007,

levantando la prohibición general sin base científica alguna —como se reconoció por el TS en la tan repetida sentencia FJ Quinto último párrafo, que declara que dicho criterio carece de apoyo científico alguno— y, por tanto, consciente de que puede causar un perjuicio a las especies autóctonas protegidas, vulnerando las obligaciones impuestas por la normativa europea (Directiva 92/43/CEE y Reglamento 1143/2014).

A mayor abundamiento, y dado que estos tiempos marcados para la elaboración de las estrategias no suelen cumplirse —pensemos en el retraso de más de diez años en la aprobación de los planes de gestión de los espacios protegidos de la red Natura 2000— esta disposición transitoria podía permitir un régimen prolongado de explotación, lo que contravendría las prohibiciones establecidas para las especies invasoras y vulneraría frontalmente la STS de 16 de marzo de 2018, FJ Octavo punto 2) párrafo penúltimo, que afirma que las actividades cinegéticas y piscícolas son legítimas, pero que no pueden prevalecer frente a valores superiores, como lo es la conservación de hábitats y especies protegidos en Los que causan perniciosos efectos; y FJ Octavo punto 3) párrafo último, cuando afirma que «3) Está en la naturaleza de las cosas que la caza y la pesca, lejos de servir a los fines de erradicación de las especies catalogadas, más bien determinan su mantenimiento indefinido, cuando no la agravación, del status quo actual, dificultando, si no haciendo imposible, su erradicación, que es un objetivo inequívoco de la LPNB». —declarando la nulidad radical de las disposiciones que autorizaban esta actividad.

Considera igualmente el interesado que se ha vulnerado el artículo 45 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, y establece la obligación para los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Según el interesado, la reforma legislativa llevada a cabo por la Ley 7/2018 también estaría vulnerando el deber de los poderes públicos de utilización racional de los recursos —por promover unos, las especies exóticas invasoras, en perjuicio de otros, las especies autóctonas declaradas protegidas— y el deber de defender y proteger el medio ambiente —por permitir que especies protegidas entren en vías de extinción— obligaciones recogidas en el artículo 45 de la Constitución española.

Por último, considera el interesado que la Ley en cuestión vulnera lo establecido en los articulas 24.1, 117 y 118, en relación a la incidencia de la Ley en la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo.

Según el interesado, la aprobación de la Ley 7/2018 ha vulnerado el artículo 24.1 en su vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos, en tanto la regulación en ella contenida impide la ejecución de la STS de 16 de marzo de 2016.

La materia regulada por la Ley 7/2018, no es materia legal sino reglamentaria, tanto por la forma como por el fondo. Por la forma, porque en la propia Ley se prevé su

regulación reglamentaria, su deslegalización a futuro; así el artículo 5 de la Ley, que regula el contenido del Catálogo español de especies exóticas invasoras —aspecto medular de la reforma— declara que su regulación se realizará por vía reglamentaria y que corresponde al Ministerio —el ejecutivo— tomar las decisiones sobre la inclusión o exclusión de especies y, en un alarde de deslegalización, atribuye a la Comisión Estatal la transcendente decisión de suspender los efectos de la inclusión o exclusión de especies en el Catálogo, de levantar las tajantes prohibiciones que afectan a estas peligrosas especies .

Como decía la STC 203/2013, FJ 7, 3° párrafo

> una deslegalización a futuro que resuelve definitivamente la innecesaridad de la intervención del legislador para la obtención de los objetivos perseguidos, pues nada añade la aprobación por ley a lo que puede ser modificado, desde el mismo momento de su entrada en vigor, por vía reglamentaria.

Tampoco por el fondo la materia regulada debe serlo por ley, pues falta la pretensión de generalidad, como se aprecia en artículos como el referido a las sueltas de trucha arcoíris. Se trata pues de una norma muy específica; que sólo busca solucionar los problemas singulares y circunstanciados de las especies exóticas que se comercializan o explotan y que quedaron afectadas por la STS de 16 de marzo de 2016, i.e. trucha arcoíris, carpa, arruí, visón americano, el cangrejo rojo, el *black-bass*; en suma, de dar cobertura legal a las situaciones declaradas no conformes a Derecho, y anuladas, por el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 16 de marzo de 2016.

Reviste mayor gravedad la decisión de suspender las prohibiciones de comercio que afectan a una especie incluida en el Catálogo español de especies exóticas invasoras, que realizar sueltas de trucha, y mientras las primeras se delegan en la Comisión Estatal —formada por representantes del ejecutivo— ministerio y Consejerías, la segunda se regula en una norma con rango de ley.

Pudiendo llegar a la conclusión de que se ha optado por esta vía con la doble intención de eliminar la participación en el proceso de aprobación, e impedir el ulterior control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como decía la STC 203/2013, FJ 7 3° párrafo

> A cambio, la utilización de la ley ha sacrificado el control de la legalidad ordinaria a la que el [proyecto] afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa —recurso directo o indirecto contra reglamento— a instancias de los titulares de derechos e intereses legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente.

Esta conducta del legislador causa indefensión a las ONG de medio ambiente, entre ellas la interesada, porque les niega la ejecución de una sentencia en sus propios

términos; las impide participar en el proceso de toma de decisiones que las afectan; y las priva de su derecho a la tutela judicial —no pueden recurrir contra la norma que las niega sus derechos, y ello causa un perjuicio al interés general que defienden— lo que vulnera el artículo 24.1 de la Constitución española.

Este motivo ya ha sido invocado en el caso de proyectos aprobados por Ley —i.e. La Ciudad del Medio Ambiente en Soria, San Glorio en Palencia— y el Tribunal Constitucional ha anulado dichas normas.

En el caso de San Glorio, la Junta de Castilla y León modificó el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales (PORN) de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Fuentes Carrionas, Fuente del Cobre-Montaña palentina, una norma con rango reglamentario, para permitir la realización de un complejo turístico y estación de esquí.

Recurrida la norma por los grupos ecologistas, fue anulada, primero por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 8 de enero de 2008, y posteriormente, por el Tribunal Supremo, en la sentencia de 25 de enero de 2012.

Para conseguir su objetivo, la Junta de Castilla y León promovió la reforma de la Ley que aprobaba dicho espacio protegido, que fue aprobada por las Cortes de Castilla y León, la Ley 5/2010, de 28 de mayo, sobre modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del Parque Natural Fuentes Carrionas, Fuente del Cobre-Montaña palentina (Palencia), así se permitía la estación de esquí y la urbanización pero, al tener la norma rango de ley, no era susceptible de recurso ordinario, no podía ser recurrida por las ONG de medio ambiente.

Planteada cuestión de inconstitucionalidad por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León contra la Ley 5/2010 de las Cortes de Castilla y León, en un incidente de ejecución de sentencia, el Tribunal Constitucional apreció, en su sentencia de 23 de marzo de 2015, que dicha Ley vulneraba el principio de proporcionalidad —no quedó justificada la necesidad de una norma con rango de ley, con las limitaciones de participación, recurso, etc. que conlleva, para autorizar el proyecto; e impedía cumplir las antedichas sentencias.

Esta misma sentencia se cita en relación con la presunta vulneración de lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución española.

Como declaró el Tribunal Constitucional en sentencia de 23 de marzo de 2015, la aprobación de la Ley 5/2010 de las Cortes de Castilla y León, impedía cumplir la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2012.

El artículo 118 establece la obligación de cumplir las sentencias, y ejecutar lo juzgado, y en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016, que anuló

parte del RD 630/2013, quedó demostrado que las citadas especies eran exóticas e invasoras y perjudicaban el medio natural y a las especies autóctonas declaradas protegidas con las que competían —hechos que, apoyados en estudios científicos, nacionales e internacionales, nunca fueron contradichos por el Ministerio.

Considera el interesado que la regulación actual —contenida en la Ley 7/2018— que consolida las excepciones a las prohibiciones respecto de las especies exóticas invasoras, sin prueba científica alguna, y disminuye el rango de la decisión que permitirá crear nuevas excepciones para el resto de especies exóticas invasoras —que verán levantadas tan transcendentes prohibiciones por mero acuerdo de la Comisión Estatal— vulnera frontalmente la sentencia del Tribunal Supremo.

Por último, considera el interesado que ha existido una vulneración de lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución. Y ello porque aun cuando, en el preámbulo de la Ley 7/2018, se dice que con esta reforma se pretende cumplir con la STS, su contenido vulnera la misma —no sólo no elimina las excepciones a las prohibiciones declaradas no conformes a Derecho por el TS sino que las consolida elevando su rango y delega en la Comisión Estatal— nivel inferior al reglamentario —la facultad de establecer nuevas excepciones, o suspender la aplicación de las prohibiciones, siempre sin atender a criterio científico alguno— cuando no hay margen para que el poder ejecutivo, o el legislativo, atemperen la sentencia para acomodarla a sus intereses.

QUINTO. Una vez expuesto lo anterior, procede realizar un análisis sobre el asunto, atendiendo a las alegaciones del interesado y a la doctrina y la jurisprudencia constitucionales. Para ello, se analizarán en primer lugar las cuestiones relativas a la participación; tras ello la cuestión de la singularidad de la Ley y, por último, la incidencia en la tutela judicial efectiva.

1. En relación a la participación, el interesado considera que la Ley vulnera lo dispuesto en los artículos 9.2 y 23 de la Constitución, que consagran el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y establecen la obligación de los poderes públicos de facilitar esa participación. La razón se debe a su disconformidad con el procedimiento de tramitación de la Ley, que se llevó a cabo a través de una proposición de ley formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en lugar de tramitarse como proyecto de Ley.

   Es cierto que hay diferencias en cuanto a la participación se refiere entre ambos procedimientos, como pone de manifiesto su regulación. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, los proyectos de ley se someten a un proceso de participación pública, tanto directamente de los ciudadanos, como de las organizaciones más representativas de los intereses afectados por la norma en cuestión. A mayor abundamiento, en lo que a normas con incidencia ambiental se

refiere, el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, establece entre las funciones del Consejo el emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de real decreto con incidencia ambiental.

En consonancia con estas previsiones, la regulación de la tramitación de las proposiciones de Ley es mucho más escueta al respecto. Esta regulación se contiene en la Sección II del Capítulo II del Título V del Reglamento del Congreso (artículos 124 a 127). La tramitación de este tipo de proposiciones es idéntica a la de los proyectos de Ley (artículo 126.5 del Reglamento). El Reglamento del Congreso describe los distintos pasos de proyectos y proposiciones en sede parlamentaria, estableciendo la posibilidad en el artículo 44 de que, en el seno de la Comisión correspondiente, comparezcan personas competentes en la materia, informar y asesorar a la Comisión sobre los asuntos a tratar.

En el caso concreto que nos ocupa, de acuerdo con los diarios de sesiones de las Cortes Generales, se produjeron, el martes 13 de febrero de 2018, en el seno de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados, las comparecencias de D. Benigno Elvira Payan, Catedrático del Departamento de Zoología y Antropología Física de la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense de Madrid; D. Carlos Fernández Delgado, representante de la Sociedad Española de Ictiología; y D. Pedro Brufau Curiel, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura (*Diario de Sesiones* nº428). Ante esta misma Comisión comparecieron, el miércoles 21 de febrero de 2018, D. Theo Oberhuber, en representación de La Confederación Ecologistas en Acción (CODA); D. Juan Carlos Atienza, en representación de SEO/Birdlife; D. Pablo Vargas, especialista en especies exóticas invasoras e investigador del Jardín Botánico (CSIC); D. José Luis Bruna Brotons, Presidente de La Federación Española de Pesca y Casting; D. Carlos Bueno Dávila, Coordinador Nacional de la Plataform en Defensa de la Pesca ; D. Agustí Albiol Gabaldón, Coordinador Nacional y Portavoz de la Plataforma en Defensa de la Pesca y Jefe de Comunicación de la Federación Española de Pesca y Casting; D. Jesús Expósito Rubio, Presidente de la Asociación Española de Black Bass; y Dª Eva Tudela, Presidenta de Acció Ecologista-Agró (Diario de Sesiones nº 434).

Todas las personas citadas en Los dos párrafos anteriores comparecieron ante la Comisión, exponiendo ante los distintos Grupos parlamentarios sus opiniones respecto a la proposición de Ley; por lo que no puede decirse que no haya existido ningún tipo de participación en la tramitación de la proposición de Ley. Es cierto que no se trata de una participación similar a la que puede darse en el ámbito de la tramitación administrativa de un anteproyecto de Ley. En este último caso, han de

figurar en el expediente administrativo que se tramite los informes técnicos correspondientes que avalen la aprobación de la normativa, así como las alegaciones de los interesados y los documentos que estos presenten para defenderlas; y, en casos como este, habría de constar el informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en el que figuraran las opiniones de sus integrantes al respecto. Nada de esto se produce por una simple comparecencia ante una Comisión. No obstante, lo cierto es que hay una participación, aunque sea mínima, que impide considerar que la tramitación de la Ley carece en absoluto de participación ciudadana, y por lo tanto que se produzca una violación del texto constitucional.

Por otra parte, hay que recordar que las Cortes Generales representan al pueblo español (artículo 66 de La Constitución), y por lo tanto son el máximo órgano representativo del Estado, por lo que se entiende que la discusión parlamentaria es de por si una garantía respecto de la adecuación a derecho de las normas que finalmente se aprueben, en su caso. Además, ha de tenerse en cuenta que, en última instancia, el que una decisión se adopte por el Legislador aporta una mayor Legitimidad y garantías democráticas a su contenido, en la medida en la que se somete al contraste de los diferentes grupos políticos elegidos democráticamente.

2. Respecto a la cuestión de la singularidad de la Ley, alega el interesado que nos encontramos ante una ley singular, aprobada con la única finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo. Con lo que ello conllevaría de arbitrariedad, prohibida en el artículo 9.3 de la Constitución; y de violación de lo dispuesto en el artículo 24.1 del texto constitucional respecto de la tutela judicial efectiva.

   Es necesario en primer lugar, para valorar esta cuestión debidamente, exponer cual fue exactamente el fallo de la sentencia. Fallo que se reproduce a continuación:

   > Por todo ello, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución
   >
   > FALLAMOS
   >
   > Que estimando en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por sostenido por el Procurador Don Carlos Plasencia Baltés, en nombre y representación de las entidades CODA-ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ORNITOLOGÍA (en siglas SEO) y la ASOCIACIÓN PARA EL ESTUDIO Y MEJORA DE LOS SALMÓNIDOS (AEMS-RÍOS CON VIDA), contra el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto (RCL 2013, 1220) (publicado en el Boletín Oficial del Estado nº185, de 3 de agosto de 2013), debemos declarar y declaramos la nulidad de éste, por ser disconforme con el ordenamiento jurídico, exclusivamente en lo que se refiere a los siguientes extremos, con desestimación de los restantes pretensiones ejercitadas en la demanda:

i. La exclusión en el Catálogo de las especies *Batrachocytrium dendrobatidis, Udaria pinnatif ida, Helianthus tuberosus, Cyprinus carpio, Oncorhynchus mykiss*, debiendo consecuentemente quedar éstas incluidas en dicho Catálogo.

ii. La exclusión en el Catálogo de la población murciana del bóvido *Ammotragus lervia*, debiendo quedar dicha especie incluida sin excepciones.

iii. La disposición adicional quinta, que queda anulada en su totalidad.

iv. La disposición adicional sexta, que queda anulada en su apartado segundo, en cuanto a la siguiente indicación: «En ningún caso se autorizarán nuevas explotaciones de cría de visón americano (*Neovison vison*), o ampliación de las ya existentes, en las provincias del área de distribución del visón europeo (*Mustela lut reala*), que figuren en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad».

v. La disposición transitoria segunda, que queda anulada en su totalidad.

vi. No hacemos pronunciamiento expreso de condena al pago de las costas procesales causadas.

Ha de aclararse que la disposición adicional quinta tenía el siguiente contenido:

> Disposición adicional quinta. Disposiciones específicas para el cangrejo rojo (*Procambarusclarii*) y el arruí (*Ammotragus lervi*).
>
> 1. Este real decreto no será de aplicación a la comercialización de cangrejo rojo destinados a la industria alimentaria, de acuerdo con el artículo 1.2 del presente real decreto, que se regirán por la correspondiente normativa en materia de sanidad y consumo. En este supuesto las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla definirán el ámbito geográfico donde se autorice la extracción de esta especie con destino a la industria alimentaria.
> 2. En las áreas de introducción autorizada del arruí, realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y de expansión natural delimitadas cartográficamente en Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Andalucía y Extremadura, y en las que sea de aplicación la Disposición Transitoria Segunda, será obligatoria la elaboración de normas, planes o estrategias para su gestión, control y erradicación.

Igualmente, la disposición transitoria segunda tenía el siguiente contenido:

> Disposición transitoria segunda. Especies catalogadas introducidas en el medio natural con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético.
>
> Para evitar que las especies catalogadas objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético, introducidas en el medio natural antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, se extiendan fuera de los límites de sus áreas de distribución anteriores a esa fecha, su gestión, control y posible erradicación, se podrá realizar a través de la caza y la pesca. En todo caso, y tratándose de ejemplares de especies susceptibles de aprovechamiento piscícola, sólo se considerará adquirida su posesión cuando se hayan extraído del medio natural en el marco del citado aprovechamiento y no les resulte

posible regresar al mismo. Para los ejemplares de estas especies objeto de caza y pesca, estará permitida la posesión y el transporte de los ejemplares capturados, una vez sacrificados, y cuando sea con fines de autoconsumo (incluidos trofeos) o depósito en lugar apropiado para su eliminación.

Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca para determinar las especies que, en su ámbito territorial, se ven afectadas por el contenido del párrafo anterior.

Con el objeto de llevar a cabo la gestión, control y posible erradicación de las especies catalogadas con aprovechamiento cinegético o piscícola y limitar su expansión, las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla deberán elaborar una delimitación cartográfica del área donde se podrán realizar estas actividades a través de la caza y la pesca. Esta delimitación deberá basarse en el área de distribución de la especie que figura en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad proporcionada de forma oficial por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en aplicación del apartado 1 del artículo 12 del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril.

Cuando se detecte la presencia de ejemplares de estas especies fuera de las áreas de distribución anteriormente mencionadas, no se podrá autorizar en esas zonas su aprovechamiento cinegético y piscícola. En este caso, las Administraciones competentes deberán proceder, en la medida de sus posibilidades, a su erradicación mediante las metodologías apropiadas, pudiendo recabar para ello la colaboración de entidades sin ánimo de lucro.

La Ley 7/2018, cuya constitucionalidad se discute, modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en lo relativo al régimen jurídico de las especies exóticas invasoras. Especialmente afectada resulta la regulación sobre el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

Sin embargo, no es posible compartir las opiniones del interesado en cuanto a la singularidad de la ley. Es cierto que la sentencia del Tribunal Supremo ha sido determinante para la aprobación de la Ley, y así se contiene en su propio Preámbulo. Sin embargo, lo que de hecho se ha producido es un cambio en el ordenamiento jurídico mediante una nueva regulación del régimen jurídico de las especies exóticas invasoras, y especialmente del Catálogo. Y esta regulación se produce con vocación de generalidad, para todas las especies exóticas invasoras en su totalidad, y no exclusivamente en lo que se refiere a las afectadas por la sentencia, aunque qué duda cabe que son éstas las que se encuentran en el centro de la polémica.

En suma, tal y como se ha diseñado el régimen actual aprobado por la ley, no es posible, en términos estrictamente constitucionales, considerar que nos encontramos ante una ley singular, en el sentido que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional atribuye a este término.

El hecho de que determinados preceptos del reglamento que fueron derogados (como la disposición transitoria segunda mencionada anteriormente) hayan sido

elevados a rango legal (la citada disposición es actualmente el artículo 64.ter de la Ley) tampoco implica *per se* su inconstitucionalidad.

Un repaso a la jurisprudencia constitucional relativa a las leyes singulares apoya las anteriores afirmaciones, como se expone a continuación.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre las llamadas leyes singulares, siendo la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, una de las primeras que estudiaron esta cuestión. En aquel caso se revisaba la constitucionalidad de la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo *Rumasa, Sociedad Anónima*. El Fundamento Jurídico 10 de la sentencia define las leyes singulares como

> aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro.

Es también en esta sentencia donde se estableció el canon de constitucionalidad de este tipo de leyes, basado en la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de la Ley (FJ 11 STC 166/1986).

Este tipo de leyes singulares se denominaron posteriormente leyes autoaplicativas. No obstante, las leyes singulares también pueden serlo en función del destinatario (si se trata de destinatarios únicos, p. e.), o si regulan una situación singular o excepcional.

A partir de esta primera sentencia, el Tribunal Constitucional ha ido construyendo una jurisprudencia no muy extensa pero sí relativamente uniforme, pudiendo citarse como hitos en este sentido, además de la ya citada 166/1986, las sentencias 48/2005, relativa a la expropiación de determinados edificios para la ampliación del Parlamento de Canarias; 73/2000, relativa a la presa de Itóiz (Navarra), 129/2013, relativa a la declaración por Ley del proyecto de las infraestructuras de gestión de residuos ubicadas en Santovenia de Pisuerga (Valladolid) de singular interés para la Comunidad; 203/2013, relativa a la Ciudad del Medio Ambiente (Soria), 50/2015, relativa al Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), y, más recientemente, 170/2016, relativa a la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

No todas las leyes analizadas en estas sentencias tienen la misma tipología, sin embargo. O, por decirlo de otra manera, son distintos los problemas que se plantean respecto de unas y otras. Así, con carácter general, se denuncia prácticamente en todos los casos la arbitrariedad en la aprobación de la Ley (prohibida por el artículo

9.3 de la Constitución) y la violación del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 del texto constitucional.

En algunos casos, se trata de leyes que, bajo esa forma, amparan una actuación administrativa. En todos los casos el Tribunal declaró las leyes inconstitucionales. Es el caso de las sentencias 129/2013, 203/2013 y 50/2015. Este último caso es citado con detenimiento por el interesado. Sin embargo, no existe un paralelismo entre la situación existente en aquel caso y la que existe respecto de la Ley 7/2018. En el caso de la sentencia 50/2015, la ley impugnada vino a modificar el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Sin embargo, no es esto lo que ha sucedido en el caso que nos ocupa. La Ley 7/2018 no modifica el Real Decreto 630/2013, sino que aprueba una nueva regulación legal. Lo que tiene unas implicaciones completamente distintas. Como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en varias ocasiones, el juego entre la ley y el reglamento es completamente distinto al existente entre la Constitución y la ley.

En otros casos, sin embargo, se somete al juicio de constitucionalidad una norma con rango de ley y una aparente vocación de generalidad, extremo este que es negado por los recurrentes, quienes consideran, como en el caso presente, que se trata de leyes singulares. Es el caso, señaladamente, de la STC 73/2000.

A efectos sistemáticos, procede traer a colación aquí el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2016, en el cual se realiza una exposición sobre la doctrina constitucional en materia de leyes singulares:

> 4. Los recurrentes plantean dos motivos de inconstitucionalidad que hacen depender de la naturaleza singular de la disposición adicional impugnada, al considerar que participa simultáneamente de los caracteres de ley autoaplicativas y de ley de supuesto de hecho concreto, por lo que abordaremos su examen de forma conjunta. En primer lugar, consideran los recurrentes que la disposición controvertida por su carácter de ley singular vulnera el art. 9.3 CE que proscribe la arbitrariedad, al carecer de motivación, no estar justificada e incluir una medida desproporcionada. Y, en segundo lugar, alegan que vulnera también el derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE por un triple motivo: privar a los titulares de derechos e intereses legítimos de un recurso directo contra la disposición impugnada; impedir cumplir el requisito de equivalencia material del control que efectúan los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa; y obstaculizar que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el ordenamiento.
>
> En el examen de la naturaleza de la ley impugnada se debe atender, al igual que se hace en la citada STC 50/2015, FJ 3, a las dos modalidades de leyes singulares diferenciadas por la doctrina de este Tribunal, sistematizadas en la STC 203/2013, FJ 3.

En primer lugar, las leyes autoaplicativas entendidas como «las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el «caso Santovenia de Pisuerga»); o también como «aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación», por lo que los interesados «sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» [STC 129/2013, FJ 6 a)]. El canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas Sentencias afirmamos que «las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa» y, en consecuencia, «están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución», entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción «a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios»; así como «la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales». Además las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, «deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el artículo 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos». En consecuencia, como «el artículo. 24. 1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución», «el canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimas a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura (STC 129/2013, FJ 4)» (STC 213/2015, FJ 3).

En segundo lugar, las leyes singulares no autoaplicativas que, a su vez, comprenden dos categorías, las de «destinatario único» o de «de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida» (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986) y las dictadas «en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 203/2013, FJ 3); en otras palabras «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 129/2013, FJ 4). En el caso de esta segunda tipología de leyes singulares no autoaplicativas, según declara la STC 129/2013, «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» (FJ 4); triple canon «que habrá de superar cualquier ley singular

para que pueda considerarse constitucional» (STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá de comprobar «si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva —en caso contrario la ley seria arbitraria— y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación» (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5 y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, «para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legitimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)» (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia «de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva», en cuanto pueda «impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legitimas afectados y eliminar tal posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-adminisitrativa» (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8).

De acuerdo con lo anterior, no es posible considerar la Ley cuestionada como una ley singular. A mayor abundamiento, se exponen las siguientes consideraciones.

En primer lugar, debemos descartar que se trate de una ley autoaplicativa. Se trata de una regulación general, con vocación de permanencia en el tiempo, y que exige, para su cumplimiento, de los actos administrativos de aplicación pertinentes, ya sean estos competencia de la Administración General del Estado (como la Orden por la que se declaren, en su caso, determinadas especies como recursos zoogenéticos para la agricultura y la alimentación, o los acuerdos de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad relativos a la suspensión del procedimiento de catalogación de una especie, la aprobación de los listados de especies naturalizadas y sus ámbitos concretos, o el levantamiento de las prohibiciones que afectan a las especies incluidas en el Catálogo) o de las Comunidades Autónomas (como el levantamiento de la prohibiciones mencionadas por razones de investigación, salud o seguridad de las personas o con fines de control o erradicación, o la autorización de la práctica de la caza y la pesca en zonas delimitadas de las especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007, y que tengan relevancia social y/o económica).

En segundo lugar, tampoco se trata de una ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, en el sentido que se describe en la jurisprudencia constitucional (hay que aclarar que este tipo de leyes singulares son más bien aquellas que tienen un contenido expropiatorio y en las que se afectan bienes y/o intereses legítimos de personas concretas).

Por último, y en este punto procede un análisis ponderado, es necesario aclarar si nos encontramos ante el tercer tipo de leyes singulares que contempla el Tribunal Constitucional, esto es, una ley dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro. Pues de hecho esto es lo que denuncia el interesado, según el cual el único motivo para la aprobación de la Ley es eludir la sentencia del Tribunal Supremo sobre el Real Decreto 630/2013.

En este punto, es oportuno reproducir parte del fundamento jurídico 5 de la sentencia 170/2016:

> Debemos examinar, por último, si nos encontramos ante una ley singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto que es el que justificaría la utilización de la ley, tal como se reconoció por este Tribunal, entre otras, en la STC 203/2013, sobre el proyecto regional «Ciudad del Medio Ambiente» de Soria, o en la STC 50/2015, relativa a la modificación del plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Tal es la tesis sostenida por los recurrentes que se limitan a reproducir, sin mayor argumentación, el contenido de la STC 231/2015, si bien es cierto que en la relación de hechos de su demanda y al hilo de la denuncia de la eventual vulneración del artículo 24.1 CE, invocan dos resoluciones judiciales emanadas del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recogidas en los antecedentes de la presente resolución, cuya eficacia se pretende enervar con la disposición adicional impugnada. No obstante, tanto la premisa de la que parten los recurrentes como la conclusión a la que llegan no pueden ser aceptadas.
>
> Para descartar que se trate de una regulación *ad casum* y con la finalidad que los recurrentes le atribuyen, es suficiente observar que el objeto de la disposición adicional no es regular el planeamiento urbanístico general o los planes de desarrollo de uno o varios Ayuntamientos concretos, ni atender a resolver los problemas suscitados en relación con operaciones urbanísticas especialmente trascendentes. La disposición adicional en cuestión es una norma con vocación de generalidad, que tiene como pretensión someter al conjunto de los planes urbanísticos generales o de desarrollo, aprobados o que se puedan aprobar en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como a sus posibles modificaciones o revisiones, a la misma regla de Derecho que con carácter general se establece tras la entrada en vigor de la Ley 4/2015, derogatoria de la limitación de alturas.
>
> Por otra parte, esta tesis no se ve contradicha, como pretenden los recurrentes, por el hecho de que el legislador autonómico afirme, en el preámbulo de la Ley

> 4/2015, que, junto a la implantación de un nuevo modelo urbanístico, se pretenda resolver un problema planteado a varios de los Ayuntamientos de la Comunidad madrileña en relación con los planeamientos de desarrollo que se pretendieron ejecutar durante la vigencia de la norma limitadora de las alturas. Se afirma por el legislador madrileño que «desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales», ya que dichos instrumentos de ordenación urbanística están «siendo paralizados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio». Realizando una valoración del contenido del preámbulo en su conjunto, consideramos que tales afirmaciones no son más que el reconocimiento de una realidad judicial, de una problemática si se quiere, pero de ningún modo cabe deducir que la norma objeto de controversia sea la respuesta *ad casum* a unas concretas resoluciones judiciales. Esta consideración tampoco se ve desvirtuada, como alegan los recurrentes, por las opiniones expresadas durante la tramitación de la ley en la Asamblea madrileña, puesto que tales manifestaciones «pertenecen al ámbito del debate y las opciones políticas, sin que constituyan en modo alguno elementos interpretativos» de la disposición cuestionada (STC 73/2000, FJ 6).
>
> La finalidad perseguida por la Ley 4/2015 y, por tanto, por la propia disposición adicional recurrida es constitucionalmente legitima, en cuanto expresión de una opción política adoptada al amparo de las competencias autonómicas. Esta disposición se inserta en el contexto normativo del nuevo régimen jurídico que se establece como consecuencia de la derogación de la regla de limitación de alturas por el artículo único de la Ley 4/2015, y se encamina a facilitar el desarrollo del nuevo modelo urbanístico, que recordemos es también asumido y defendido por los recurrentes.
>
> A la vista de lo expuesto, podemos concluir que la disposición adicional de la Ley 4/2015, dada su naturaleza normativa y carácter general, no puede ser calificada de ley singular, no encajando en ninguna de las modalidades o tipologías diferenciadas por la doctrina elaborada por este Tribunal. Al constituir la pretendida naturaleza singular de la norma recurrida el presupuesto o fundamento de la duda de constitucionalidad alegada por los recurrentes, no cabe otra consecuencia que considerar la exclusión del examen de la disposición adicional desde la perspectiva de los artículos 9.3 y 24.1 CE, por entender infundada su vulneración.

Esta argumentación del Tribunal es aplicable, *mutatis mutandis*, al caso que nos ocupa. El objeto de la Ley 7/2018 es, de acuerdo con su Preámbulo, compatibilizar la imprescindible lucha contra las especies exóticas invasoras con su aprovechamiento para la caza y la pesca en aquellas áreas que, al estar ocupadas desde antiguo, su presencia no suponga un problema ambiental.

Como apunta el Tribunal Constitucional, esta finalidad es constitucionalmente legítima, en cuanto expresión de una opción política del legislador. Ya en otras ocasiones se ha pronunciado ese tribunal respecto a la necesidad de compaginar el medio ambiente y el desarrollo económico en la forma que en cada caso decida el legislador competente (STC 64/1982, FJ 8).

Procede igualmente recordar aquí al respecto por el Tribunal Constitucional en la STC 73/2000 (FJ 4):

> 4. En lo que respecta a la eventual infracción del artículo 9.3 CE por los preceptos de la Ley Foral cuestionados por la Sala, de la doctrina sentada por este Tribunal conviene recordar, en primer término, que 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) y, por tanto, quien alega la arbitrariedad de una ley determinada se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5). En segundo término, hemos declarado reiteradamente que la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por este Tribunal «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 aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley». Pues si bien el legislador, al igual que el resto de los poderes públicos, «también está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción; ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones»; máxime si en el ejercicio de ese control han de aplicarse «preceptos generales e indeterminados como es el de la interdicción de la arbitrariedad» (STC 108/1986, reiterada en la STC 239/1992, FJ 5, en relación con la Ley 7/1988 de la Asamblea Regional de Murcia).
>
> De este modo, si el legislador opta por una determinada configuración legal de una materia o sector del ordenamiento, «no es suficiente la mera discrepancia política —ínsita en otra opción— para tachar a la primera de arbitraria», ya que supondría confundir lo que es legítimo arbitrio o libre margen de configuración legal de aquél «con el simple capricho, la inconsecuencia o la incoherencia», como hemos declarado en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 a). De suerte que al enjuiciar este Tribunal un precepto legal o una Ley a la que se tacha de arbitraria, el examen ha de centrarse en determinar si dicha Ley o precepto legal «establece una arbitrariedad, o bien, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus consecuencias» (STC 239/1992, FJ 5).

No es posible, al hilo de estos argumentos, considerar que la Ley carece de toda explicación racional, pues en el Preámbulo se establece su motivación, por lo que supera el examen de constitucionalidad. Aunque, como se dirá más adelante, hubiera sido deseable, habida cuenta del conflicto de los intereses en juego, realizar una cuidadosa ponderación de estos intereses, en lugar de llevar a cabo una mera repetición de los preceptos reglamentarios anulados elevando su rango al nivel legal.

3. Para concluir, y en lo que respecta a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 24.1, y en relación con los artículos 117 y

118 de la Constitución invocados por el interesado, procede igualmente citar el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia 73/2000:

> Pues bien, dado que la Sala no ha formulado tacha alguna de arbitrariedad en cuanto al contenido del nuevo régimen jurídico de las zonas periféricas de protección de las Reservas naturales establecido por la Ley Foral 9/1996, es evidente que, si se prescinde de la indicada premisa por las razones ya expuestas, el presupuesto de la duda de inconstitucionalidad sólo radicaría en el hecho de que, estando pendiente la resolución del recurso contencioso-administrativo, el legislador navarro ha modificado la normativa que fue aplicada por los órganos jurisdiccionales en el proceso *a quo*. Pero en tal supuesto resulta difícil admitir que la Ley cuestionada incurra en arbitrariedad, pues es claro que lo contrario supondría constreñir indebidamente la legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una determinada materia o de un concreto sector del Ordenamiento; y conduciría, en última instancia, a la petrificación de cualquier régimen normativo tan pronto se hubiera dictado una Sentencia aplicando el régimen jurídico precedente. De lo que resultaría, en suma, que el ordenamiento perdería el carácter evolutivo y dinámico que es propio de los sistemas normativos modernos.

Dejando sentado lo anterior, es necesario igualmente citar el Fundamento Jurídico 11 de la sentencia 73/2000

> 11. Sentado lo anterior podemos ya pasar a considerar si se produce una lesión del artículo 24.1 CE, en los supuestos aquí considerados, esto es, aquéllos en los que los efectos obstativos de una Ley o del régimen jurídico en ella establecido para una concreta materia fuese, precisamente, el de hacer imposible que un determinado fallo judicial se cumpla. Pues aun siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también lo somete a determinados límites. Y en lo que aquí interesa, no sólo al genérico limite antes aludido de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) y al que impone al principio de igualdad (artículo 14 CE) sino también al límite que se deriva del artículo 24.1 CE. Lo que se corresponde, como antes se ha dicho, con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su artículo.1.1 y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3 en relación con el artículo 1 a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949].
>
> Por tanto, aun no siendo en si misma arbitraria ni atentando a la igualdad, no tiene cabida en nuestra Constitución aquella Ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas «las características del proceso y el contenido del fallo de la Sentencia» (SSTC 153/1992, de 3 de mayo FJ 4 y 9111993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal Ley seria

> contraria al artículo 24.1 en relación con los artículos 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción «entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto» (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5).
>
> Corresponde, pues, a este Tribunal determinar, en atención a las circunstancias del presente caso, si el efecto obstativo de la Ley Foral 9/1996 sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo puede encontrar o no justificación en una «razón atendible», esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos, como este Tribunal ha declarado reiteradamente. Y si la respuesta fuera afirmativa le compete ponderar, en segundo término, si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o, por el contrario, resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio o desproporción entre los intereses en juego. Fiscalización de la constitucionalidad de la Ley mediante una ponderación de bienes e intereses en conflicto que ha de ser particularmente estricta para excluir, cuando la desproporción sea manifiesta, que el legislador vaya más allá de sus legítimas opciones y, al hacerlo, incida indebidamente en situaciones tuteladas por el artículo 24.1 CE, quebrantando así elementos esenciales del Estado de Derecho.

Un análisis de la norma controvertida exige considerar cual es la incidencia real en lo que a la sentencia se refiere, en el momento presente. De acuerdo con la sentencia, las especies controvertidas (cangrejo rojo, arruí murciano, trucha arcoíris, etcétera) continúan incluidas en el catálogo. Respecto a las disposiciones derogadas, estas han sido elevadas de rango, pasando a formar parte del texto de la Ley con la reforma. Sobre este último aspecto ya se ha expresado la opinión de esta institución en lo que respecta a una deseable ponderación de intereses. En cuanto a las especies controvertidas, serán los actos concretos, bien de descatalogación, de declaración de la especie como naturalizada, o de levantamiento de las prohibiciones de la ley, los determinantes en cuanto a una posible vulneración del pronunciamiento judicial. Pero no es posible decir tajantemente que la nueva regulación, por si misma, implique esta vulneración, aunque si es cierto que aprueba los cauces para que ello sea posible. Sin embargo, de nuevo, ello no es contrario al texto constitucional.

SEXTO. Por último, procede hacer unas consideraciones sobre la posible violación del principio de no regresión en materia ambiental. Ha de traerse a colación aquí, lo dispuesto en el Fundamento Jurídico 2 de la STC 233/2015, dictada en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que describe la doctrina constitucional sobre dicho principio.

Así, establece el Tribunal lo siguiente:

> el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula *stand-still*) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas

técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, «Río+20 » (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el artículo 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 y 102/1995, las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de «no regresión», aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de «medio ambiente», y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados «derechos procedimentales» (información, participación y acceso a la Justicia).

En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, «la

> reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia» (STC 31/2010, 28 junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución.

Procede, por lo tanto, analizar si la Ley 7/2018 contiene, en los términos citados, medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Ya se ha mencionado con anterioridad que las medidas adoptadas tienen una justificación objetiva, en términos estrictamente constitucionales, aunque ésta sea discutible por otro tipo de razones.

Con respecto a si las medidas contenidas en la Ley citada constituyen un patente retroceso en el grado de protección, la respuesta ha de ser negativa, atendiendo a la literalidad de la Ley y a estrictos parámetros de constitucionalidad. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, lo cierto es que la Ley prevé mecanismos de control administrativo para su aplicación; así, por citar algunos de estos controles, la suspensión del procedimiento de catalogación de una especie o su declaración como naturalizada solo puede llevarse a cabo en casos excepcionales, por motivos imperiosos de interés público, y mediante decisión motivada y pública (artículo 64.3); la aprobación del listado de las especies naturalizadas y los ámbitos concretos de estas se realizará previa audiencia a los colectivos y entidades con interés legítimo, y deberá estar debidamente justificado, aunque sea por razones de índole social y económica. Asimismo, deberá quedar probada fehacientemente la presencia de dichas especies en los ámbitos seleccionados (artículo 64.4); la decisión de dejar sin efecto las prohibiciones sobre las especies exóticas invasoras solo puede adoptarse en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprueben (artículo 64.5, párrafo 1); y la adopción del acuerdo de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de dejar sin efecto, mediante acuerdo, algunas prohibiciones para una determinada especie catalogada solo puede adoptarse en casos excepcionales debidamente justificados, por motivos imperiosos de interés público. El acuerdo incorporará las garantías necesarias para asegurar que no producirán efectos negativos sobre la biodiversidad autóctona (artículo 64.5, párrafo 2). Por otra parte, en lo que respecta al aprovechamiento cinegético y piscícola de determinadas especies, ya la redacción anterior de la Ley 42/2007 permitía, en determinados supuestos, el levantamiento de prohibiciones (artículo 65 de la Ley 42/2007, en su redacción aprobada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre). Por lo que tampoco cabe apreciar este motivo como causa de inconstitucionalidad de la Ley.

SÉPTIMO. No obstante todo lo anterior, si bien esta institución no encuentra razones concluyentes para interponer el recurso por motivos estrictos de constitucionalidad, debe

manifestar que existen motivos de preocupación por los riesgos que puedan existir para la protección de la biodiversidad derivados de la aplicación de la nueva regulación, que en gran medida rebaja la intensidad de los efectos de la catalogación de especies exóticas invasoras previstos en la anterior regulación.

Cabe recordar, brevemente, el esquema de la Ley 42/2007 antes de ser modificada: la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras se produce cuando exista información técnica o científica que acredite que constituyen una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al patrimonio natural. La inclusión de una especie se lleva a cabo por el Ministerio para la Transición Ecológica, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad a iniciativa de las comunidades autónomas o del propio Ministerio. Este mismo procedimiento se sigue para excluir una especie del Catálogo cuando exista información científica que acredite que ya no constituye una amenaza para los citados bienes.

La inclusión de una especie en el Catálogo implica, resumidamente, la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares. Además, se prevé que esta prohibición puede quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la autoridad competente, por razones tasadas referidas a la investigación, salud o seguridad de las personas, o con fines de control o erradicación, en el marco de estrategias, planes y campañas que, a tal efecto, se aprobaran.

En resumen, las prohibiciones legales se aplican desde la inclusión de una especie en el Catálogo salvo que se otorgara una autorización administrativa en supuestos tasados. La nueva regulación, aunque formalmente mantiene este esquema, desactiva en gran medida el procedimiento de inclusión y exclusión en el Catálogo y la eficacia de las prohibiciones generales, a través de las siguientes previsiones:

1) Añade, entre las razones que permiten autorizar el levantamiento de las prohibiciones establecidas para las especies catalogadas, los aspectos sociales y económicos de la actividad a la que afecten dichas especies. La generalidad con la que está planteado este supuesto, como ya se ha mencionado, permite que las prohibiciones establecidas en la Ley puedan obviarse mediante el otorgamiento de una autorización por prácticamente cualquier causa (artículo 64.5 primer párrafo).

2) Se prevé un nuevo mecanismo para dejar sin efecto las prohibiciones legales aplicables a las especies incluidas en el Catálogo, a través de un mero acuerdo de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (lo cual supone atribuir a un órgano consultivo y de cooperación una función decisoria) y sin prever procedimiento alguno ni garantías de participación de las

organizaciones interesadas (artículo 64.5 segundo párrafo de la Ley). Este mecanismo en principio solo puede emplearse en «casos excepcionales debidamente justificados en otros motivos imperiosos de interés público (distintos de los previstos para autorizar el levantamiento de las prohibiciones), incluidos los de naturaleza social y económica». Esta regulación suscita las siguientes dudas a esta institución, que se exponen a continuación. En primer lugar, no es infrecuente que lo que la Ley regula con carácter excepcional, se convierta en regla general si no se hace una interpretación restrictiva del concepto de excepcionalidad. En segundo lugar, la apreciación de esos motivos imperiosos de interés público se atribuye a la Comisión Estatal y no a la Administración que aprueba el Catálogo, lo cual tampoco resulta adecuado, a juicio de esta institución. Debe recordarse que, en un contexto distinto, pero en el que también entran en juego ese tipo de intereses, su apreciación, cuando se trata de llevar a cabo un proyecto que pueda afectar negativamente a un espacio de la Red Natura 2000, debe hacerse mediante Ley o acuerdo del órgano de gobierno. Lo que proporciona una idea de la importancia de la cuestión. En tercer lugar, se incluyen de nuevo los intereses económicos y sociales para justificar dicha medida, cuando ya aparecen recogidos entre los supuestos que permiten autorizar el levantamiento de las excepciones.

A juicio de esta institución, la información científica sobre los riesgos que supone una especie para la biodiversidad es el factor que debe tenerse en cuenta ante todo para catalogar o descatalogar una especie. Las cuestiones económicas y sociales pueden tenerse en cuenta para decidir las medidas de gestión que se adopten para combatir las especies invasoras (por ejemplo, para decidir si deben erradicarse o simplemente deben controlarse u mantenerse las poblaciones en determinados niveles), pero no tienen relevancia para determinar si una especie supone o no una amenaza para el ecosistema. Una especie exótica es invasora si supone un riesgo para la biodiversidad y dicha circunstancia se determina con criterios científicos. Mientras el riesgo exista, la especie debe ser declarada invasora y mantenerse en el catálogo, pues parece obvio que una especie no deja de producir daños a la biodiversidad por el hecho de que exista, por ejemplo, un interés comercial en esa especie.

Donde tienen relevancia los intereses económicos y sociales es en la determinación de las medidas de gestión de esas especies, debiéndose decidir en cada caso cuáles son los intereses presentes y qué medidas deben adoptarse con el fin de compatibilizar la protección del medio ambiente y el desarrollo de actividades deportivas, comerciales o de otro tipo con las garantías necesarias. No resulta irrazonable que cuando exista otro interés concurrente, las leyes habiliten formas de gestión que permitan compatibilizar la explotación de una

especie con la protección de la biodiversidad, siempre que se adopten y cumplan garantías para evitar los efectos perniciosos sobre la biodiversidad.

Este es el esquema que sigue en el ámbito comunitario para, por ejemplo, incluir espacios protegidos en la Red Natura 2000, los cuales se catalogan o descatalogan por motivos estrictamente científicos y es a la hora de decidir las medidas de gestión cuando se tienen en cuenta las consideraciones económicas y sociales, con el fin de garantizar la proporcionalidad de las medidas.

La nueva regulación confunde estos dos planos (catalogación y gestión) y permite la descatalogación de especies por la vía de mantenerlas formalmente incluidas en el Catálogo, pero dejando sin efecto las prohibiciones generales que la propia ley establece por un escueto procedimiento en el que la decisión, aparentemente, puede adoptarse por motivos distintos de los estrictamente científicos.

3) Se prevé un nuevo procedimiento para suspender la tramitación del procedimiento de catalogación de una especie o para «promover» su descatalogación (artículo 64.3 de la ley). En primer lugar, se refiere el precepto a «supuestos con regulación específica, en especial en la legislación de montes, caza, agricultura, sanidad y salud pública, pesca continental y pesca marítima». Es decir, se refiere a especies exóticas invasoras que además de por la normativa que nos ocupa puedan estar reguladas por las citadas normas sectoriales. En segundo lugar, se alude, de nuevo, al carácter excepcional de la medida y se exige que concurran motivos imperiosos de interés público, incluidos los de naturaleza social y económica, que también aprecia la Comisión Estatal. Cuando se den estas circunstancias, la Comisión podrá acordar, de oficio, a instancia de las comunidades autónomas o de parte interesada, mediante decisión motivada y pública, la suspensión del procedimiento de catalogación de una especie o promover la descatalogación de una especie previamente catalogada. Esta suspensión o descatalogación podrá realizarse mediante su declaración como especie naturalizada.

La suspensión de la catalogación aquí regulada resulta llamativa pues el procedimiento de catalogación se inicia si existe información científica que aconseje la inclusión en el Catálogo. Esto supone un contrasentido en el caso de las especies naturalizadas, a las que se refiere este artículo y que, por definición, no suponen riesgo alguno para la protección de la biodiversidad, y que por tanto no deberían haber motivado el inicio del procedimiento de catalogación.

Por otro lado, las razones que justifican la creación de una nueva categoría de especies exóticas (las naturalizadas) y un nuevo procedimiento de

descatalogación (la desnaturalización) tampoco resultan claras. Si una especie naturalizada es aquella que, siendo exótica, no presenta riesgos para el medio natural, o bien no debe catalogarse o bien, si anteriormente estaba catalogada, debe descatalogarse iniciando el procedimiento común para excluirla siempre que exista información científica que acredite su inocuidad. Es decir, no parece necesario crear un nuevo procedimiento para excluir del Catálogo especies que no supongan riesgo para la biodiversidad, pues bastaría el establecido con carácter general.

La explicación que puede darse a esta suerte de artificio es que en realidad se esté planteando una descatalogación automática de las especies que se declaren naturalizadas por la vía del artículo 64.4. primer párrafo, según el cual la Comisión Estatal debe aprobar, a propuesta de las comunidades autónomas, y previa audiencia a los colectivos y entidades con interés legítimo, el listado de las especies naturalizadas, para la suspensión de la catalogación o descatalogación de la especie incluida en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras. Dicha lista (o la descatalogación, no está claro) debe estar justificada de nuevo en razones de índole social y económica. De aquí se concluye, que mediante la aprobación de la lista de especies naturalizadas por una decisión de la Comisión Estatal (la prevista en el artículo 64.3) se podría excluir una especie del Catálogo sin que exista información científica que acredite que no supone un riesgo para el ecosistema y sin tramitar el procedimiento ordinario de catalogación. En realidad, con este mecanismo legal se invierte la finalidad del principio de precaución en materia ambiental pues ante la falta de evidencia científica sobre los efectos significativos sobre el medio natural de una especie naturalizada, no se exige que se adopten medidas para evitar los posibles efectos negativos, sino que se desactivan las prohibiciones establecidas en la propia Ley para combatir dichos efectos.

También ha de llamarse la atención respecto a la distinción del régimen jurídico de unas u otras especies basándose en si se habían introducido en el medio natural de España antes o después de la entrada en vigor de la Ley 42/2007. En este punto el Tribunal Supremo consideró esta circunstancia irrelevante, y la posición de esta institución es acorde con el planteamiento del Tribunal. La inclusión o exclusión del Catálogo no se produce por la mayor o menor antigüedad de la presencia de la especie de que se trate en la biodiversidad, sino por los efectos que produce, como ya se ha expuesto en este escrito. Aunque esta regulación no sea contraria a la Constitución, se considera que no es un criterio adecuado para regular esta cuestión.

Otra cuestión que ha de ser tenida en cuenta y sobre la que se pronunció el Tribunal Supremo en la sentencia tantas veces citada es la relativa a la definición de recurso zoogenético que se introduce en la ley. Sirva dar por reproducidos aquí los argumentos esgrimidos por el Tribunal Supremo sobre el asunto, descritos más arriba y que esta institución asume en su integridad. Ha de hacerse notar que la principal crítica que se formula a esta cuestión es la deslegalización que de facto se produce al reenviar la Le y, en lo que a los recursos zoogenéticos se refiere, a su normativa específica (Disposición adicional Tercera de la Ley 42/2007), siendo ésta inexistente y por tanto dejando en el limbo a las especies que caigan dentro de esta definición. De nuevo nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, que en este caso se concreta mediante Orden ministerial o por la consideración de dicha especie como tal por convenios u organismos internacionales de carácter oficial.

Estos son algunos ejemplos de las dudas que suscita a esta institución la nueva regulación, que, manteniendo aparentemente el esquema de la legislación anterior, seguidamente lo desactiva al ampliar los supuestos de autorización, al rebajar el rango de las decisiones de descatalogación, al acudir a procedimientos poco transparentes y al introducir las consideraciones económicas y sociales en momentos en los que lo determinante es el criterio científico.

Si bien no resulta posible afirmar que la nueva regulación por si sola vaya a tener un efecto directo y negativo para la protección de la biodiversidad, en los términos que exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para hablar de regresión ambiental en el plano legislativo, los antecedentes de la Ley finalmente aprobada (que incluyen una modificación del Real Decreto del Catálogo anulada por el Tribunal Supremo), lo alambicado de la redacción y de la técnica normativa empleada y la falta de una explicación profunda de los cambios operados, plantean interrogantes que deben despejarse y que requieren una actuación temprana y coordinada de las Administraciones públicas antes de que puedan desencadenarse efectos irreversibles.

Con la finalidad de despejar las cuestiones más arriba apuntadas y otras que suscita la nueva regulación (entre ellas la definición de recursos zoogenéticos), el Defensor del Pueblo va a iniciar una actuación de oficio con el Ministerio para la Transición Ecológica con el fin de conocer las actuaciones programadas para coordinar la aplicación de la nueva legislación. También se va a estudiar una posible propuesta de modificación del Real Decreto que regula el Catálogo con las siguientes finalidades, entre otras: 1º acotar el margen de discrecionalidad administrativa; 2º desarrollar las garantías previstas en la Ley para la protección de la biodiversidad, en particular asegurar una evaluación científica adecuada en el procedimiento de descatalogación y de aprobación de las especies naturalizadas y 3º garantizar la transparencia y la participación en los procedimientos.

Asimismo de forma simultánea o en una segunda fases, va a valorarse el inicio de una actuación con las comunidades autónomas para conocer la situación en la que se encuentran las estrategias de gestión, control o erradicación de especies exóticas invasoras y de las listas autonómicas de especies naturalizadas y la manera en que están aplicando las garantías previstas en la nueva regulación para asegurarse de que no se producen daños a la biodiversidad cuando se proceda a la suelta de especies o para asegurarse de que no se extienden más allá de su distribución actual.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que la ley 7/2018 es una ley singular, dictada única y exclusivamente para eludir la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2016 relativa al Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas invasoras. Y que, por ello, incurre en vicio de inconstitucionalidad. Sin embargo, como ya se ha demostrado, la ley carece de los requisitos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido para considerar una ley como singular. Y, con respecto a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 de la Constitución, serán los actos concretos de aplicación de la ley, los determinantes en cuanto a una posible vulneración del pronunciamiento judicial; sin que pueda decirse que la ley incurre en inconstitucionalidad por este motivo.

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 18 de octubre de 2018, 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 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.