

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 1 de julio de 2025, con motivo de la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 2 de abril de 2025)*

## **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Ángel Gabilondo Pujol, en mi condición de Defensor del Pueblo, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato número 31, por virtud de la autoridad y responsabilidad que me confiere la Constitución, comparezco ante el Tribunal Constitucional y, como mejor proceda en Derecho,

### **DIGO:**

Que, en ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo le viene atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, mediante la presente demanda, interpongo

## **RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, por estimar que vulneran respectivamente los artículos 45 y 24.1 de la Constitución, en razón de los fundamentos que se exponen a lo largo de la misma.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** El día 2 de abril de 2025 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 80 la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

**SEGUNDO.** Tras la publicación de la ley, se han recibido 278 solicitudes instando del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final decimonovena de dicho texto legal, que atañen a la modificación del régimen de protección del lobo en nuestro país.

**TERCERO.** La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del 20 y 27 de junio de 2025, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada.

En consecuencia, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo mediante la presente demanda recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única, y la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, con arreglo a los fundamentos jurídicos siguientes:

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO. Justificación del recurso y planteamiento general**

El Defensor del Pueblo plantea en esta demanda las dudas de constitucionalidad de tres preceptos de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario: su disposición adicional octava, su disposición transitoria única y su disposición final decimonovena.

Los motivos alegados en relación con las disposiciones son distintos: en el primer caso y segundo caso, se alegará una vulneración del artículo 45, y en el tercer caso se argumenta la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución.

A pesar de dicha circunstancia, los preceptos impugnados tienen un elemento común, pues los tres se refieren a la misma cuestión: la inclusión del lobo, como animal silvestre, dentro del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, creado por el artículo 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Igualmente, el contenido de todos ellos presenta idéntico propósito: la desactivación de la protección que dicha ley otorga al lobo como consecuencia de la inscripción de esta especie, o de poblaciones de ella, en dicho Listado.

Así, la disposición final decimonovena tiene por objeto decretar la cancelación de la inscripción de las poblaciones de lobo al norte del Duero en el citado listado; la

disposición adicional octava, establece una nueva causa conforme a la cual sea posible adoptar, específicamente respecto de las poblaciones del lobo inscritas en el Listado, medidas que exceptúan la protección otorgada a las especies incluidas en el mismo, que incluyen su captura y muerte; y la disposición transitoria única impide, en el caso de que el Derecho de la Unión Europea rebaje la actual protección de las poblaciones del lobo al sur del Duero, modificando para ello los Anexos IV y V de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (conocida como Directiva Hábitats), que las autoridades españolas, decidan mantener dichas poblaciones de lobo (las situadas al sur del Duero) en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, con el fin de dotarles de una protección reforzada, en atención a su valor ecológico, científico, su singularidad, su grado de amenaza o estado de conservación en España. Y ello a pesar de que los Estados miembros de la Unión Europea, en materia ambiental, pueden adoptar medidas de mayor protección que las previstas en las directivas.

Lo cierto es que, dada la conexión de propósito entre los tres preceptos señalados, las dudas de constitucionalidad que se desarrollan en esta demanda también presentan elementos comunes. En particular, se plantea en los argumentos desarrollados respecto de cada uno de ellos, la singularidad de que la modificación de la normativa ambiental básica en materia de protección de la fauna silvestre autóctona de la península ibérica se refiera exclusivamente a una sola especie, y en dos de los preceptos impugnados de manera expresa, a singulares poblaciones de la misma.

Hay, tanto en el texto de dichas disposiciones, como en la justificación de su inclusión en el texto de la ley, un déficit de argumentación que justifique dicha singularidad, basada en razones ambientales, o de otra consideración.

Igualmente resulta significativo el empleo de una norma con rango de ley cuando el instrumento que sirve para la regulación de la inscripción, modificación de la inscripción, o cancelación de esta, en el Listado, es un Real Decreto de Consejo de Ministros (el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas), y la herramienta designada para realizar dichas operaciones se trata de una simple orden ministerial.

Los siguientes fundamentos se dedican a examinar, por separado, las razones en torno a las dudas de constitucionalidad de cada uno de los preceptos citados. Los fundamentos segundo a quinto se centran en examinar el contenido de la disposición final decimonovena, y su conformidad con la Constitución; los fundamentos sexto a undécimo, el de la disposición adicional octava; y los fundamentos duodécimo a decimocuarto, el de la disposición transitoria única.

**SEGUNDO. Disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**

La disposición final decimonovena de la referida Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, lleva por título «Modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas» y tiene el siguiente contenido:

Con salvaguarda de su rango, el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, en relación con la especie que se relaciona a continuación se mantiene en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, con modificación de las poblaciones referidas en los siguientes términos.

«ANEXO

**Relación de Especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en su caso, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas**

Nombre científico	Nombre común	Población referida	Categoría del Catálogo
<i>MAMÍFEROS</i>			
CARNIVORA			
Canidae			
Canis lupus Linnaeus, 1758.	Lobo.	Sur del Duero.	

(...»

En todo lo demás, se mantiene su redacción actual.

Dicho precepto constituye, a juicio de esta institución, un ejemplo de ley singular de carácter autoaplicativo —según esta categoría ha sido configurada por el Tribunal Constitucional— que desconoce los mecanismos constitucionales de garantía recogidos en el artículo 24.1 CE, y, por tanto, resulta contrario a su contenido, por las razones que se exponen a continuación.

**TERCERO.** Antes de entrar en el desarrollo de tales razones, dado que el texto de la disposición final decimonovena contiene en su inicio una cláusula de salvaguarda de rango por la que se permite su reforma a través de una disposición reglamentaria, resulta necesario mencionar que, pese a tal circunstancia y según el criterio que ha establecido ese Alto Tribunal en el ATC 166/2017, de 12 de diciembre, se trata de una disposición

con rango formal de ley. Así, en casos como el presente, en los que el precepto de una ley modifica el texto de un reglamento sin por ello elevar el rango de la disposición reformada, dicho precepto conserva, sin embargo, su rango legal.

El mismo criterio ha seguido el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia 1036/2023, de 18 julio, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección 3ª, Rec. 697/2022 RJ\2023\4498.

En suma, no cabe sino confirmar la competencia del Tribunal Constitucional para examinar la constitucionalidad de la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

**CUARTO.** Para mejor apoyar las razones que fundamentan las dudas de constitucionalidad que se van a plantear, esta institución considera oportuno referirse a la naturaleza de la modificación que introduce la disposición final decimoctava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Este Listado y el Catálogo Español de Especies Amenazadas fueron creados a través de los artículos 56 y siguientes de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en sustitución del extinto Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

En la regulación actual, «la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado» se establece a través de un procedimiento que se delinea, en sus trámites esenciales, en el citado artículo 56. Respecto de la exclusión del listado de una especie, población o taxón, o su cambio de categoría, la autoridad competente será «el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente», y habrá de hacerlo «cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje», bien de oficio, o bien «a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las comunidades autónomas».

Dicho procedimiento, a su vez, se regula en detalle en el artículo 6 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, el cual determina que «la inclusión, exclusión, o cambio de categoría de la especie de que se trate, se hará a través de una orden ministerial que será objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado».

Tanto el Listado como el Catálogo son instrumentos de carácter registral. Ello aparece apuntado en el artículo 56.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y se establece de manera indubitada por el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, cuyo artículo 5.3 afirma que «el Listado y el Catálogo son registros públicos de carácter administrativo y de ámbito estatal, cuya

custodia y mantenimiento dependen administrativamente del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino».

El Listado se encuentra recogido en el anexo del Real Decreto 139/2011, y contiene simple información, tal y como declara en su artículo 8, cuando se refiere a la «Información contenida en los registros del Listado y del Catálogo» y se dedica a especificar cuál ha de constar y cuál no en el registro de cada especie.

En consonancia con su naturaleza de registro administrativo, la introducción de una nueva especie en el Listado, o la modificación de los datos recogidos en relación con ella, o su exclusión, se configuran como actos de inscripción, modificación de la inscripción, o cancelación de la misma.

Desde esta perspectiva, cabe diferenciar, en la citada regulación, el acto de inscripción en el catálogo —«inclusión» es la expresión utilizada— de la aplicación del régimen normativo que dicho acto acarrea. Así, el artículo 5.2 del Real Decreto 139/2011 aclara que «la inclusión de especies, subespecies y poblaciones en el Listado conllevará la aplicación de lo contemplado en los artículos 54, 56 y 76 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre».

De lo expuesto se desprende, a juicio del Defensor del Pueblo, que la modificación de los registros que componen el anexo, a través de la inclusión de una nueva especie en el Listado, o la variación de las poblaciones o taxones incluidos en él, o su exclusión, constituye la variación o cancelación de las inscripciones practicadas en un registro administrativo y, en tanto tales, se trata de actos ejecutivos, de naturaleza administrativa, sin carácter normativo.

Frente a dicha conclusión puede oponerse que, en la medida en que el citado anexo forma parte de dicho Real Decreto 139/2011, su modificación supone la modificación de una norma, y deberá, por ello, tener también naturaleza normativa.

El artículo 6.7 del Real Decreto 139/2011 cataloga la citada operación como modificación del anexo de dicha norma —cuando establece que «el proyecto de orden que contenga la modificación del anexo a este real decreto para incluir, excluir o modificar la clasificación de alguna especie se elevará a la Ministra para su firma»— y lo mismo hace su disposición final segunda, pese a que esta rebaja el rango del instrumento preciso para modificar el anexo respecto del necesario para reformar el real decreto.

En consonancia con ello, todas las órdenes ministeriales que se han dictado para inscribir nuevas especies en el Listado, o para modificar las inscripciones ya realizadas, han adoptado tal denominación —así por ejemplo, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial

y del Catálogo Español de Especies Amenazadas— y se han autoatribuido carácter normativo.

La única excepción a dicha práctica de intitulación puede encontrarse precisamente en la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

En efecto, pese a tener idéntico objeto que las citadas resoluciones ministeriales, se omite en su título la referencia al anexo, para indicar que se trata, sin más, de una «Modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas», quizás con intención de remarcar, precisamente, su carácter normativo.

Sin embargo, el carácter normativo o no de la modificación del anexo del Real Decreto 139/2011 que incorpora el Listado no depende del nombre que se adopte para designar dicha operación, ni tampoco, por cierto, del instrumento formal en que se recoja dicha operación, se trate de una orden ministerial —la cual, conforme al artículo 24.1 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puede contener tanto disposiciones como resoluciones sin valor normativo— o incluso, como en el caso presente, de una ley. Ni siquiera depende de la autoatribución de dicho carácter —autoatribución que puede explicarse en que varias de las citadas órdenes ministeriales contienen, al margen de la modificación del registro de la especie en cuestión, verdaderas normas en su texto— sino de dilucidar si dicha modificación, en sí misma considerada, incorpora o no una norma jurídica.

Así, el carácter normativo o no de la modificación del anexo del real decreto dependerá de si se trata verdaderamente de la inclusión de una regla que no se agote en su dictado, sino que sea susceptible de múltiples actos de aplicación en tanto se encuentre en vigor, y que, por consiguiente, produzca una innovación del ordenamiento jurídico, y no la mera ejecución de sus contenidos.

Desde estas premisas, el Defensor del Pueblo advierte que la operación de inscripción de una nueva especie en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, o de variación de la ya practicada, introduciendo o suprimiendo referencias a sus poblaciones o taxones, o su cancelación, sea practicada por orden ministerial, real decreto, o norma con rango legal, no formula ninguna nueva regulación, ninguna regla susceptible de múltiples aplicaciones, cuya vigencia se mantenga en el tiempo, o que necesite de actos ulteriores de aplicación para llevarse a cabo.

Se trata, en su lugar, de la adopción de una decisión singular en ejecución de un grupo normativo (el compuesto por el artículo 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y el artículo 6 del Real Decreto tantas veces

citado) que regula cuándo, en qué casos, y a través de qué procedimiento, cabe tomarla —cuándo cabe inscribir una nueva especie o población o taxón en el registro, o modificar o cancelar esa inscripción— y que se resuelve en la consignación de tal información, o variación de la existente, en dicho instrumento registral, a través de la orden ministerial correspondiente, en el presente caso, a través de una disposición legal.

A su vez, la consignación de dicha información —si la especie o taxón están inscritos en el registro o no— es un elemento del supuesto de hecho de una norma distinta de las que disciplinan la adopción de dicha decisión, en realidad, de varias de ellas: las contenidas en el Capítulo I del Título III de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre. La concurrencia de la inscripción registral actúa, así, como condición para activar la consecuencia jurídica prevista en su sintagma normativo, que, en el presente caso, consiste en el otorgamiento de un mayor nivel de protección a las especies recogidas en dicho Listado respecto de las que no lo están.

Por tanto, esta institución considera que su naturaleza es la de un acto ejecutivo de naturaleza autoaplicativa, que no requiere ni necesita de actos ulteriores para llevarse a efecto, y cuya vigencia se limita a la práctica de la modificación registral, cesando una vez producida esta.

Lo anterior se comprueba cuando se examina el contenido de la disposición final decimonovena de la referida Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. De su lectura se desprende que, con exclusión de la cláusula de salvaguarda de rango, no recoge el texto de ninguna nueva regulación que haya de insertarse en la norma reformada (el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, al que se refiere en su título), sino que se limita a describir la información que ha de constar en el citado Listado, respecto del registro específico referido al lobo una vez producida su modificación.

A la misma conclusión cabe llegar de la lectura de la jurisprudencia constitucional sobre las materias mencionadas, la cual expresamente ha configurado dicha operación como el dictado de un acto administrativo de inscripción en un registro público.

Así lo hace, la STC 146/2013, de 11 de julio, en su FJ 3, en el contexto de un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Canarias en relación con la inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, y en su caso, del Catálogo Español de Especies Amenazadas, de una especie endémica de dicho archipiélago.

Dicho pronunciamiento traslada a la regulación actual de ambos instrumentos lo establecido respecto del entonces llamado Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, el cual fue objeto de atención en la STC 102/1995, de 26 de junio, en cuyo FJ 25 se



considera dicho catálogo como un registro, y la inscripción o la cancelación de una especie en el mismo como actos administrativos y, por tanto, típicamente ejecutivos.

También la STC 69/2013, de 14 de marzo, o la STC 138/2013, de 6 de junio, ambas dedicadas a examinar la constitucionalidad de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se encargan de llevar a la regulación de los catálogos contemplados en la misma las referencias de la STC 102/1995 que se acaban de mencionar. La STC 138/2013, en su FJ 4, extiende esos pronunciamientos a la totalidad del inventario español del patrimonio natural y de la biodiversidad.

En consonancia con dichos pronunciamientos, y con los argumentos antes expuestos, así como después del examen del marco jurídico en que se inserta el contenido de la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, puede afirmarse que dicho precepto, a pesar de contenerse en una ley, incorpora un acto ejecutivo, de naturaleza autoaplicativa, que carece, por ello, de carácter normativo.

**QUINTO.** Por ello, a juicio de esta institución, se trataría de una ley singular autoaplicativa, una ley que no constituye un ejercicio normal de la potestad legislativa, sino una actividad, material y típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, y que no cumple con el canon fijado para las leyes de esta naturaleza en las SSTC 129/2013, FJ 4; 231/2015, FJ 3, y 159/2021, FJ 3.

Tal conclusión se constata cuando se aborda la justificación de su excepcionalidad (1), de su carácter proporcionado (2) y de la falta de sometimiento a control judicial (3).

1. Al someter a análisis si cabe encuadrar la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, dentro de «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», en las palabras de la jurisprudencia constitucional, no encuentra esta institución una respuesta afirmativa.

Ni de la lectura del texto de la Ley 1/2025, de 1 de abril, ni de su exposición de motivos, ni de la justificación de la enmienda que sirvió para su incorporación al texto de la ley en el Senado, ni del seguimiento de su tramitación parlamentaria, ni siquiera del seguimiento de la actualidad informativa en relación con las materias sobre las que el citado precepto incide, se desprende o se advierte la presencia de una situación de hecho excepcional, o de la complejidad o trascendencia extraordinarias exigidas por la jurisprudencia constitucional, que explique suficientemente la adopción de dicha medida por el legislador —la modificación del

registro correspondiente al lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Tampoco en relación con los medios empleados para hacer frente a dicha situación de hecho —como ya ha sido explicado— se advierte la utilización de instrumentos excepcionales, o la adopción de soluciones extraordinarias para abordar una rebaja de la protección otorgada a las poblaciones de lobo al norte del Duero.

En este sentido, la citada disposición no hace más que sustituir al órgano administrativo competente en materia de medio ambiente en las atribuciones decisorias que le encomiendan la Ley 42/2007 y el Real Decreto 139/2011, modificando el registro correspondiente al lobo en el anexo recogido en este último. Es decir, se trata del empleo de los instrumentos ordinarios de que dispone la Administración, del ejercicio de sus competencias preordenadas, para realizar dicha operación, la cual cuenta, además, con múltiples precedentes en su práctica. No parece, por tanto, que se trate de una situación no remediable «por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios».

Buena prueba de ello es la cláusula de salvaguarda de rango que incorpora, y que consiente la variación de la citada inscripción sin necesidad de hacerlo a través de una norma con rango de ley. Como explica la STC 203/2013, de 5 de diciembre, en términos intercambiables con el presente supuesto, «una deslegalización a futuro (...) resuelve definitivamente la innecesidad 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 momento mismo de su entrada en vigor, por vía reglamentaria».

Nada hay, por tanto, en el texto de la disposición final introducida, en la situación de hecho que esta viene a tratar, o en los instrumentos empleados para abordarla, que pueda servir de explicación de la necesidad de emplear una norma de rango legal para la adopción de tal medida, ni que acredite la excepcionalidad o la extraordinaria trascendencia o complejidad que la jurisprudencia constitucional fija como canon de control de esta clase de leyes.

2. La única referencia a los motivos por los que se introduce la referida disposición final decimonovena en el texto de la Ley 1/2025, de 1 de abril, se encuentra en la justificación de la enmienda número 106 presentada en la tramitación de la aprobación de dicha ley en el Senado, y publicada en la página 85 del Boletín Oficial de las Cortes Generales número 207, de 18 de febrero de 2025, que se hace en los siguientes términos:

Controlar el impacto que la especie está produciendo en las explotaciones ganaderas y con ello el desperdicio alimentario. La legislación española establece que los cadáveres de animales, incluidos los muertos por ataques de lobos, deben ser gestionados conforme a las normativas sanitarias para prevenir riesgos de enfermedades. En consecuencia, solo los residuos de los cadáveres de ganado generados en un año por ataques de fauna silvestre, suponen un impacto en la generación de alimento de explotaciones ganaderas de cuatro millones de kilos de carne, dado que fueron más de 14.000 las reses muertas entre terneros, vacas, potros y ovejas.

Como puede advertirse sin dificultad de su lectura, dicha justificación se dirige a conectar el contenido de la medida acordada —la cancelación de la inscripción de las poblaciones del lobo al norte del Duero del Listado de Especies Protegidas en Régimen de Protección Especial— con el objeto de la ley en cuyo seno se inserta —el desperdicio alimentario—, de manera que no quepa achacar a aquella una falta de conexión material con esta.

Sin embargo, más allá de la alusión al daño que el lobo produce sobre el ganado —lo cual, como ya se explicará más adelante, es consustancial a su carácter de animal depredador, y a su estado silvestre— no se encuentra en el texto citado una justificación referida al particular estado de conservación de la especie en nuestro país y la incidencia sobre el mismo de una medida como la acordada, o a las diferencias existentes a este respecto en relación con la distribución geográfica de sus poblaciones al norte o al sur del Duero y los daños producidos en uno u otro espacio; tampoco se encuentra ningún aporte de información científica justificativa de la medida adoptada, ni referencia de los informes y publicaciones científicas que se hayan podido utilizar para respaldarla, o si se han tenido en cuenta, al proponerla, los criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en catálogos de especies amenazadas aprobados por los órganos con competencia para acordarlos, o el parecer de cualquier otro órgano de carácter ambiental estatal o autonómico.

En este sentido, la medida carece, en su explicación, de la mínima información técnica o científica de carácter medioambiental que respalde su adopción —pues no puede considerarse como tal un recuento, sin referencia a fecha o territorio de incidencia, y expresado en número de kilos de carne en bruto, de la pérdida de alimentos producida por ataques, no de lobos, sino de «fauna silvestre», a explotaciones ganaderas. Por lo tanto, la única justificación aportada para respaldar dicha decisión —la reducción del desperdicio alimentario— se integra dentro de los objetivos de la Ley —marcados en su artículo 1: «la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria»— y carece de contenido ambiental específico referido a los términos de protección de la especie, o las poblaciones de la misma.

La ausencia de cualquier explicación, siquiera pretextual, basada en consideraciones medioambientales resulta relevante, puesto que solamente conforme a ella puede justificarse el cumplimiento de otra de las limitaciones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional introduce al dictado de leyes singulares autoaplicativas, como es la necesaria proporcionalidad de la medida adoptada. En efecto, el requerimiento de proporcionalidad de la medida incorporada a la ley está relacionado con la necesaria justificación de su carácter excepcional o extraordinario, lo cual se concreta en la necesidad no solo de que se expliciten los motivos por los que se acuerda su dictado, sino también, por qué los fines perseguidos no pueden ser logrados de mejor manera a través de otras medidas.

Como ha establecido ese Tribunal, respecto del cumplimiento de las exigencias de proporcionalidad, para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si la medida es idónea o adecuada para lograr el fin constitucionalmente legítimo perseguido; si es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para alcanzar tal fin con igual eficacia; y finalmente si 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 (STC 48/2005, de 3 de marzo de 2005, en relación con una de estas leyes singulares autoaplicativas —si bien referida a una expropiación legislativa—, con cita de 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).

Sin embargo, en el caso de la disposición final decimonovena cuya constitucionalidad se discute, a falta de una explicación suficiente de las razones por las que se acuerda el cambio del registro de determinadas poblaciones del lobo en el Listado, y con él, el cambio en su régimen de protección, no es posible examinar y debatir sobre la existencia de otras medidas, diferentes al cambio del estatus de protección del lobo, susceptibles de obtener los resultados queridos —juicio de necesidad de la medida— ni la repercusión que la misma puede tener sobre otros bienes o intereses en conflicto, como, por ejemplo, el equilibrio de los ecosistemas comprometidos por dicha decisión —juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Ello resulta significativo al tratarse de una decisión que rebaja del nivel de protección ambiental otorgado, y por consiguiente, de carácter regresivo.

De manera que la ponderación entre los objetivos que la medida parece perseguir —la reducción del desperdicio alimentario— y los efectos que la misma produce en otros bienes jurídicos constitucionalmente relevantes —como es la reducción de la protección de una especie amenazada, y la conservación del equilibrio en los

ecosistemas donde la misma tiene implantación, aspectos todos ellos relacionados con el mandato de protección del medio ambiente que el artículo 45 de la Constitución dirige a todos los poderes públicos— no aparece explicitada, ni se aporta información que permita formularla, de modo que no es posible confirmar la proporcionalidad de la medida legislativa contenida en la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, a pesar de que tal aspecto constituya uno de los condicionantes de su constitucionalidad, según la jurisprudencia ya citada.

3. En relación con la eventual afectación del derecho a la tutela judicial efectiva, según la jurisprudencia de ese Tribunal, el artículo 24.1 de la Constitución protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no solo aquellos expresamente consagrados por la Constitución, por lo que el canon de constitucionalidad de dicho precepto debe necesariamente operar cuando la ley singular autoaplicativa afecte a derechos o intereses legítimos reconocidos por la legalidad ordinaria (STC 129/2013, de 4 de junio)

De ahí que, para determinar si el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución se ve vulnerado por la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, sea preciso comprobar, de acuerdo con jurisprudencia constitucional, si su aprobación es susceptible de afectar a derechos o intereses legítimos objeto de tutela jurisdiccional (a). En caso afirmativo, será preciso confirmar si dicha tutela puede ser prestada directamente por el Tribunal Constitucional, o es necesario que provenga de la jurisdicción ordinaria, cuyo acceso se ve impedido por el rango formal de la disposición examinada (b).

- a) En relación con los derechos e intereses legítimos afectados por la cancelación del registro correspondiente a las poblaciones de lobo al norte del Duero en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, hay que tener en cuenta la singularidad de las posiciones jurídico-subjetivas que concurren en el ámbito de la protección del medio ambiente. En efecto, la caracterización de la protección de este bien jurídico como un derecho de titularidad colectiva por el artículo 45 de la Constitución dificulta la existencia de una titularidad subjetiva individual frente a las actuaciones susceptibles de incidir de manera negativa sobre el mismo, al margen de los derechos individuales que de manera directa hayan podido verse afectados. De ahí que se catalogue la posición de quien se ve concernido por dicha afectación medioambiental como la titularidad de un «interés difuso» —como en la exposición de motivos de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

La dificultad para configurar la posición jurídica de quien esgrime la protección del medio ambiente como interés objeto de tutela jurisdiccional ha sido una de las circunstancias que han llevado a formular la necesidad de una garantía jurisdiccional reforzada en este ámbito.

En ese sentido se expresaba la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, COM (2003) 624. Procedimiento 2003/0246/COD, citada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2008, Recurso de Casación 905/2007, «la no aplicación del Derecho medioambiental se debe con demasiada frecuencia a que la capacidad procesal para recurrir se limita a las personas directamente afectadas por la infracción. De ahí que una forma de mejorar la aplicación sea garantizar que las asociaciones representativas de protección del medio ambiente tengan acceso a los procedimientos administrativos o judiciales de medio ambiente. La experiencia práctica adquirida en el reconocimiento de la capacidad procesal de las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente demuestra que ha servido para reforzar la aplicación del Derecho medioambiental».

Partiendo de estas premisas, el apartado 45 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda), de 20 de diciembre de 2017, asunto C-664/15, ha reiterado que el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, «en relación con el art. 47 de la Carta [de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea], impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental» (apdo. 45).

Con esa finalidad, el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, incorporó un supuesto de legitimación especial en defensa de intereses colectivos, de las contempladas en el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los requisitos enumerados en dicho precepto. Dicha legitimación concurre para el ejercicio de lo que se configura como una «acción popular en asuntos medioambientales», regulada en el artículo 22 de la misma ley, contra «los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1». Este último artículo cita entre tales normas las de «conservación de la naturaleza» y «diversidad biológica».

La apreciación de dicha vía de recurso como acción popular no debe llevar al engaño de considerar que con ella se esgrime un mero interés a la defensa de la legalidad, sino que se trata de la titularidad de verdaderos intereses legítimos de carácter colectivo en quienes acrediten las condiciones exigidas en el artículo 23 de dicha ley. Así lo recoge, entre otras, la Sentencia de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, Sección 3ª, número 1188/2017 de 7 de julio de 2017, Recurso 1783/2015.

Por su parte, ese Alto Tribunal al que me dirijo ha empleado los citados parámetros de ampliación de la legitimación en materia de protección del medio ambiente a través del reconocimiento de las situaciones de interés directo que concurren en organizaciones ecologistas con ocasión de su oposición a determinadas actuaciones administrativas. Valga como ejemplo la reciente STC 69/2025, de 24 de marzo de 2025, o la STC 34/1994, de 31 de enero, que, si bien se pronuncia sobre el empleo de una acción jurisdiccional en el ámbito penal, hace referencia al reconocimiento de la titularidad de una situación de interés legítimo directo y personal que concurre en una asociación como consecuencia y en respuesta del ejercicio de una potestad administrativa por parte de la Administración.

En consecuencia, no existe obstáculo para identificar, entre los derechos subjetivos e intereses legítimos afectados por la decisión de modificación de registro del lobo en el Listado, en lo referente a las poblaciones de lobo al norte del Duero, los intereses legítimos colectivos al respecto de lo establecido en la normativa en dicha materia, esgrimidos por las asociaciones medioambientales que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la ley citada, que no han podido participar en la tramitación de dicha decisión, y que sufren los efectos de su adopción.

En este punto resulta obligado mencionar la posición especial como interesado que corresponde a la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL). Dicha asociación es uno de los 278 solicitantes que han instado del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad frente a la ley referida, y es la organización que inició el procedimiento previsto en el artículo 6.5 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para la inclusión de las poblaciones del lobo al norte del Duero en el Listado, lo que dio lugar a la aprobación de la citada Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, que operó la modificación de dicho registro.

Por tanto, la imposibilidad de haber participado en la tramitación de la decisión por la que se revierte la adoptada por su iniciativa en 2021, y el mismo objeto de su actividad —el estudio y conservación del lobo— permiten afirmar la existencia de un interés legítimo directo afectado por el contenido de la disposición final objeto de examen, de los previstos en el artículo 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

- b) Con respecto a si el hecho de que se trate de un vehículo normativo con rango de ley impide la adecuada satisfacción del derecho contenido en el artículo 24.1 de la Constitución, de conformidad con la STC 129/2013, de 4 de junio, el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos afectados puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional, pero ello exige que sus titulares puedan acceder a ese Tribunal reclamando el control de su constitucionalidad y que el control que realice este sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como más adelante establece la misma sentencia en su FJ 6, los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes autoaplicativas únicamente pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. Por ello, no se cumple el requisito derivado del artículo 24.1 de la Constitución que exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra.

Si se conviene en que la disposición final objeto de examen constituye un ejemplo de ley autoaplicativa, en el sentido argumentado por el Defensor del Pueblo, las apreciaciones de la STC 129/2013, de 4 de junio, en su FJ 6, son trasladables por entero al control jurisdiccional de su contenido.

En consecuencia, ha de concluirse que no cabe que los titulares de los intereses afectados puedan acceder a ese Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa, pues dicho acceso está mediatizado por la decisión del juez ante el que se sustancie el conflicto jurisdiccional, de plantear la correspondiente cuestión de constitucionalidad, por lo que ese órgano, en sus propias palabras, no puede satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva de los mismos.



Por lo que se refiere a si la tutela que puede realizar el Tribunal Constitucional resulta materialmente equivalente a la que puede otorgar frente a un acto administrativo la jurisdicción contencioso-administrativa, es preciso examinar la incidencia que produce la decisión contenida en la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025 —la cancelación de la inscripción de las poblaciones del lobo al norte del Duero en el Listado— sobre los intereses legítimos afectados por ella.

Dicha cancelación produce que el régimen de protección especial derivado de la inclusión en el Listado de dichas poblaciones deja de aplicarse, y en consecuencia, resulta posible la adopción de medidas de extracción y captura de lobos, y eventualmente, incluso su caza. La desprotección de determinadas poblaciones de la especie, y la incidencia sobre el equilibrio de los ecosistemas afectados que esta medida produce, incide negativamente en los intereses, directos o difusos, individuales o colectivos, de las asociaciones que tienen la protección ambiental de dichos espacios o la conservación de dichas especies como sus fines.

La protección jurisdiccional de dichos intereses exige poder acreditar que la medida adoptada carece de justificación ambiental suficiente, y argumentar sobre los efectos nocivos que sobre la conservación de la especie o el equilibrio de los ecosistemas naturales la misma puede acarrear. Igualmente, ha de poderse debatir la existencia de medidas, alternativas a la reducción de la protección de ciertas poblaciones de lobo, que sirvan para obtener el resultado apetecido —la disminución del desperdicio alimentario. También habrá de determinarse, en virtud de la información técnica o científica suficientemente acreditada, si las exigencias de conservación de la especie requieren incrementar la protección, mantenerla, o es posible reducirla respecto de dichas poblaciones. Cuestiones todas ellas alejadas de las que estrictamente corresponden a la jurisdicción constitucional, y que, en cambio, entran de lleno en las propias de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, que son precisamente las de valoración de los elementos reglados de un acto administrativo discrecional, como es el de inscribir, o cancelar la inscripción, de la población de una especie en el tantas veces citado Listado.

En conclusión, una vez aclarada la existencia de situaciones jurídicas subjetivas afectadas por la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, susceptibles de tutela jurisdiccional, así como la imposibilidad de acceso por los particulares afectados a la jurisdicción constitucional, que, en cualquier caso, no podría otorgarles una tutela materialmente equivalente a la de la jurisdicción contencioso-administrativa, no cabe sino concluir la vulneración

del derecho a la tutela judicial efectiva del que son titulares los afectados por el acto adoptado a través de un instrumento con rango de ley.

De acuerdo con los argumentos expuestos hasta ahora, el Defensor del Pueblo considera que la disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, constituye un ejemplo de ley singular autoaplicativa que no supera el canon de constitucionalidad fijado en la doctrina de ese Alto Tribunal al que me dirijo, puesto que no acredita el carácter extraordinario o excepcional que ha de concurrir en esta clase de leyes, ni respeta las exigencias de proporcionalidad que han de concurrir en esta clase de medidas, ni el derecho a la tutela judicial efectiva de los sujetos afectados por su contenido. Desde esta perspectiva, la utilización del rango normativo de la norma en la que se integra supone la elusión de la aplicación del régimen jurídico previsto para esa clase de decisiones y, en consecuencia, su control judicial.

#### **SEXTO. Disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**

A continuación se desarrollan las dudas de constitucionalidad que suscita a esta institución el primer párrafo de la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que lleva por título «Control de las especies naturales depredadoras en eficiencia del sistema productivo», y cuyo tenor literal es el siguiente:

Las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos y, con carácter general de cualquier especie depredadora que tenga un alto impacto en el sistema productivo, se ajustarán a las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres. En particular, para aquellas que estén incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, el régimen aplicable será el régimen previsto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. A estos efectos, las autorizaciones excepcionales, además de por los motivos previstos en el artículo 61.1, podrán justificarse en la eficiencia del sistema productivo.

En particular, se plantean las dudas de constitucionalidad respecto de la tercera y última cláusula de este precepto legal, cuando afirma que «A estos efectos, las autorizaciones excepcionales, además de por los motivos previstos en el artículo 61.1, podrán justificarse en la eficiencia del sistema productivo».

Dicha cláusula, tal y como está configurada, supone en realidad la exoneración del deber de aportar justificación efectiva al dictado de tales autorizaciones, y por tanto, para dar muerte o capturar ejemplares de las especies que menciona. En tal sentido, carece de las necesarias cautelas, dirigidas a armonizar la protección de los recursos económicos y la protección del medio ambiente, que el legislador hubiera debido

contemplar en cumplimiento del mandato contenido el artículo 45 de la Constitución, por lo que incurre en la vulneración de este último precepto.

**SÉPTIMO.** Al examinar con detenimiento el contenido del primer párrafo de la disposición adicional octava de la Ley 1/2025 de 2 de abril, se observa que formula un nuevo motivo, o supuesto —la «eficiencia del sistema productivo»—, que parece añadirse a los enumerados en el artículo 61.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el ámbito de las excepciones a las prohibiciones que rigen respecto de las especies de fauna incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Este precepto estipula las circunstancias o supuestos de hecho cuya concurrencia resulta necesaria para que las administraciones públicas competentes puedan dejar sin efecto, con carácter excepcional y a través de la autorización correspondiente, las prohibiciones de dar muerte y capturar a ejemplares de especies animales inscritas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Lo primero que debe decirse es que el nuevo motivo —la «eficiencia del sistema productivo»— incorporado por la citada disposición adicional tiene un perfil singular. En efecto, a diferencia de los contenidos en el artículo 61.1 la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, juega sólo respecto de determinadas especies —lobos y otras especies depredadoras que tengan un alto impacto en el sistema productivo— y no de otras, pese al impacto en el sistema productivo que también puedan tener.

En segundo lugar, siendo el citado artículo 61.1 consecuencia de la Directiva Hábitats (la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) incorpora una causa ajena a las enunciadas en el artículo 16 de la norma de la Unión Europea. Como quiera que se trata de un ámbito en el que se establecen causas de excepción de medidas de protección, y dado que el artículo 16 de la directiva no hace referencia la posibilidad de inclusión de causas distintas a las contempladas en su texto, cabe dudar de la conformidad con la norma europea del nuevo motivo —la eficiencia productiva— incluido por la Ley 1/2025, de 1 de abril. Esta institución es consciente de que no es este el contexto en que cabe plantear el citado conflicto normativo, pero no puede dejar de indicarlo en la presente demanda.

Desde la perspectiva estrictamente constitucional, ha de destacarse en primer lugar que la citada disposición adicional no precisa el significado del nuevo motivo que introduce en el referido artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, —la «eficiencia del sistema productivo». Al contrario, el mismo se formula con referencia a contenidos tan alejados de los esquemas habituales de protección de las especies silvestres a las que alude, y en unos términos tales, que actúa como una suerte de

cláusula en blanco cuya simple invocación permite decretar las medidas excepcionales contempladas en el citado artículo sobre las especies mencionadas en su texto, privando a estas del sistema de protección otorgado por su inclusión en el Listado de especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Dicho resultado se logra no sólo a través del modo en que se define la nueva causa, sino también por medio del formato elegido por la nueva ley para introducirla. En efecto, dicha disposición adicional no se incorpora al texto del artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, reformándolo, sino que establece una nueva regulación que se acumula a la contenida en este, de una forma imprecisa e indeterminada. Como consecuencia de ello, las garantías y cautelas específicas contempladas en este último precepto, con referencia a cada una de las causas enunciadas en su apartado 1 —así las previstas en los apartados 2, 3, 4, o 8—, en el juego de ponderación que explica su contenido y que engarza con el mandato del artículo 45 de la Constitución, no le resultan aplicables, sin que tampoco introduzca la disposición adicional octava en su texto ninguna cautela añadida en relación con el nuevo motivo que introduce para excepcionar la prohibiciones.

**OCTAVO.** Para desarrollar estos problemas que plantea, a juicio del Defensor del Pueblo, la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, es preciso referirse, en primer lugar, a la introducción por ella dos nuevas categorías legales: «los depredadores con un alto impacto en el sistema productivo» (i) y «la eficiencia del sistema productivo» (ii). La indagación sobre tales aspectos permite alcanzar, de manera argumentada, las conclusiones que se acaban de exponer (iii), y pone de manifiesto algunas características relevantes del contenido de la nueva cláusula que incorpora (iv).

- i. En primer lugar, cabe pensar que una especie depredadora que tenga «un alto impacto en el sistema productivo» será, en general, aquella que, al dañar o consumir recursos, componentes o productos de la cadena de producción, tenga un efecto significativo y negativo en la eficiencia, rentabilidad y estabilidad de la producción. Teniendo en cuenta el objeto, los fines y el ámbito de aplicación de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, y sus definiciones (artículos 1 a 3 de la ley), la interpretación más sencilla lleva a concluir que el concepto, en la disposición adicional octava, se refiere a las especies depredadoras incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial que causen pérdidas económicas significativas en la ganadería.

Es preciso asimismo reparar en que la característica biológica definidora de los depredadores, que se encuentran en lo alto de pirámide trófica, es precisamente que cazan otros animales, contribuyendo por este motivo —y de manera decisiva— al equilibrio ecológico del ecosistema al que pertenecen. En el caso del lobo, es el

controlador natural de los mamíferos ungulados que constituyen sus presas. Pero, además de especímenes de ungulados, los lobos pueden cazar –y cazan— vacas, ovejas y cabras de las explotaciones ganaderas extensivas que se encuentran en su área de distribución natural. En la medida en que el ganado está entre sus potenciales presas, parece que, al igual que otros grandes depredadores, la especie tiene por definición «un alto impacto en el sistema productivo», en concreto en el sistema productivo ganadero, pues tal impacto deriva de su misma naturaleza y sin atención a otras consideraciones.

- ii. El concepto de «eficiencia del sistema productivo», en general, hace referencia a la eficiencia en todos los aspectos del proceso de producción, desde la entrada de materias y recursos y la producción en sí misma, hasta la gestión de la cadena de suministro y la distribución.

Proyectado este concepto al ámbito de la Ley 1/2025, de 1 de abril, necesariamente debe de entenderse como referido a la gestión eficiente de los recursos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, ya sean de la producción, la transformación, la distribución de alimentos, así como la hostelería, la restauración, u otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública» [artículos 1. 2 a) y 2 de la ley] disminuyendo las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

De lo anterior se colige que, a los efectos del objeto regulado por la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, esto es, las medidas de control de las especies naturales depredadoras incluidas en Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, mediante su muerte o captura, el concepto no puede sino interpretarse como referido a la parte del «sistema productivo» situada en el primer eslabón de la cadena de producción de alimentos, es decir a la eficiencia en los procesos de producción de los operadores pertenecientes al sector primario, en concreto a la producción ganadera, pues no se concibe de qué otra manera dicho sistema puede verse afectado de manera directa por la existencia de dichos animales silvestres.

Y respecto de la «eficiencia productiva», se suele utilizar y entender en referencia a la capacidad de una empresa u organización para obtener la mayor cantidad de producción con los mínimos recursos disponibles, maximizando el uso de dichos recursos y evitando desperdicios y pérdidas. En otras palabras, consiste en la optimización de la producción considerada en su conjunto, buscando reducir el desperdicio y maximizar la utilización de recursos para obtener la máxima producción. En ese sentido, la Ley 1/2025, de 1 de abril, define en su artículo 3. c) el desperdicio alimentario como la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo. Y la enmienda número 106

introducida durante el trámite en el Senado de la Ley 1/2025, de 1 de abril, en relación con la modificación de Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial respecto a las poblaciones de lobo al norte del Duero, incluyó una justificación, ya citada en este texto, centrada precisamente en el objetivo evitar el desperdicio alimentario.

- iii. Así pues, a la luz de los conceptos citados, que no son otros que los que maneja la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, si, por un lado, la «eficiencia del sistema productivo», en el contexto en que se formula y unido a la referencia al desperdicio alimentario que se contiene en la misma ley, sólo puede interpretarse como referido a la eficiencia en la producción de las explotaciones ganaderas, y al incremento de sus costes, y por otro, las especies indicadas, como animales depredadores, inciden, de manera natural sobre dichas explotaciones, es obligado concluir que siempre que coexistan en un mismo espacio territorial depredadores y explotaciones ganaderas, la eficiencia del sistema productivo de estas últimas se verá menoscabada, pues los costes de producción aumentarán.

De este modo, los lobos no pueden dejar de tener un alto impacto en la eficiencia sistema productivo ganadero extensivo con el que coexistan. La existencia de animales depredadores en estado silvestre siempre será una amenaza que afectará a la eficiencia del sistema productivo de las explotaciones ganaderas que se encuentren en su área de distribución natural y con ello a la eficiencia del sistema productivo alimentario.

En cualquier caso, para llegar a la conclusión expuesta ni siquiera son precisas las indagaciones que se acaban de hacer sobre las características biológicas y de comportamiento de dichos animales, o sobre los conceptos que explican el funcionamiento del proceso productivo. Basta con recurrir al entendimiento que aporta el uso común del lenguaje para comprender de la lectura de la citada disposición adicional que si esta incorpora en la definición del sujeto agente las características de la acción a realizar, no habrá situación en la que dicho sujeto, definido de esa manera, deje de realizar dicha acción. Dicho de manera más expresiva: es difícil concebir una situación en la que una especie «con alto impacto en el sistema productivo» no afecte, con su sola presencia, a «la eficiencia del sistema productivo».

En consecuencia, si se define al lobo como una especie con alto impacto en el sistema productivo —a través de equiparlo con otras especies en las que concurra esa característica: la disposición adicional habla de «las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos y, con carácter general de cualquier especie depredadora que tenga un alto impacto en el sistema productivo...»— y posteriormente se permite, con base a la eficiencia de dicho sistema, autorizar la

muerte o la captura de lobos, excepcionando las garantías que conlleva para tales ejemplares su inscripción en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, se está configurando una vía para eludir, respecto de dicha especie, el sistema de protección que le otorga su inclusión en dicho Listado, a través de la configuración de una causa de exención de las garantías cuyo concurso es inevitable.

- iv. Además, la nueva causa de exoneración de las prohibiciones anudadas a la incorporación de una especie en el Listado afecta singularmente al lobo, no requiere de gradación alguna para aplicarse, y no incorpora ninguna cautela o garantía en su formulación.

Así, ha de observarse que el solapamiento entre la definición del nuevo motivo, por un lado, y de la especie sobre la que este se aplica, por otro, concurre especialmente respecto del lobo, y no respecto de otros depredadores a los que cabe definir de la misma manera. Respecto de estos, al menos sí será precisa una justificación de su impacto en el sistema productivo, y la necesidad de que este sea alto —no bastando con su simple caracterización como depredadores— para después acreditar que ello afecta a la eficiencia del mismo en el territorio de referencia. En relación con el lobo, dado que ese impacto «alto» está en su definición, no es ni siquiera necesario justificarlo: basta con citar su inclusión expresa en el texto de la disposición adicional octava de la Ley 1/2025.

Además, a diferencia de otras causas enumeradas en el artículo 61.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en las que se exige, para que entren en juego, una gradación en su intensidad —en la formulada en el apartado b), «perjuicios importantes», en el apartado c), «razones imperiosas de interés público de primer orden», o «consecuencias beneficiosas de importancia primordial»— en la contenida en la disposición adicional octava sólo hay que citar, para que entre en juego, que hay afectación a la «eficiencia del sistema productivo».

Por último, la configuración del nuevo motivo incorporado por la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, no sólo no hace referencia al grado necesario en que debe disminuir la eficiencia del sistema productivo para que la causa pueda entrar a concurso, sino que ni siquiera establece en su propio texto la necesidad del cumplimiento de cautelas o garantías específicas para poderse invocar, frente a lo que sí hace el artículo 61.2 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, respecto de los motivos incluidos en el inciso 1. b) y c), el artículo 61.3 respecto del motivo enunciado en la letra d) del apartado primero, o el artículo 61.4 respecto de la causa establecida en la letra f) del mismo apartado.

En suma, el contenido indeterminado de la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, y la confusa coincidencia de significantes con la definición de las especies sobre la que se aplica —la del lobo, de manera expresa— configura la nueva causa como una cláusula sin contenido que sirve para impedir las consecuencias de la inclusión de dichas especies en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, privándoles, a través de esta vía, de su protección.

**NOVENO.** Se puede objetar, en respuesta a dichos argumentos, que, en tanto que dicha disposición adicional sitúa el juego de la nueva causa en el seno de «las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres», y en particular, del «régimen previsto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», el cumplimiento de dichas exigencias y del régimen contenido en dicho precepto sirve precisamente para aportar las garantías ambientales de las que carece la regulación del nuevo motivo.

En particular, el artículo 61.1 exige, para el dictado de dicha autorización administrativa, que no haya otra solución satisfactoria, y que la medida acordada no suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de que se trate, en su área de distribución natural.

Sin embargo, se advierte que las dos condiciones mencionadas no son de aplicación exclusiva a las especies contenidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, sino que resultan también exigibles respecto de medidas del mismo tipo aplicadas a ejemplares de especies que no se encuentran inscritas en el mismo.

Esto es predicable, desde luego, de la condición de que no exista otra solución satisfactoria a la muerte o captura del animal. Dicha medida no es más que la expresión del principio general de proporcionalidad que debe concurrir en toda medida administrativa, ambiental o no, de carácter restrictivo, como son en este caso, las medidas de extracción o de gestión de ejemplares de una especie. A ello habría que añadir que dicha cautela corre el riesgo de quedar inoperativa en relación con el primer párrafo de la disposición final octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, en tanto que, tratándose de lobos y otros depredadores —los cuales, de manera innata presentan un alto impacto en el sistema productivo, en el sentido que se desprende de la terminología de dicho precepto legal— no parece posible ninguna otra solución satisfactoria, que no sea en sí misma contraria a la eficiencia productiva, distinta a autorizar la muerte y abatimiento de ejemplares.

En cuanto al estado favorable de conservación de las poblaciones de que se trate, es esta una condición que también rige para los especímenes de las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario que no requieren una protección estricta y que por



tanto no se incluyen el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Respecto a estas especies, las administraciones competentes pueden adoptar medidas de recogida en la naturaleza y de gestión de su explotación, siempre que sean compatibles con su mantenimiento «en un estado de conservación favorable» (artículo 54.1 y 5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre).

A estos efectos, puede resultar de utilidad la consulta de las medidas de gestión y extracción de ejemplares de lobo acordadas por las comunidades autónomas en su territorio en los periodos en que las poblaciones de lobo al norte del Duero no estaban incluidas en el Listado, y, por consiguiente, no se beneficiaban de su protección. Baste, en este sentido, la lectura, por ejemplo, de la reciente Resolución de 2 de abril de 2025, del director general de Montes y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Cantabria, por la que se establece el cupo de extracción de ejemplares de lobo en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la temporada 2025/2026, para comprobar el sometimiento de dicha decisión a los condicionantes establecidos en el primer inciso del artículo 61, a pesar de hacer referencia a poblaciones de una especie cuya inscripción en el Listado ha sido previamente cancelada.

**DÉCIMO.** Una vez examinado el contenido de la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, y descritos los problemas que presenta, esta institución desarrolla a continuación las razones por las que la misma hace surgir dudas de constitucionalidad, para lo que es necesario, primero, hacer referencia al artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al que hace alusión la disposición adicional mencionada (i), y después al contenido de dicha disposición, y el juicio de ponderación que incorpora (ii).

- i. Conviene recordar, de nuevo, que en este precepto se establecen las causas que permiten excepcionar el régimen de protección —concretado en una serie de prohibiciones— otorgado a las especies incluidas en el Listado, y las condiciones en que cabe invocarlas y aplicarlas.

Esta disposición, por tanto, constituye el resultado de una cuidadosa y detallada ponderación entre, por un lado, las exigencias de protección medioambiental —en este caso, de conservación de las especies y poblaciones incluidas en el Listado— que necesariamente han de estar presentes en esta materia y, por otro, las planteadas por la presencia de otros bienes jurídicos dignos de consideración, en ocasiones de carácter también ambiental, pero en otros no —como la salud y la seguridad de las personas, la protección de los cultivos, el ganado, o la pesca, u otras razones de carácter socioeconómico. El resultado de dicha ponderación se plasma a través del otorgamiento de autorizaciones para dar

muerte o captura a ejemplares de especies especialmente protegidas, y con ellas, dejar sin efecto las prohibiciones establecidas en su artículo 57.1 b).

La característica principal de este esquema de ponderación entre valores contrapuestos, que permite la evicción del régimen de protección otorgado a especies merecedoras de una atención y cuidado particular debido a su valor científico, ecológico, cultural, o por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, es el carácter excepcional de las citadas autorizaciones, las cuales requieren la necesaria justificación de la concurrencia de las circunstancias o supuestos de hecho estipulados en los apartados a), b), c), d), f) y g) del artículo 61.1 de la Ley 42/2007. De este modo, las medidas contenidas en esas autorizaciones únicamente pueden ser admitidas, con carácter excepcional, en esos supuestos específicos y solo en esos, lo que significa que dichas autorizaciones solo pueden constituir una aplicación concreta y puntual para responder a exigencias precisas y a situaciones específicas.

- ii. Desde esta perspectiva, la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, al introducir una nueva causa de excepción a la aplicación del régimen de protección derivado de la inscripción en el Listado, está concretando los términos de la ponderación a realizar entre los valores en presencia, que, en este caso son, por un lado, el debido cuidado de una especie —el lobo y, en hipótesis, otros depredadores— merecedora de especial protección —valor que, sin ninguna dificultad cabe integrar entre los protegidos por el artículo 45 de la Constitución, cuando consagra el deber de conservar, defender y restaurar el medio ambiente—, y por otro, la eficiencia del sistema productivo —que cabe encuadrar dentro de la defensa y promoción de la actividad económica, valor reconocido, entre otros, en el artículo 130.1 de la Constitución, cuando impone el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos.

Sin embargo, tal y como se ha argumentado, dicho motivo está enunciado en términos tan indeterminados y confusos, que hace que no sea preciso invocar ninguna situación especial o extraordinaria (como la puesta en peligro de la seguridad o la salud de las personas, o la existencia de daños relevantes en el ganado, o los cultivos, u otros elementos del medio natural, o la concurrencia de causas socioeconómicas de primer orden, o daños producidos a otros animales silvestres, entre otras) para entrar en juego. Tampoco resulta preciso justificar la especial incidencia o intensidad que debe concurrir para advertir dicha circunstancia, ni adoptar, en el caso de advertirse y aplicarse el nuevo motivo, especiales cautelas o garantías ambientales que limiten los efectos de dicha aplicación, más allá de las genéricas predicables también respecto de especies que no están incluidas en dicho Listado. En su lugar, basta con invocar la

afectación a la eficiencia del sistema productivo para poder matar o capturar animales objeto de protección especial, o incluso incluidos en el Catálogo Español de Especies Amenazadas —es el caso del oso o del lince—, que se definen, precisamente, por su alta incidencia en el sistema productivo.

Al borrar la excepcionalidad de la autorización a otorgar, y bastar con la invocación de uno de los valores en conflicto, se pierde el elemento esencial de ponderación entre la actividad económica y la protección de la fauna y se vacía la parte nuclear de la protección especial que otorga la inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en atención precisamente al valor de las especies que contiene en relación con los fines de la conservación de la biodiversidad y su relevancia respecto a los fines de la protección del medio ambiente, para privilegiar de manera permanente el plato opuesto de la balanza.

A este respecto, de poco pueden servir las alusiones de la disposición adicional octava a «las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres» y al «régimen previsto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre», más que para otorgar una apariencia de ponderación al esquema creado para el juego del nuevo motivo que en ningún caso puede cumplirse, en tanto que este solo exige la presencia de uno de los valores en conflicto para activarse.

**UNDÉCIMO.** Esta ausencia de consideración, en la disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de los valores ambientales que acompañan a la decisión de incluir una especie en el régimen de protección especial otorgado por su inscripción en el Listado, por un lado, y el consiguiente favorecimiento de razones contrapuestas, de índole económico o de eficiencia productiva, por otro, incumple a juicio del Defensor del Pueblo, el mandato de ponderación en materia ambiental dirigido al legislador que se contiene en el artículo 45 de la Constitución.

En efecto, la preservación de las especies autóctonas silvestres y su variabilidad es uno de los aspectos esenciales de la protección del medio ambiente y, por ello, entronca de manera directa con el mandato, contenido en el artículo 45 de la Constitución y dirigido a todos los poderes públicos, de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida, así como defender y restaurar el medio ambiente.

Así lo declara la STC 69/2013, de 14 de marzo, en el FJ 6 b) *in fine*, cuando afirma que las medidas de protección de la fauna silvestre, aunque adopten distinto grado de intensidad según se trate de especies comunes o protegidas, son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda

del interés ecológico, que es manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extinguido.

La misma Sentencia, en su FJ 2 e), recoge la consideración legal existente del patrimonio natural y la biodiversidad como bienes de interés público, cuyo régimen jurídico queda vinculado al interés general y su conexión con el artículo 128 .1 de la Constitución, a través de su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico

No olvida el Defensor del Pueblo que el artículo 45 de la Constitución, como ha señalado ese Alto Tribunal en no pocas ocasiones, enuncia un principio rector, no un derecho fundamental, y que en lógica coherencia con su carácter informador de principio rector, y de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución y con la jurisprudencia constitucional, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación del mandato de protección del medio ambiente que contiene, con un amplio margen de configuración, aunque no ilimitado en tanto está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución [SSTC 32/1983, FJ 2; 149/1991, FJ 1; 102/1995, FFJJ 4-7; 199/1996, FJ 3; 247/2007, FJ 20; 149/2011, FJ 3, 84/2013, FJ 6, y 233/2015, FJ 2 c), entre otras].

Ahora bien, en la interpretación de las obligaciones que dimanar del mandato constitucional de defender y restaurar el medio ambiente, la temprana Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, de ese Tribunal, sobre una Ley de Cataluña mediante la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, ya dejó sentado en su FJ 3, que el artículo 45 de la Constitución exige armonizar la explotación de los recursos naturales con la protección de la naturaleza, lo que implica llevar a cabo una ponderación adecuada de los valores constitucionales protegibles. El aumento de la producción no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente, sino que se ha de armonizar con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida.

Esta exigencia de ponderación y conciliación entre el medio ambiente y el desarrollo económico se recoge también en la STC 170/1989, FJ 7, sobre la prohibición de actividades extractivas en el Parque de la Cuenca Alta del Manzanares, y en la STC 66/1991, FJ 3, sobre la prohibición de comercialización de cangrejos de río en Castilla y León, en la que además se recuerda que las exigencias de protección del medio ambiente derivadas del artículo 45.2 de la Constitución puede constituir limitaciones para el derecho a la propiedad (STC 227/1988, FFJJ 7 y 11), que igualmente pueden operar respecto de otros derechos o principios constitucionales como la libertad de empresa y la libre circulación.

El que la libertad de empresa se ejerce dentro de un marco general configurado por reglas de distinto orden, entre ellas también las relativas a la protección del medio ambiente, que pueden legítimamente limitar su ejercicio, se encuentra también en la STC 227/1993, FJ 4 e), sobre grandes superficies comerciales.

La doctrina constitucional que exige armonizar la explotación de los recursos económicos con la protección del medio ambiente, la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, se reitera, entre otras, en las SSTC 102/1995, FJ 4; 13/1998, FJ 4, y 233/2015, FJ 2 c).

De todo lo expuesto hasta ahora se colige que, si bien corresponde al legislador, dentro de su amplio margen de apreciación, la elección de las técnicas apropiadas para llevar a cabo la protección del medio ambiente, aquellas que sean elegidas no pueden obviar el deber constitucional de cohesión del desarrollo económico con la protección del medio ambiente, que se deriva del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución. Y así, de la misma forma que las exigencias y limitaciones ambientales deben de resultar razonables y proporcionadas al fin propuesto, las técnicas dirigidas a la protección y el fomento de la actividad económica también deben serlo.

Con ello no pretende argumentar el Defensor del Pueblo que se desprenda de nuestro texto constitucional una obligación para el legislador respecto a la utilización de unas concretas técnicas —y no otras— de ponderación ambiental en relación con las excepciones que permiten sortear las obligaciones relativas a la fauna silvestre especialmente protegida, que impiden su caza, muerte o captura.

Simplemente se quiere incidir, en consonancia con la doctrina constitucional recién expuesta, en que el mandato que contiene el artículo 45 en relación con la defensa, protección y restauración del medio ambiente —el cual se dirige a todos los poderes públicos (y, por tanto, también al legislador)— obliga a la toma en consideración de las circunstancias ambientales que concurren en cada caso. Es decir, a llevar a cabo, entre otros aspectos, una ponderación de los valores ambientales en competencia con otros valores constitucionales.

Entre los elementos esenciales del juicio de ponderación a realizar ha de considerarse, a la hora de determinar el diferente peso de los valores constitucionales involucrados al abordar una regulación, el objeto de la misma, es decir, el sector o materia sobre el que se disciplina. En el caso de la regulación cuya constitucionalidad se plantea ahora, dicho sector o materia se encuentra en el núcleo estricto de las materias a las que el mandato de protección del medio ambiente del artículo 45 de la Constitución concierne -nada menos que la determinación del alcance de la protección de la fauna silvestre autóctona de la península ibérica, y en particular, la de una especie con una

incidencia tan relevante en el equilibrio ambiental de los ecosistemas en los que se asienta como es la del *Canis lupus Linnaeus*.

Congruentemente cabe plantear dudas de inconstitucionalidad sobre dicha disposición porque en la ponderación que incorpora entre los valores en conflicto, toma en consideración solo uno de ellos -la protección de la eficiencia productiva, traducida de manera presumible, pero incierta, en la protección de los operadores pertenecientes al sector primario, en concreto a la producción ganadera- y descarta, como se ha explicado, cualquier circunstancia ambiental derivada de la inclusión de la especie en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, y ello supone el incumplimiento del mandato contenido en el artículo 45 de nuestro texto constitucional.

#### **DUODÉCIMO. Disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**

La disposición transitoria única de Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, lleva por título «Adaptación a la normativa europea», y tiene el siguiente tenor literal:

La modificación del régimen de protección de las poblaciones de lobo del sur del Duero en los anexos de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que suponga su incorporación en el Anexo de especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión, determinará la automática modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas para su exclusión efectiva del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

Dicho precepto consagra una cláusula legal de regresión ambiental respecto de la protección de las poblaciones de lobo al sur del Duero, que no viene exigida por el Derecho de la Unión Europea, y que elimina cualquier valoración posible sobre la concreta y específica situación de dichas poblaciones de lobo en España.

Desde esta perspectiva, incorpora una regulación, sobre la protección de una especie de la fauna silvestre autóctona de la península ibérica, que incumple el mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución y dirigido a todos los poderes públicos relativo a la ponderación de los valores ambientales en juego.

**DECIMOTERCERO.** Para enmarcar esta afirmación, en primer lugar, es preciso recordar que no existe una obligación de adaptación del Derecho interno a una modificación «a la baja» de los anexos de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats).

Así lo establece el artículo 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, según el cual, las medidas de protección adoptadas en virtud de las decisiones legislativas que se adopten para lograr los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección, siempre que las mismas resulten compatibles con los Tratados y se notifiquen a la Comisión Europea.

De esta forma, en el supuesto en el que una especie pase de estar catalogada en un anexo de la Directiva Hábitats a estarlo en otro, al que se le aplica una regulación menos protectora, esto es, cuando la modificación de los anexos de la directiva conlleva una reducción en el nivel de protección de una especie o de varias, los Estados miembros no están obligados a rebajar a su vez la protección prevista para dichas especies en sus ordenamientos jurídicos internos. Por el contrario, cuando la protección otorgada por el Derecho de la Unión Europea a una especie aumenta, entonces sí, los Estados están obligados otorgar en su Derecho interno el nuevo nivel de protección, de mayor alcance que el previamente reconocido.

En suma, los Estados de la Unión Europea pueden aumentar el grado de protección que se contiene en las directivas de la Unión Europea de naturaleza ambiental pero no pueden rebajarlo, lo que significa que, a efectos de la Directiva Hábitats, los Estados miembros son libres de mantener un nivel estricto de protección para el lobo.

En segundo lugar, resulta de utilidad mencionar que la Directiva Hábitats establece un régimen de protección estricto para determinadas especies de flora y fauna —que son las incluidas en su Anexo IV— y que las poblaciones de lobo situadas al sur Duero se encuentran, en el momento de elaboración de esta demanda, en dicho Anexo IV. En el Anexo V, en el que están incluidas las especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión, se encuentran las poblaciones de lobo situadas al norte del Duero.

En España, el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con el artículo 56 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, debe de inscribir de oficio dentro del Listado todas las especies silvestres, animales y vegetales incluidas en el Anexo IV de la Directiva Hábitats. Y de la inclusión en este Listado se deriva un régimen jurídico protector estricto que se corresponde con el que otorga la directiva a las especies incluidas en dicho anexo.

Pero además, y este es un aspecto muy relevante con relación a las dudas de constitucionalidad que se plantean a esta institución, el artículo 56 la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, faculta a dicho Ministerio para incluir en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, cuando la información científica y técnica así lo aconseje, otras especies, taxones o poblaciones,

que no tienen por qué estar incluidos en el Anexo IV de la Directiva ni figurar como protegidos en instrumentos internacionales, en atención a su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza. El procedimiento para ello será el previsto en el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero.

En definitiva, dentro del Listado puede estar incluida cualquier especie, taxón o población que los órganos administrativos competentes españoles consideren que es merecedora de un protección especial, reforzada y rigurosa, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos para ello, sin perjuicio de que en el ámbito del Derecho de la Unión Europea esa especie, taxón o población pertenezca a un instrumento de catalogación del que no se derive una protección estricta o especial, sino que esté incluida en otro anexo o catálogo y, en consecuencia, pueda ser objeto de «medidas de gestión», es decir, de medidas de caza, captura, muerte, recogida en la naturaleza y de explotación.

Este marco jurídico, que deja un ámbito para la apreciación de los órganos administrativos nacionales competentes en orden a evaluar, de acuerdo con la información científica y técnica disponible, si una especie en España reúne valor, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, para ser objeto de una mayor protección que la que recibe en el ámbito europeo, queda desactivado por la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, únicamente respecto a las poblaciones de lobo al sur del Duero.

Ello es así porque la modificación de su inscripción en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial —que, como ya se ha descrito en detalle, se contiene en el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero— habrá de realizarse obligatoriamente en caso de que se produzca una modificación de la Directiva Hábitats que implique que las poblaciones de lobo del sur del Duero pasen del Anexo IV a incorporarse al Anexo V, que como ya se ha dicho incluye las especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión.

Este mandato de equivalencia entre los dos instrumentos, uno de ámbito comunitario, y otro nacional, que acaba de describirse, se establece en la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, solo cuando la modificación de los anexos de la Directiva Hábitats rebaje la protección de dichas poblaciones de lobos —en eso consisten las medidas de gestión a las que se refiere el texto de la disposición transitoria única— y no cuando la reducción de la protección otorgada afecte a otras poblaciones de lobos— las situadas al norte del Duero, o a otros depredadores, o de cualquier otra especie que forme parte de la fauna silvestre autóctona de la península ibérica.



Por si hubiera dudas sobre dicha interpretación, el inciso final de la disposición transitoria única se encarga de recordar que el resultado de la citada equivalencia entre los dos registros se ha de traducir, si se cumplen las condiciones respecto del tratamiento de las citadas poblaciones de lobo en el ámbito comunitario, en «su exclusión efectiva del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial».

En consecuencia, dicho precepto sanciona una medida de carácter regresivo, pues obliga a una igualación «a la baja» de la protección otorgada por el ordenamiento interno y el ordenamiento de la Unión Europea, e impide a las autoridades nacionales elevar el nivel de protección respecto de la otorgada por el instrumento europeo en relación con las poblaciones de dicha especie, sin que exista norma alguna en el Derecho de la Unión Europea que así lo exija. Y esta igualación por abajo entre los niveles de protección se prevé en la disposición transitoria única, cuya constitucionalidad se cuestiona, con un automatismo que impide que pueda considerarse la situación ambiental concreta en la que puedan encontrarse las poblaciones de lobo al sur del Duero.

**DECIMOCUARTO.** El carácter regresivo de la medida contenida en la disposición transitoria única de la ley 1/2025, de 1 de abril, no es un argumento que pueda esgrimirse de manera aislada en el debate sobre su conformidad con la Constitución, tal y como ha declarado la jurisprudencia de ese Tribunal en la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, en su FJ 2.

Así, el artículo 45 de la Constitución no impone una prohibición de retroceso en la regulación de cualquier norma ambiental, sino que la relación de la normativa en examen con la preexistente constituye un elemento más de ponderación —que debe de ser cuidadosa— en la comprobación del impacto que la nueva regulación produce sobre el medio ambiente.

Ello no significa, sin embargo, que dichas medidas regresivas no puedan ser objeto de examen desde la perspectiva de su conformidad con el contenido del citado precepto constitucional. A juicio del Defensor del Pueblo, podrán serlo, desde luego, cuando quepa verificar que en su adopción no ha existido ponderación alguna, puesto que los condicionantes ambientales en juego no han sido ni siquiera considerados.

Esta institución tiene además presente que ese Tribunal, en la reciente Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre, en su FJ 3, ha señalado, respecto al artículo 45 de la Constitución, que el legislador ha de considerar y respetar, en cualquier caso, el estrecho vínculo existente entre la protección de los ecosistemas, la flora y la fauna silvestres y la vida humana y el pleno desarrollo de esta última, así como la obligación de desarrollar mecanismos de protección y defensa del medio ambiente, y también de mejora,

restauración y recuperación de los espacios naturales o la biodiversidad dañada o perdida.

Teniendo en cuenta estos pronunciamientos, y de acuerdo con lo esgrimido en el fundamento jurídico undécimo de este recurso, y los razonamientos de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 45 de la Constitución referidos en distintos párrafos de esa parte del presente texto (a los que cabe remitirse), en el mandato constitucional de conservar, defender, y restaurar el medio ambiente, dirigido a todos los poderes públicos, es posible identificar una directriz de ponderación dirigida al legislador en orden a compaginar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico.

Dicha directriz, en los casos en los que se trate de normas con incidencia ambiental innegable, obliga a la toma en consideración de las circunstancias ambientales que concurran en cada caso. Es, por tanto, entre otros aspectos, un mandato al legislador de ponderación de los valores ambientales en competencia con otros bienes o valores constitucionales, que será incumplido cuando se verifique que dichos valores ni siquiera han sido considerados en el proceso de adopción de la medida legal de que se trate, máxime si dicha medida tiene carácter regresivo.

Al juicio del Defensor del Pueblo esto es lo que sucede con la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, porque al elegir como vía para modificar el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, respecto de las poblaciones de lobo al sur del Duero, una equivalencia automática —y obligada— con las modificaciones a la baja que se produzcan en los anexos de la Directiva Hábitats, se elimina la posibilidad de la eventual toma en consideración de cualquier informe científico o técnico de carácter ambiental respecto a la situación concreta y específica del estado de conservación del lobo en España, que pueda apoyar el mantenimiento de esas poblaciones dentro del Listado.

En efecto, la vía elegida por el legislador para modificar el Listado respecto de las poblaciones de lobo al sur del Duero renuncia a la toma en consideración de la específica y concreta información científica o técnica de carácter ambiental sobre las poblaciones de lobo en España y, en su lugar, establece la aplicación automática de las modificaciones que puedan adoptarse en ámbito del Derecho de la Unión Europea, a través de las modificaciones de los anexos de la Directiva Hábitats que se dirijan a minorar el estatuto de protección de la especie permitiendo el desarrollo de medidas de gestión, sin tener en cuenta que tales modificaciones en el Derecho de la Unión Europea, se apoyan en valoraciones sobre el estado de la especie en el conjunto de la Unión Europea que no siempre contemplan, en todos sus posibles aspectos, su estado de conservación en cada uno de los Estados miembros.

Ejemplo de ello es la actual Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo (Directiva Hábitats), en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*) [COM (2025) 0106-C10-0044/2025-2025/0058 (COD)], presentada en Bruselas el 7 de marzo del presente año, y que ha sido ya objeto de resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2025. Dicha propuesta se dirige precisamente al cambio del estatuto de protección del lobo en toda Europa, a través de su incorporación, sin hacer distinción entre poblaciones de la especie, al Anexo V, relativo a las especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión (que es la circunstancia prevista en el supuesto de hecho de la disposición transitoria para operar el cambio en el Listado español).

Tanto esta Propuesta de modificación de la Directiva Hábitats, como la previa Decisión (UE) 2024/2669 del Consejo, de 26 de septiembre de 2024, de la que trae causa, se apoyan en el informe científico y técnico *The Situation of the Wolf (Canis lupus) in the European Union*, elaborado en diciembre de 2023 por The N2K Group, del que la Decisión (UE) 2024/2669 extrae la conclusión —que se recoge en sus considerandos— de que «en el conjunto de Unión Europea el estado de conservación del lobo ha mostrado una tendencia positiva en las últimas décadas, habiéndose recuperado con éxito, con una expansión significativa de su área de distribución».

Sin embargo, dicho informe, por lo que se refiere a España, no diferencia entre unas poblaciones u otras, y únicamente recoge de manera escueta que en nuestro país no está aumentando su área de distribución natural, que la tendencia del número de ejemplares de lobos era estable en 2022, y que las perspectivas de futuro del estado de conservación de la especie son inciertas. Asimismo, el informe indica que los datos recogidos en relación con España responden a diferentes metodologías y escalas de tiempo. De este modo, en las modificaciones propuestas en el Derecho de la Unión Europea, actualmente en trámite, no se ha valorado de forma específica, completa y detallada la situación ambiental del lobo en nuestro país, y las tendencias positivas del estado de la especie, que justifican tales modificaciones, se refieren al conjunto de la Unión Europea pero no son trasladables a España.

De lo expuesto se desprende que, para la adopción de la medida acordada en la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril —es decir para cancelar la inscripción de las poblaciones de lobo al sur del Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial como consecuencia de su paso del Anexo IV al Anexo V de la Directiva Hábitats— las autoridades competentes españolas no podrán tomar en consideración ningún dato, circunstancia, información científica o técnica, sobre el estado de conservación de dichas poblaciones en España, o su situación de vulnerabilidad, o eventualmente su especial papel ecológico para el

equilibrio de los ecosistemas autóctonos de la península ibérica, que pueda apoyar la permanencia en el Listado. La cancelación habrá de ejecutarse de manera automática por mandato de la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, y sin que venga precedida de ningún tipo de valoración ambiental en el ámbito interno.

Por otra parte, la aplicación de la norma lleva a resultados carentes de la debida racionalidad o contradictorios, pues su contenido priva a los órganos competentes de la facultad de incrementar la protección de las poblaciones que se encuentran en un estado de conservación más incierto y delicado (las poblaciones de lobo al sur del Duero), y deja a salvo, en cambio, tal facultad de aumento de la protección para otras poblaciones de la especie que podrían necesitarlo menos por ser más numerosas (las poblaciones al norte del Duero).

El establecimiento de una norma que impone una medida que versa sobre la protección de la población de una especie, el lobo al sur de Duero, cuyo contenido tiene carácter regresivo —como uno de los elementos a considerar— puesto que elimina las posibilidades de aumentar la protección que determine el Derecho de la Unión Europea respecto a dichas poblaciones de lobos, a la que además dota de fuerza de ley —pues obliga, para revertirse, a dictar una nueva norma con el mismo rango, en contraste con los instrumentos dirigidos a disciplinar los cambios de las inscripciones en el Listado, que tienen rango meramente reglamentario— y por tanto, de singular resistencia, y que consiste en privar a las autoridades administrativas con competencia en la materia a nivel nacional de la posibilidad de su ejercicio, impidiendo además la apreciación de los eventuales informes científicos y técnicos que pudieran aconsejar lo contrario respecto a la situación de la especie en el territorio de España, difícilmente puede considerarse que respete el mandato que el artículo 45 de la Constitución dirige a todos los poderes públicos, y en particular al legislador. En consecuencia, cabe dudar que la presunción de constitucionalidad que concurre respecto de cualquier disposición legal se mantenga incólume en este caso.

En conclusión, y de acuerdo con los argumentos expuestos, el contenido de la disposición transitoria única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, en tanto que incumple el mandato de ponderación en materia ambiental contenido en el artículo 45 de la Constitución.

Por todo cuanto ha quedado expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores

### SUPLICO

al Tribunal Constitucional que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tener por interpuesta **demanda de recurso de inconstitucionalidad** contra la disposición adicional octava, la disposición transitoria única y la disposición final

decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, por estimar que vulneran los artículos 45 y 24.1 de la Constitución, y que tras los trámites procesales oportunos acuerde dictar sentencia en la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

Defensor del Pueblo

Ángel Gabilondo Pujol