

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Coruña (A)**

Sección: **2**

Fecha: **09/06/2026**

Nº de Recurso: **4153/2025**

Tipo de Resolución: **Auto**

**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2**

**002 - A CORUÑA**

-

Modelo: S39650 AUTO PROMOViendo CUESTION ART 35 LOTC

PLAZA DE GALICIA, 1. 15004. A CORUÑA - DIR 3 J00015134

**Teléfono:** 981185787 981182197

**Correo electrónico:** EMAIL000

Equipo/usuario: MD

**N.I.G:** 15030 33 3 2025 0000864

**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0004153 /2025 /

**Sobre** MEDIO AMBIENTE

**De** PLATAFORMA PARA DEFENSA DE LA CORDILLERA CANTABRICA, FEDERACION DE ECOLOGISTAS EN ACCION DE

GALICIA

**Abogado:** JAIME DORESTE HERNANDEZ

**Procurador:** IAGO MARTINEZ NUÑEZ

**Contra** CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMATICO, MINISTERIO FISCAL

**Abogado:** LETRADO DE LA COMUNIDAD,

**Procurador:** ,

Cuenta Depósitos y Consignaciones en entidad SANTANDER.

Cuenta expediente: 1517/0000/93/4153/25

Beneficiario: T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2 DE A CORUÑA

Para ingresos por transferencia IBAN: NUM000.

**A U T O**

**ILMA. SRA. PRESIDENTA:**

MARIA AZUCENA RECIO GONZALEZ

**ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:**

JOSE ANTONIO PARADA LOPEZ

ENRIQUE GARCIA LLOVET

ANTONIO MARTINEZ QUINTANAR (ponente)

En A CORUÑA, a nueve de junio de dos mil veintiséis.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### **PRIMERO: Sobre el objeto del recurso contencioso- administrativo y la solicitud de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.**

El Procurador D. IAGO MARTÍNEZ NÚÑEZ en representación de la PLATAFORMA PARA LA DEFENSA DE LA CORDILLERA CANTÁBRICA y de la FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE GALICIA, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025, de la Dirección General de Patrimonio Natural, de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y los regímenes especiales por especies durante la temporada 2025-2026.

En el escrito de conclusiones, tal y como ya había avanzado en el escrito de demanda, la parte demandante solicitó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional *“contra la Disposición Final Decimonovena, la Disposición Adicional Octava y la Disposición Transitoria de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario”*.

La Letrada de la Xunta, en defensa y representación de la CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO en su escrito de conclusiones se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

### **SEGUNDO: Sobre el objeto de la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, previo al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.**

Una vez declaradas conclusas las actuaciones, mediante providencia de 14 de mayo de 2026 se acordó:

*“ Vistos los escritos de conclusiones de las partes, y vista la petición formulada por la parte actora de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, a la que se ha opuesto la parte demandada, de conformidad con el art. 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), se acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de 10 días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta, en relación con la Disposición Final Decimonovena, la Disposición Adicional Octava y la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, como preceptos de una norma con rango de Ley aplicables al caso y de cuya validez depende el fallo pudieran ser contrarios a la Constitución.*

*En cuanto al juicio de relevancia para el caso de dichas disposiciones, se advierte que dichas disposiciones son el fundamento normativo de la resolución administrativa recurrida en este procedimiento (RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025, de la Dirección Xeral de Patrimonio Natural, por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y los regímenes especiales por especies durante la temporada 2025-2026), en el aspecto controvertido del régimen normativo de protección del lobo, en cuanto que en dicha resolución se permite la adopción de medidas de control frente a los daños producidos por dicha especie, de acuerdo con lo reflejado en el artículo 13.2.d) de dicha resolución, que prevé respecto al lobo que “por daños constatados de esta especie, se podrán autorizar esperas, batidas y monterías durante todo el año, salvo en los meses de abril, mayo y junio, en que únicamente se podrán autorizar esperas”, en los términos y condiciones en ella previstos.*

*A los efectos de delimitar el objeto del trámite de audiencia respecto a la posible inconstitucionalidad, se identifican las siguientes posibles vulneraciones, respecto a las que las partes y Ministerio Fiscal podrán realizar sus alegaciones:*

*-del art. 9.3 de la Constitución española (CE), por la técnica legislativa empleada en la aprobación de las enmiendas de la ley referidas a los preceptos cuestionados, en cuanto podría afectar a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con el test de homogeneidad y congruencia de dichas enmiendas, en conexión con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución,*

*-del art. 9.3 CE y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: en lo relativo a los aspectos formales (y respecto a ello, valorando además la relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y más específicamente, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental (Convenio de Aarhus)); y en lo relativo a los aspectos materiales o sustantivos, indicados por la parte demandante, respecto al mandato positivizado de actuación “conforme a la mejor y más reciente evidencia científica” y al principio de no regresión del estándar ambiental, todo ello en conexión con el art. 45 CE,*

*-del art.9.3 CE, en cuanto al principio de seguridad jurídica.*

*Transcurrido el plazo de diez días de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal respecto al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, se procederá a dictar la resolución que proceda, de conformidad con el art. 35 de la LOTIC.”*

**TERCERO: Sobre el informe del Ministerio Fiscal.**

El Ministerio Fiscal presentó escrito en el que se concluye que:

- 1.-Concurren los requisitos procesales establecidos en el art. 35 de la LOTC.
- 2.- Las dudas de constitucionalidad formuladas no pueden reputarse notoriamente infundadas.
- 3.- Existe una controversia constitucional real y relevante sobre: la eventual falta de homogeneidad de las enmiendas introducidas; la posible afectación de los principios de interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica; la incidencia sobre los principios de protección ambiental del art. 45 CE y la eventual afectación de los derechos de participación pública ambiental.

En consecuencia, informó favorablemente al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Final Decimonovena, la Disposición Adicional Octava y la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

**CUARTO: Sobre las alegaciones de la Administración autonómica demandada.**

La Letrada de la Xunta de Galicia, en defensa y representación de la CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO, solicitó que se acordase no plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar que:

- 1.-La presunta invalidez de la Ley 1/2025 no condiciona por sí sola la suerte del recurso. Es improcedente la cuestión por falta de relevancia (art. 163 CE).
- 2.- No puede afirmarse que las disposiciones cuestionadas carezcan por completo de relación con el contenido general de la ley.
- 3.- En cuanto a la supuesta vulneración del principio de no arbitrariedad (art. 9.3 CE) por falta de evidencia científica reciente o “mejor”, alega que las decisiones legislativas en materia de medio ambiente deben apoyarse en datos técnicos, pero cuentan con una amplia discrecionalidad en la apreciación política de esos datos. La garantía del art. 9.3 CE en su dimensión material se refiere a evitar decisiones patentemente irracionales o carentes de justificación, algo que no se advierte en este caso. Las medidas cuestionadas (sacrificio de ejemplares de lobo en casos puntuales de daños, retirada del lobo de un listado de protección) responden a valoraciones de oportunidad legislativa, basadas en la evidente expansión demográfica de la especie en la última década y ancladas en informes técnicos (censos autonómicos, recomendaciones del Consejo de Berna, directrices comunitarias) que se entendieron suficientes y han sido incorporados al debate público y científico.
- 4.- Respecto del art. 45 CE y el principio de no regresión ambiental, alega que el derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 no es un derecho fundamental subjetivo directamente justiciable en amparo, sino un principio rector que vincula a los poderes públicos. La jurisprudencia constitucional ha interpretado este precepto en un sentido de mandato de protección y mejora ambiental, pero sin petrificar las políticas públicas: los poderes legislativos conservan la potestad de ajustar las medidas de conservación atendiendo a nuevas circunstancias y de hacerlo de manera proporcional y motivada. En este caso, aun admitiendo que la Ley 1/2025 introdujo un cambio regresivo relativo (rebaja del nivel de protección legal del lobo), dicho cambio no es absoluto ni incondicionado.
- 5.- Finalmente, en cuanto al art. 24.1 CE (tutela judicial efectiva) y su vinculación con la participación pública ambiental (Convenio de Aarhus), tampoco aprecia fundamento para convertir esta alegación en objeto de control constitucional incidental.

Los derechos de participación e información pública en materia ambiental –de por sí no reconocidos como *fundamentales* en la Constitución, sino como obligaciones legales (v. gr., art. 16 de la Ley 27/2006)– han sido plenamente ejercidos por la parte actora en este proceso: la propia existencia del presente litigio contencioso-administrativo demuestra que la asociación demandante ha tenido acceso a los tribunales (art. 24.1 CE) para impugnar la resolución autonómica en defensa del medio ambiente.

En el plano formal, los posibles vicios alegados (enmiendas heterogéneas, falta de participación legislativa adecuada) no alcanzan la gravedad ni la trascendencia necesarias según la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Y en el plano material, las tachas sustantivas aluden a principios no directamente justiciables (art. 45 CE) o que no revelan *per se* una contradicción palmaria con un precepto constitucional.

**QUINTO: Sobre las alegaciones de la parte demandante.**

La parte demandante entiende que concurren argumentos de trascendencia constitucional que justifican plenamente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando que:

**1.-** Las disposiciones cuestionadas incurren en vicio formal grave, por vulneración del requisito de homogeneidad y congruencia, que configuran una arbitrariedad legislativa: su introducción mediante enmiendas al proyecto de Ley de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario carece totalmente de conexión de homogeneidad con el objeto de dicha ley, que es exclusivamente la reducción del desperdicio alimentario. La introducción de enmiendas inconexas vulnera el art. 9.3 CE y el derecho de parlamentarios al *ius in officium* (art. 23.1 CE). Ningún nexo existe entre el desperdicio de alimentos y la exclusión del lobo del régimen de protección especial. La "mención" a restos de presa del lobo en la cadena trófica (esgrimida tenuemente en el debate parlamentario) no constituye una explicación racional de por qué una especie silvestre protegida debe ser excluida de dicho régimen. Tal inclusión corresponde materialmente al Derecho Ambiental y a procedimientos reglamentarios específicos, no a enmiendas en una ley sobre desperdicio alimentario.

**2.-** Las disposiciones incurren en arbitrariedad material por carencia absoluta de fundamentación científica, en el contexto en que el estado de conservación del lobo es desfavorable-inadecuado según datos públicos y verificables, en todas las regiones biogeográficas españolas, máxime cuando el principio de actuación conforme a la mejor y más reciente evidencia científica está expresamente positivizado en el artículo 2 m) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y ha sido reiterado por el Tribunal Supremo. Esta ausencia total de base científica en el procedimiento legislativo resulta especialmente grave y acreditada mediante el análisis de las enmiendas al proyecto de ley y su debate parlamentario. La única justificación aducida –que los restos de las presas del lobo forman parte de la cadena trófica– es manifiestamente irracional desde el punto de vista científico, pues como cualquier masa biológica muerta se incorporan a la cadena trófica y al ciclo de la materia orgánica, no son desperdicio.

**3.-** Vulneran el principio de no regresión ambiental reconocido por el Tribunal Constitucional, al excluir del LESRPE una especie cuyo estado de conservación no ha mejorado respecto a cuando fue incluida. La revisión del status de protección del lobo y régimen de gestión y conservación operado en virtud de las Disposiciones Final Decimonovena, Adicional Octava y Transitoria Única de la Ley 1/2025, no se sometió a ningún proceso de evaluación técnica que pudiera servir de soporte fáctico y científico al respecto, pues como se ha referido fueron introducidas en fase de enmiendas en el Senado.

**4.-** Vulneran el principio de precaución en materia ambiental: el principio de cautela consagrado en el art. 191 del TFUE dispone la necesidad de examinar los mejores datos científicos disponibles antes de adoptar decisiones que puedan comprometer el estado de conservación de una especie. A este principio de precaución también están obligados los poderes públicos, incluyendo el legislador, por lo que la adopción de una Ley que desprotege a una especie sin ninguna base para ello supone una conculcación del mismo prohibida por el ordenamiento jurídico, y contrario al derecho ambiental constitucional.

**5.-** Supone la regulación de materia estrictamente administrativa y científica mediante ley singular y no es constitucionalmente legítimo que el legislador asuma mediante ley singular (o mediante enmiendas a ley general) funciones que corresponden materialmente a la Administración General del Estado, especialmente cuando se trata de decisiones basadas en criterios científicos y técnicos verificables con un procedimiento que ya ha sido oportunamente legislado y adoptado para ello no por capricho, sino por mandato comunitario.

**6.-** Vulneran el art. 45 CE sobre el derecho a un medio ambiente adecuado y el deber de conservación. La desprotección del lobo sin justificación en datos científicos de cambio en su estado de conservación constituye una vulneración de este mandato constitucional de conservación, en conexión necesaria con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Esta vulneración del art. 45 CE adquiere especial gravedad cuando se constata que, el mismo día de la publicación en el BOE de la Ley 1/2025, el Gobierno de Cantabria publicó una Resolución por la que estableció el cupo de extracción de 41 ejemplares de lobo para la temporada 2025/2026; y que el Principado de Asturias aprobó a los pocos días autorización para abatir 53 lobos; mientras que Galicia adoptó la decisión el día 10 de abril.

Todas estas resoluciones autonómicas, directamente amparadas en las disposiciones impugnadas de la Ley 1/2025 acreditan el efecto real e inmediato de desprotección de una especie producido sin la evaluación científica previa exigida por el Derecho comunitario y por la propia legislación básica estatal

**7.-** Representan una usurpación de competencias ejecutivas mediante mecanismo legislativo indebido (enmiendas parlamentarias), violando la separación de poderes y el derecho a tutela judicial efectiva. La desprotección del lobo mediante una norma con rango de Ley formal –elevando rango a lo que son decisiones reglamentarias– impide el control jurisdiccional efectivo de la validez de la exclusión del LESRPE.

**8.-** Vulneran el Derecho de la Unión Europea, en concreto la doctrina reiterada de la STJUE sobre evaluación de estado de conservación con base en mejores conocimientos científicos disponibles.

**SEXTO:** En diligencia de ordenación de 2 de junio de 2026, se pasaron las actuaciones al magistrado ponente para adoptar la resolución procedente.

## **RAZONAMIENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO: Sobre los preceptos legales cuestionados.**

La Disposición final decimonovena de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, establece la 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, introduciendo una modificación del anexo del Real Decreto mencionado, regulador de las especies incluidas en dicho Listado, en relación con la especie "Canis lupus Linnaeus, 1758" (nombre común, lobo), de tal forma que de estar incluidas todas las poblaciones, se rebaja el nivel de protección, pasando a disponer que la inclusión en ese listado se restringe a la población "al Sur del Duero".

La Disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, sobre el "Control de las especies naturales depredadoras en eficiencia del sistema productivo" establece que:

*"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.*

*Con carácter previo a su remisión a la Comisión Europea, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará los informes sexenales previstos en el artículo 17 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."*

### **SEGUNDO: Sobre el juicio de aplicabilidad y relevancia en el caso de los preceptos legales cuestionados.**

La PLATAFORMA PARA LA DEFENSA DE LA CORDILLERA CANTÁBRICA y de la FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE GALICIA recurre en este procedimiento contencioso-administrativo la RESOLUCIÓN de 10 de abril de 2025, de la Dirección General de Patrimonio Natural de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y los regímenes especiales por especies durante la temporada 2025-2026, exclusivamente en el aspecto controvertido del régimen normativo de protección del lobo, en cuanto que en dicha resolución se permite la adopción de medidas de control frente a los daños producidos por dicha especie, de acuerdo con lo reflejado en el artículo 13.2.d) de dicha resolución, que prevé respecto al lobo que:

*"por daños constatados de esta especie, se podrán autorizar esperas, batidas y monterías durante todo el año, salvo en los meses de abril, mayo y junio, en que únicamente se podrán autorizar esperas".* Y se concretan en la resolución las condiciones en que se podrán autorizar ese tipo de medidas de control por daños constatados.

En la contestación a la demanda de la Consellería demandada se justifica la inclusión del lobo en la resolución por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y los regímenes especiales por especies, permitiendo la adopción de medidas de carácter letal, explicando el cambio que supuso la Ley 1/2025, en cuanto a la rebaja del nivel de protección del lobo en las poblaciones al Norte del Duero, señalando la Letrada de la Xunta de Galicia:

*"Así la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modificó 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 (BOE núm. 226, de 21 de septiembre), supuso un cambio del estatus legal de las poblaciones de lobo a nivel de todo el territorio nacional al implicar su inclusión en el mencionado listado.*

*Desde la entrada en vigor de la mencionada orden, el lobo dejó de gestionarse como especie cinegética en Galicia, quedando supeditada la captura de algún ejemplar, de ser el caso, al régimen de excepciones de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, desarrollado en la disposición adicional primera de la propia Orden TED/980/2021.*

*Dicha situación ha cambiado y con fecha de 2.4.2025 se publica en el BOE núm. 80 la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que, mediante su disposición última décimo novena,*

*modifica el anexo del Real decreto 139/2011, de 4 de febrero, de manera que en la relación de especies incluidas en el Listado de especies silvestres en régimen de protección especial y, de ser el caso, en el catálogo, se excluyen las poblaciones del Norte del Duero y quedan incluidas únicamente las poblaciones de lobo al sur del río Duero, sólo hasta el momento en que dichas poblaciones dejen de estar protegidas por la Directiva Hábitats (lo que ya ha ocurrido desde el 6 de junio del presente año),*

*El cambio normativo operado afecta a la situación del lobo en Galicia. Esencialmente supone de nuevo que revive la aplicación del Plan de Gestión del Lobo aprobado por Decreto 297/2008, de 30 de diciembre. En coherencia con ello, y por razones de seguridad jurídica se optó por incluir en la regulación de la temporada cinegética 2025/26 establecida en la Resolución de 10 de abril de 2025, de la Dirección General de Patrimonio Natural, por la que se determinan las épocas hábiles de caza, las medidas de control por daños y los regímenes especiales por especies durante la temporada 2025/26, para dar cuenta de que de nuevo el lobo (*Canis lupus*) es una especie más de las especies cinegéticas frente a las que se pueden adoptar medidas de control frente a los daños, y se indica que se retoma el modelo de gestión de esta especie anterior a la entrada en vigor de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, acorde con su plan de gestión aprobado mediante lo Decreto 297/2008, de 30 de diciembre, por lo que se aprueba el Plan de gestión del lobo en Galicia”.*

De hecho, la Administración autonómica sostiene que *“la inclusión del lobo en la regulación de la temporada cinegética 2025 – 2026 es un acto debido, que responde la modificación legal operada, y que determina, con las restricciones y condicionamientos señalados, que en el norte del Duero puede ser objeto de gestión garantizando la viabilidad de la especie.”* Con ello se está reconociendo que el fundamento normativo de la resolución administrativa recurrida se encuentra precisamente en la rebaja del nivel de protección del lobo, al excluir del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial (en adelante, LESPRES) a las poblaciones al Norte del Duero, cambio normativo que posibilita la recuperación del régimen de gestión anterior, aplicado antes de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, la cual modificó el Anexo del LESPRES para incluir las poblaciones de lobo al Norte del Duero.

En definitiva, es la Disposición Final 19ª de la Ley 1/2025 la que determina la exclusión de las poblaciones del lobo al Norte del Duero del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, lo que lleva a la Administración autonómica a considerar que *“en el Estado español el lobo es una especie que no está estrictamente protegida y que puede ser recogida de la naturaleza”* y que *“La aprobación de esa ley por tanto supone en Galicia, por determinación legal, el fin de la prohibición prevista en el artículo 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y con ello se abre automáticamente la aplicación de la regulación autonómica que considera el lobo como especie cinegética especial a los efectos de prever, como medida de control por daños constatados por esta especie y previa autorización administrativa expresa en todo caso, bajo determinados supuestos tasados relacionados con los daños en las explotaciones ganaderas.”*

Si se ha podido dictar una resolución administrativa como la recurrida en este procedimiento contencioso-administrativo es precisamente por el indicado cambio legal, que según lo alegado por la Administración autonómica, permitía volver a aplicar el Plan de gestión del lobo en Galicia, aprobado por Decreto 297/2008, cuya regulación, según se alegaba por la propia Administración en la contestación a la demanda: *“se vio transitoriamente afectada por la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modificó el RD 139/2011. Su entrada en vigor determinó que dejase de gestionarse como especie cinegética en Galicia el lobo. Sin embargo, la inclusión de las poblaciones del lobo en dicho Listado y el cambio de su gestión quedó sin efecto desde el 2.4.2025 que se publica la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, mediante su DF 19 ya citada.*

*Lo que hace la Resolución recurrida, por tanto, es recordar que de nuevo es posible la caza por daños de conformidad con el Plan de Gestión del Lobo, al que se remite, sin añadir regulación alguna.”*

Se busca el amparo de la resolución administrativa en el Plan de gestión del Lobo en Galicia, aprobado por Decreto 297/2008, pero al mismo tiempo se reconoce que la regulación contenida en éste *“se vio transitoriamente afectada por la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modificó el RD 139/2011. Su entrada en vigor determinó que dejase de gestionarse como especie cinegética en Galicia el lobo.”* Y por ello, es la disposición legal aquí cuestionada la que altera el régimen normativo que introdujo la Orden

TED/980/2021, de 20 de septiembre, procediendo el precepto legal cuestionado a dejar sin efecto la extensión del nivel de protección del LESPRES a las poblaciones de lobo al Norte del Duero, excluyéndolas del listado en el que quedaron incluidas por la Orden TED/980/2021.

Por tanto, la decisión del proceso depende de la validez de la norma legal en cuestión, contenida en la Ley 1/2025, puesto que, si se declara la inconstitucionalidad de la exclusión del LESPRES de las poblaciones de lobo al Norte del Duero, decae la razón normativa esgrimida por la Administración autonómica para incluir dicha especie en las medidas de control por daños, permitiendo la autorización de esperas, batidas y monterías.

Alegó la Administración que la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modificó el RD 139/2011, incluyendo la población de lobos al Norte del Duero en el LESPRES afectó a la aplicación del Plan de gestión del lobo en Galicia, específicamente en cuanto a las medidas de control por daños, por lo que la decisión de volver a incluir esa especie, en Galicia, en las resoluciones que autorizan medidas de control letal por daños se conecta de forma directa con la Ley 1/2025 y su determinación a la hora de excluir del LESPRES las poblaciones de lobos al Norte del Duero.

En cuanto a la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2025, incluye precisiones normativas sobre las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos, tiene directa conexión con la rebaja del nivel de protección de la especie y también presta amparo normativo a la actuación administrativa impugnada, por la que se permite la autorización de medidas de control que implican captura de ejemplares.

Por todo ello, debe considerarse justificada la aplicabilidad al caso y la relevancia para su decisión de la Disposición Final decimonovena y la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2025.

En cuanto a la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, relativa a la adaptación a la normativa europea, establece que:

*“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.”*

En la medida en que el objeto de regulación de dicha disposición se circunscribe a las poblaciones de lobo al Sur del Duero, y aunque tiene relación de conexión directa con los otros preceptos cuestionados, no se aprecia una aplicabilidad directa al caso ni que sea el fundamento de la actuación administrativa recurrida, circunscrita a las poblaciones de lobo en el territorio de Galicia, por lo que respecto a dicha disposición no procederá el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, al no quedar justificado que se la decisión del presente procedimiento contencioso-administrativo dependa de la validez de esa disposición transitoria.

**TERCERO: Sobre el cumplimiento de los requisitos formales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC) y la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo contra los mismos preceptos legales cuestionados.**

Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho y se deduce de los dos anteriores razonamientos jurídicos:

- 1.- El proceso judicial se halla concluso, dentro del plazo para dictar sentencia.
- 2.- La decisión del litigio depende de la validez de las normas en cuestión.
- 3.- Con carácter previo al planteamiento de la cuestión, mediante providencia de 14 de mayo de 2026, se ha oído por a las partes y al Ministerio Fiscal sobre su pertinencia, por término de diez días, para que pudieran alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta, constanding presentados los escritos alegatorios, en los términos indicados en los antecedentes de hecho, en los que consta la solicitud de la parte demandante de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la posición favorable del Ministerio Fiscal a dicho planteamiento y la oposición de la Administración autonómica demandada.
- 4.- Existen razones fundadas para dudar sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, que se expondrán en los siguientes razonamientos jurídicos, que legitiman el planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional.

A mayor abundamiento se hace constar que en relación con los preceptos legales cuestionados consta también la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, en relación con el cual consta publicado en el BOE nº 180, de 28 de julio de 2025, que:

*“El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de julio de 2025, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 4926-2025, promovido por el Defensor del Pueblo, 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.”*

**CUARTO: Sobre los preceptos constitucionales que se suponen infringidos. Consideraciones sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), en relación con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución.**

La primera duda sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados surge en relación con la posible infracción del art. 9.3 de la Constitución española (CE), por la técnica legislativa empleada en la aprobación de las enmiendas de la ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, por las que se introducen en el proyecto de ley los preceptos cuestionados, en cuanto podría afectar a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con el test de homogeneidad y congruencia de dichas enmiendas, respecto al texto de la ley 1/2025, en conexión con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución, en cuanto puede afectar al *ius in officium* y el derecho de los parlamentarios a que el poder legislativo se ejerza conforme a procedimientos válidos, vetando la introducción enmiendas sin conexión de homogeneidad con el texto enmendado.

**4.1.-** El objeto de la Ley 1/2025 de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, es regular “la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo una jerarquía de prioridades de solución y dando respuesta al objetivo sobre el sistema alimentario de producción y consumo responsables de la Agenda 2030” (art. 1).

La Disposición Final 19ª de la Ley 1/2025, fruto de una enmienda introducida en el Senado, es ajena al objeto de regulación de dicha ley, y modifica otro cuerpo normativo, de naturaleza reglamentaria, destinado a la regulación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, lo cual no guarda ninguna relación ni con el objeto de la Ley 1/2025 (antes indicado) ni con ninguna de las finalidades de dicha Ley, enunciadas en el art. 1.2, referidas a la disminución las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

Es cierto que hay alguna referencia accesoria a la cadena alimentaria y sus operadores, pero no desde la perspectiva de la protección medio ambiental de las especies silvestres, objeto de la regulación de la norma reglamentaria modificada por enmienda introducida a la Ley 1/2025.

Si se atiende al ámbito de aplicación de la Ley 1/2025, se reafirma esta desconexión material de la disposición que rebaja el nivel de protección medio ambiental de la especie del lobo -para excluirla parcialmente del LESPRE- con el objeto de regulación de la Ley 1/2025, por cuanto que:

-El Listado reglamentario modificado obedece al desarrollo normativo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que para la preservación de la diversidad biológica y genética de las poblaciones y de las especies y detener el ritmo actual de pérdida de diversidad biológica, en su articulado crea, con carácter básico, el Listado de Especies Silvestres en régimen de protección especial y, en su seno, el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Asimismo, se establecen una serie de efectos protectores para las especies que se incluyan en los citados instrumentos y se establecen dos categorías de clasificación, como son las de «vulnerable» y «en peligro de extinción».

-En cambio, el ámbito de aplicación de la Ley 1/2025 es ajeno a esa finalidad, y se proyecta sobre las actividades que realizan en territorio español los agentes de la cadena alimentaria ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución de alimentos donados y de la Administración pública (art. 2).

Ninguno de los fines de la Ley 1/2025 guarda ninguna conexión ni relación ni inmediata ni mediata con esa finalidad de protección de la diversidad biológica, en relación con esta concreta especie, que no aparece mencionada en el Preámbulo de la Ley (y en su articulado solo aparece mencionada en los preceptos cuestionados). Dichos fines de la Ley 1/2025 se refieren a cuestiones relacionadas con la disminución de las pérdidas y el desperdicio de alimentos a lo largo de la cadena agroalimentaria, mediante una gestión más eficiente de los recursos, promoviendo así la economía circular, la medición de ese desperdicio, acciones de sensibilización para concienciar en la lucha contra el mismo, el fomento la donación y redistribución de alimentos garantizando la seguridad alimentaria y la trazabilidad, la reducción de la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares.

Ninguna de esas finalidades de la Ley 1/2025 (art. 1.2) tiene relación mediata o inmediata con los presupuestos técnicos que deben ser específicamente evaluados para la determinación del régimen de protección de una especie silvestre por razones medioambientales vinculadas a la preservación de la diversidad biológica, que es el objeto material del cuerpo normativo, de rango reglamentario, modificado por la ley 1/2025, mediante la Disposición Final 19ª cuestionada, que excluye del Listado de Especies Silvestres en régimen de protección especial (LESPRE) a las poblaciones de lobo al Norte del Duero.

Ni en el articulado ni en el Preámbulo de la Ley 1/2025, ni previamente en la memoria de análisis de impacto normativo elaborada en relación con el anteproyecto de ley *de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*, ni tampoco en el informe de órganos consultivos emitidos en relación con ese anteproyecto, ni

tampoco en el propio proyecto de ley, se encuentra ni siquiera mencionada la situación del lobo, ni hay en el contenido de esos documentos, conexión, ni siquiera mención alguna relativas a materia de medio ambiente y biodiversidad que justifiquen la disposición final decimonovena, que deroga tácitamente la Orden TED/980/21 y excluye al lobo al Norte del río Duero del LESPRES, dejando sin efecto la inclusión del mismo acordada por dicha Orden, que se produjo en el año 2021 tras la tramitación del procedimiento administrativo legal y reglamentariamente establecido por el ordenamiento jurídico como garantía de la motivación de los cambios que se pretendan introducir en el Listado de Especies Silvestres en régimen de protección especial (LESPRES).

Las disposiciones legales cuestionadas son fruto de unas enmiendas al articulado, de adición, introducidas en el Senado, y aprobadas finalmente por el Congreso de los Diputados, respecto a un proyecto de ley que en su versión inicial, procedente del Consejo de Ministros, y en su versión posterior, procedente de la aprobación inicial por el Congreso, no incluían referencias a la Orden TED/980/2021, ni tampoco a la fauna silvestre o al nivel de protección de determinadas especies en el LESPRES, en concreto al lobo.

**4.2.- La STC 149/2023, de 7 de noviembre de 2023, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 616-2023,** reitera la doctrina del Tribunal Constitucional respecto del derecho de enmienda y el límite de la homogeneidad, en estos términos:

*“Por lo que se refiere al derecho de enmienda, nuestra doctrina se encuentra recogida, entre otras, en las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre, ambas invocadas por las partes en este proceso.*

*Respecto al titular del derecho de enmienda, la STC 136/2011 constató que este “corresponde tanto a los grupos parlamentarios como a los diputados y senadores que los integran (art. 110.1 del Reglamento del Congreso y 107.1 del Reglamento del Senado), perteneciendo dicha facultad al núcleo de su función representativa parlamentaria” (FJ 6). En cuanto a los requisitos a los que se sujeta este derecho, la citada sentencia subrayó que “el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con esta [...]. Por esta razón, toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que, una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción ex novo de materias ajenas al mismo. En consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma”.*

Es cierto que la STC 149/2023, de 7 de noviembre de 2023, añade que “para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración”; pero en este caso no se aprecia un mínimo de conexión material entre las enmiendas y el objeto, fines y ámbito de aplicación de la Ley 1/2025, por lo que resulta razonable elevar al Tribunal Constitucional el cuestionamiento de la superación del test de homogeneidad y congruencia de las enmiendas en relación al articulado del proyecto de ley, pudiendo apreciarse indicios bastantes de arbitrariedad en la aprobación de estas disposiciones cuestionadas, sobre todo si además de lo expuesto se tienen en cuenta las circunstancias que se pasan a exponer a continuación.

**4.3.-** No se trata de una regulación accesoria o conexa con el objeto del articulado de la Ley 1/2025, sino de una modificación de otra norma, de rango distinto e inferior, como es el Anexo del del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRES) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, dictada para la aplicación de un ley de contenido medioambiental, como es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

**4.4.-** No hay referencias acreditadas en el procedimiento legislativo a la motivación de la modificación de dicha norma reglamentaria, específicamente en lo referido a los presupuestos normativamente establecidos para la modificación del LESPRES, y ello porque se ha omitido el procedimiento administrativo reglamentariamente establecido, y los trámites e informaciones técnicas y científicas que vienen contempladas en el régimen general de modificación del LESPRES, al aprobarse la modificación de esta norma reglamentaria por norma legal de rango superior, que de forma singular, prevaleciendo de su rango normativo legal, ha supuesto desplazar -y por tanto inaplicar- el régimen general de trámites e informes técnicos establecido normativamente como garantía para la modificación del LESPRES.

Procede recordar que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su art. 56, establece la creación del LESPRES y el marco básico y general para su aprobación y modificación, disponiendo que:

*“1. Se crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que se instrumentará reglamentariamente, previa consulta a las comunidades autónomas y que incluirá especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España.*

*El Listado tendrá carácter administrativo y ámbito estatal, y dependerá del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.*

*2. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje:*

*a) A propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las comunidades autónomas o*

*b) de oficio.*

*Cuando se trate de taxones o poblaciones protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, como los que se enumeran en el anexo V, o en los instrumentos internacionales ratificados por España, la inclusión en el Listado se producirá de oficio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.*

*Cualquier ciudadano u organización podrá solicitar la iniciación del procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión acompañando a la correspondiente solicitud una argumentación científica de la medida propuesta.*

*3. La inclusión de un taxón o población en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial conllevará la evaluación periódica de su estado de conservación.”*

Mediante 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, se regula (en su art. 6) el procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies en el Listado y su Catálogo, otorgando la competencia al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (en adelante MARM), en el caso de especies que figuran como protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea y los convenios internacionales ratificados por España, para su inclusión en el Listado, de oficio por el MARM. Y prevé además de ese procedimiento que la iniciación del procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Listado y Catálogo se realizará previa iniciativa de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, mediante remisión de una solicitud a la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal del MARM. Ésta deberá ser motivada e ir acompañada de la información científica justificativa, así como las referencias de los informes y publicaciones científicas que se hayan podido utilizar. Dicha memoria deberá haber tenido en cuenta los «criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en catálogos de especies amenazadas aprobados por la Comisión Nacional para la Protección de la Naturaleza, el 17 de marzo de 2004», y aquella otra información que se considere necesaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional tercera.

Se prevé en el referido 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 la Dirección General remitirá la memoria técnica justificativa a la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía donde se encuentre la especie afectada y a iniciativa de estas o de la propia Dirección General, la citada memoria se remitirá al Comité de Flora y Fauna Silvestres para su evaluación. Este Comité, en su caso, consultará al comité científico creado en el artículo 7 de este real decreto y tras ello informará a la Comisión del resultado de la evaluación. Con la información anterior la Comisión trasladará la propuesta de inclusión, cambio de categoría o exclusión del Listado o Catálogo a la Dirección General, quien concluirá si hay o no razones que justifiquen la inclusión, cambio de categoría o exclusión.

**4.5.-** No se discute que, desde la perspectiva formal de la jerarquía normativa, una norma de rango de ley aprobada por las Cortes Generales tiene rango suficiente para aprobar una modificación del LESPRES que suponga prescindir, en el caso concreto, y de forma singular, solo para ese caso, del procedimiento reglamentariamente establecido para dicha modificación, y consiguientemente omitir, para esta concreta modificación del LESPRES, los trámites e informes técnicos preceptivos, y la intervención de los órganos administrativos competentes, en cuanto exigidos por otra norma legal de igual rango (La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y su desarrollo reglamentario), que puede ser modificada por otra norma con rango de ley.

Pero desde la perspectiva material del control de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos no se puede obviar que efectivamente se ha prescindido de esos trámites administrativos reglados e informes técnicos preceptivos previstos en la regulación del procedimiento administrativo de modificación del LESPRES, utilizándose el rango normativo legal para conseguir su elusión, y ello se ha hecho utilizando una norma con rango de ley de contenido y fines ajenos al LESPRES y su modificación, en cuya motivación no consta nada relacionado con el análisis específico de la biodiversidad respecto a las poblaciones de lobo en la Península Ibérica.

La valoración conjunta de estas circunstancias permite fundar el carácter razonable de la duda sobre la posible infracción de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), en relación con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución, por haberse superado el margen de apreciación discrecional sobre el grado de conexión, homogeneidad y congruencia de las enmiendas introducidas al articulado de la Ley 1/2025 en relación con el contenido de dicha ley, referida a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

**QUINTO: Sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por poder valorarse que se trata de una ley singular sin justificación suficiente de los requisitos para su legitimidad constitucional.**

De lo expuesto con anterioridad se colige que estamos ante una ley singular que, para el caso concreto de la exclusión del LESPRES de las poblaciones de lobo al Norte del Duero, comporta una decisión concreta de inaplicación del procedimiento legal y reglamentariamente establecido con carácter general para cualquier tipo de modificación de dicho Listado -con la elusión de sus garantías, trámites administrativos e informes técnicos-, lo que permite concluir que existe base suficiente para que se pueda cuestionar la concurrencia de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para legitimidad constitucional de las leyes singulares.

La **STC 203/2013, de 05/12/2013, nº recurso 6601/2007**, declara:

*“4. Tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución. Hemos recordado en la reciente STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4 que “[e]l principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. ‘Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular ... debe responder a una situación excepcional igualmente singular’. En segundo lugar, ‘la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular’. Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)”. Y concluimos por ello que “el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4). Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional.*

*5. Así, en primer lugar, la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular: “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular supuesto el más intenso de Ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta” [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 a)].”*

En este caso se produce una elusión singular del procedimiento administrativo para la exclusión de una población de fauna silvestre del LESPRES, a través de una enmienda de adición incorporada a un texto legal con un objeto, contenido, finalidades y ámbito de aplicación ajenos a dicha modificación, y sin una específica referencia motivada a la razón de dicha exclusión (no analizada en la memoria de análisis de impacto normativo elaborada en relación con el anteproyecto de ley, ni mencionada en el Preámbulo de la Ley).

Estas circunstancias impiden a priori valorar cuáles son las concretas razones que avalarían que se haya prescindido del trámite legal y reglamentariamente dispuesto para abordar ese tipo de modificaciones del LESPRES, que incorpora trámites administrativos e informes técnicos específicos para garantizar que su

modificación venga avalada por la mejor información científica disponible, de los que se ha podido prescindir al acudir a la técnica legislativa del empleo de una norma de rango superior que para el caso concreto de una determinada especie y para una parte del territorio acuerda la exclusión de la misma del LESPRES, rebajando su nivel de protección.

En este contexto, hay cuanto menos una duda lo suficientemente fundada, en relación con la posible infracción del art. 9.3 CE, en cuanto a los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la seguridad jurídica, como para plantear la posible inconstitucionalidad de dicha modificación del LESPRES, con el establecimiento asociado de un régimen permisivo de medidas de control letal sobre determinadas poblaciones de lobo, que se excluyen del Listado, en lo que se refiere a las situadas al Norte del Duero. Y ello ante la ausencia de razones técnicas acreditadas por los trámites e informes normativamente dispuestos para efectuar esa rebaja del nivel de protección, que se omiten al acudirse a una modificación en virtud de norma de rango superior, utilizando un precepto introducido vía enmienda de adición a lo largo del debate parlamentario de una ley con contenido y finalidades diferentes. Estas circunstancias del iter legislativo permiten concluir que no se acredita una justificación objetiva y razonable de la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para este supuesto de hecho ni la proporcionalidad respecto a una situación excepcional que pudiese justificar la regulación singular.

En suma, con la modificación del LESPRES cuestionada, el legislador ha asumido mediante una ley singular (o mediante una enmienda que implica una regulación singular introducida en el marco de una ley general de contenido no homogéneo) funciones que correspondían -y de hecho siguen correspondiendo- a la Administración General del Estado (porque el régimen normativo general de aprobación y modificación de LESPRES se mantiene inalterado, y solo se altera y exceptúa para este caso singular de esta concreta modificación regresiva del estándar de protección del lobo al Norte del Duero); y existen dudas de la legitimidad constitucional de esa decisión, en cuanto la misma, de acuerdo al régimen normativo que la disciplina, debía basarse en criterios científicos y técnicos verificables con un procedimiento administrativo reglado e impuesto en el marco de las exigencias del derecho ambiental de la Unión Europea.

Resulta cuestionable que esta intervención legislativa singular para la adopción de una decisión que debía revestir naturaleza administrativa (para cuya aprobación era competente un órgano de la Administración General del Estado, y que debía venir precedida de un procedimiento administrativo tramitado con las debidas garantías), esté justificada por la concurrencia de los presupuestos que la jurisprudencia constitucional exige para este tipo de leyes singulares, esto es, los referidos a *«aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios»*.

Por todo ello procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad para que la duda fundada de la infracción del art. 9.3 CE, en cuanto a los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la seguridad jurídica por la indicada razón, pueda ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional.

#### **SEXTO: Sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y su conexión con la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).**

La elusión del procedimiento reglamentariamente establecido para la modificación del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRES) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, acudiendo a una norma de rango legal jerárquicamente superior, también puede valorarse como una actuación que puede suponer una afectación negativa al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

No solo se obvia la competencia y procedimiento administrativos establecidos por la normativa con carácter general como cauce para las modificaciones del LESPRES, sino que ello repercute en las posibilidades de impugnación de asociaciones de defensa del medio ambiente que quieran cuestionar esa rebaja en el nivel de protección de la especie de fauna silvestre: si se hubiera seguido el procedimiento legal y reglamentariamente dispuesto, habría culminado con una disposición de rango reglamentario que sería susceptible de control judicial pleno a través de un recurso contencioso- administrativo, en el que podría cuestionarse directamente la conformidad a derecho y justificación de la exclusión del lobo del LESPRES (en las poblaciones al Norte del Duero), posibilidad de la que se ven privadas las asociaciones de defensa del medio ambiente al acudirse de forma singular a la aprobación por medio de una norma de rango legal, que singularmente procede a esta modificación.

Es cierto que con ocasión de un recurso contencioso- administrativo contra una resolución que hace aplicación de esa disposición legal las asociaciones demandantes han podido suscitar la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como de hecho han realizado, pero esta apreciación, para negar la

vulneración de la tutela judicial efectiva, es incompatible con la oposición de la demandada al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que si se deniega ese planteamiento, a pesar de las dudas fundadas de inconstitucionalidad, en ese caso sí es evidente que las demandantes ninguna posibilidad tendrán de cuestionar la conformidad a derecho de una decisión que, de haberse seguido el régimen normativo ordinario, tendría que haberse articulado mediante una norma reglamentaria susceptible de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por ello, lo que procede valorar es la concurrencia en este caso de dudas razonables y fundadas de la constitucionalidad de las normas cuestionadas, y ante esas dudas fundadas, no cabe aplicar un planteamiento rígido que excluya del conocimiento del Tribunal Constitucional el cuestionamiento de las disposiciones legales realizado por la parte demandante, exclusión que vendría a agravar la lesión al derecho a la tutela judicial efectiva de las recurrentes, privándolas de cualquier posibilidad de cuestionar la procedencia y conformidad a derecho de una decisión de carácter medioambiental, de rebaja del nivel de protección de una especie en un determinado ámbito territorial, que sí hubieran podido cuestionar en el caso de que se hubiese seguido el procedimiento legal y reglamentariamente establecido con carácter general para la modificación del LESPRES.

Esta modificación del rango normativo de una determinada decisión no puede redundar en una exclusión radical de las posibilidades de impugnación de las que se gozaría en caso de haberse procedido a la aplicación del régimen legal ordinario de tramitación y aprobación reglamentaria, y en este caso no se evidencian, a priori, razones que avalen y justifiquen esta decisión singular mediante norma con rango de ley y el consiguiente sacrificio de las posibilidades impugnatorias, que se revela como un sacrificio desproporcionado sin ninguna justificación que lo ampare.

En todo caso, aun admitiendo el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, es evidente que se sigue produciendo una importante limitación de las posibilidades impugnatorias, para las demandantes y en general cualquier interesado legitimado -en un ámbito medioambiental en el que está reconocido el ejercicio de la acción popular (en los términos 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, con mención específica a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los requisitos legales, entre ellos, que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular)-.

Y ello es así porque al aprobarse la exclusión del LESPRES mediante una norma con rango de ley, dichas asociaciones legitimadas para el acceso a la justicia en materia medioambiental se ven privadas de un recurso directo en el que impugnar dicha decisión, pudiendo solo solicitar del órgano judicial el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en el marco de un proceso judicial contra un acto aplicativo que encuentre su amparo normativo en dicha modificación legal; y en ese contexto procesal, además, solo pueden alegar aquellas infracciones que tengan trascendencia constitucional, e instar del órgano judicial el planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional, excluyéndose la posibilidad de una fiscalización judicial plena y directa de la conformidad a derecho de la decisión, en términos de legalidad ordinaria, con la amplitud que podría tener un recurso contencioso-administrativo en el caso de que se hubiera respetado la competencia y el procedimiento administrativo establecidos por el ordenamiento jurídico para las modificaciones del LESPRES.

Por todo ello, y en ausencia de una acreditación de las razones que avalen y justifiquen esta decisión singular mediante norma con rango de ley y el consiguiente sacrificio de las posibilidades impugnatorias de quienes ostentan legitimación para el acceso a la justicia en materia medioambiental, se aprecian dudas razonables y fundadas sobre la constitucionalidad de los preceptos impugnados, ya que se aportan argumentos sólidos para que se pueda valorar que en este caso se ha hecho uso de una norma con rango de ley para modificar una disposición de rango reglamentario, de manera injustificada y sin motivación suficiente, con un resultado desproporcionado de sacrificio para el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Ello puede dar lugar a apreciar una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, al impedir el acceso, a quienes son portadores de intereses legítimos colectivos, al control judicial de una actuación de repercusión medioambiental que en principio y como regla general, tendría que haber sido susceptible de control pleno y directo por la jurisdicción contencioso-administrativa, en el caso de haberse dado cumplimiento al procedimiento administrativo regulado por la ley 42/2007 y su normativa reglamentaria de desarrollo.

Es pertinente plantear al Tribunal Constitucional la duda sobre si este impedimento de acceso a la jurisdicción, en su específica faceta de acceso a la justicia en materia medioambiental, puede tener trascendencia constitucional, máxime cuando afecta a organizaciones que tienen entre sus fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente; y valorando además que pudiera verse comprometido el derecho

de acceso a la justicia consagrado en el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998, así como el derecho recogido en 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).

Y más allá de ello, y partiendo de ese Convenio de Aarhus y dicha Ley 27/2006, de 18 de julio, cabe plantear la duda sobre la proporcionalidad, razonabilidad y justificación de las limitaciones impuestas a las organizaciones ambientales como las recurrentes no solo en la fase final de impugnación de la decisión de modificación del LESPRES, sino por la privación del derecho de participación pública en la elaboración de la disposición que aquí se cuestiona, derecho también recogido en el Convenio de Aarhus y en la Ley 27/2006. Esta privación del derecho de participación pública se produce de modo singular, para una concreta decisión de modificación del LESPRES, prescindiendo del marco normativo general que posibilitaría la participación pública, sin que consten en principio razones suficientes que avalen esta decisión singular por norma con rango de ley que se ha apartado del cauce administrativo y reglamentario dispuesto con carácter general en el ordenamiento jurídico y que hubiera permitido esa participación.

Por todo ello es pertinente plantear la duda sobre la valoración del carácter arbitrario de las disposiciones impugnadas, en cuanto al efecto desproporcionado y en principio no justificado que suponen en orden a la merma de la efectividad de los derechos a la participación pública en la elaboración de las disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente y a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental (conforme al articulado 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 (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), y conforme a las disposiciones del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, en conexión con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

**SÉPTIMO: Sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) desde la perspectiva material, en su conexión con el art. 45 CE y el principio de no regresión ambiental.**

A la vista de lo expuesto con anterioridad, resulta que nos encontramos con una disposición legal que, prescindiendo de los trámites e informes dispuestos con carácter general en el ordenamiento jurídico (por la Ley 42/2007 y su normativa reglamentaria de desarrollo), modifica en su D. F. 19ª 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 "Canis lupus Linnaeus, 1758" (nombre común, lobo), de tal forma que de estar incluidas todas las poblaciones del territorio español, se rebaja el nivel de protección, pasando a disponer que la inclusión en ese listado se restringe a la población "al Sur del Duero", disponiendo además en su D.A. 8ª un régimen de medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos, que tiene directa conexión con la rebaja del nivel de protección de la especie y también presta amparo normativo a la actuación administrativa impugnada.

Y al haberse producido en virtud de unas enmiendas de adición a un proyecto de ley de motivación, finalidad, objeto y materia distintos, referido a la prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, y al haberse prescindiendo de los trámites administrativos e informes técnicos legal y reglamentariamente establecidos para justificar desde el punto de vista técnico la modificación del LESPRES, se aprecia que existen dudas razonables para considerar vulnerada la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con el propio contenido material de la decisión adoptada con rango de ley, en cuanto a la rebaja del nivel de protección al lobo, al determinar ese singular procedimiento legislativo empleado:

1º- En primer lugar, una mayor dificultad a la hora de poder considerar acreditada, en el procedimiento de elaboración de la disposición, la justificación técnica y científica para dicha rebaja del nivel de protección a la especie, por lo que se suscita la posibilidad de considerar la carencia de explicación racional y técnica a la modificación aprobada.

Esta ausencia de justificación técnica y fundamentación en informes científicos en el procedimiento de elaboración de la disposición puede ser valorada como infracción de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con una actuación que podría resultar no concorde con el art. 45 de la Constitución, que establece:

*1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Se fundamenta la posibilidad de apreciar esta infracción, desde el punto de vista material o sustantivo, atendido el principio de actuación conforme a la mejor y más reciente evidencia científica, que está expresamente positivizado en el artículo 2 m) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. No es irracional el planteamiento de la parte actora que basa su imputación de arbitrariedad en la desatención de ese principio, y existe base fundada para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto la rebaja de la protección ambiental del lobo se produce en el marco de unas enmiendas a una ley de motivación, objeto, fines y ámbito de aplicación ajenos a esta faceta concreta de la biodiversidad en relación con esta concreta especie, por lo que en principio no se vislumbra la justificación técnica y científica necesaria para descartar la infracción imputada de arbitrariedad.

La Letrada de la Xunta de Galicia parte de la premisa de que el estado de conservación de la especie es favorable, y se remite a diversas disposiciones (Convenio de Berna, Directiva de Hábitats, la propia Ley 42/2007 y su desarrollo reglamentario), indicando que 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, no incluyó a la especie en la totalidad del territorio español en el Listado por el carácter desfavorable de su estado de conservación.

Pero lo que no se aportan son referencias internas a la documentación del procedimiento legislativo que pongan de manifiesto la toma en consideración en el mismo de la evidencia científica que avalaría la justificación de la decisión adoptada y los motivos en que se ampara. La arbitrariedad descansaría en la adopción de una medida regresiva en materia medioambiental sin la toma de consideración específica y debidamente motivada de la información técnica y científica actualizada que la justificase, al haberse eludido el procedimiento administrativo en el que dicha información podría haber sido aportada y valorada debidamente por los órganos competentes.

2º.- En segundo lugar, cabe fundar la apreciación de indicios de una vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en conexión con los principios rectores de la protección del medio ambiente recogidos en el art. 45 de la Constitución, por suponer las disposiciones legales cuestionadas una rebaja en el nivel de protección del lobo, en contra en contra del principio de no regresión del estándar ambiental, que no estaría amparada en una justificación técnica y científica plasmada en los trámites normativamente establecidos para la modificación del LESPRES y en informes técnicos y científicos actualizados a los que se haya hecho expresa y específica mención en el procedimiento de elaboración de dichas disposiciones, en cuanto fueron introducidas por el mecanismo de la enmienda de adición en una disposición legal, referida al desperdicio alimentario, cuya memoria, motivación, objeto, fines y ámbito de aplicación son ajenos al estudio específico del estado de conservación de la especie del lobo en la península ibérica.

Respecto al *principio de no regresión ambiental*, se alega por la Administración demandada que el derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 CE no es un derecho fundamental subjetivo directamente justiciable en amparo, sino un principio rector que vincula a los poderes públicos. Y que la jurisprudencia constitucional ha interpretado este precepto en un sentido de mandato de protección y mejora ambiental, pero sin petrificar las políticas públicas: los poderes legislativos conservan la potestad de ajustar las medidas de conservación atendiendo a nuevas circunstancias y de hacerlo de manera proporcional y motivada.

La cuestión es que en este caso, por las particulares circunstancias del procedimiento a través del cual se ha introducido esta regresión en el estándar ambiental aplicable respecto a la especie en cuestión, prescindiendo de la intervención de los órganos administrativos competentes y de la emisión de los informes técnicos preceptivos, de los que se ha podido prescindir por el rango normativo superior de la norma utilizada para establecer esa modificación, se produce materialmente una ausencia o vacío en el propio procedimiento respecto a la justificación técnica y la motivación científica que avale la racionalidad y procedencia de dicha modificación, que se proyecta sobre un contenido concreto del Real Decreto 139/2011 que vino determinado por la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, que en su momento incluyó todas las poblaciones españolas del lobo en el LESPRES (incluyendo las del norte del Duero), estando precedida y respaldada esa inclusión, según se sostiene por la demandante, "por un profundo proceso de revisión bibliográfica y científica y de evaluación de la situación de conservación de la especie adoptada, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y desarrollado mediante el Real Decreto 139/2011."

Es decir, una inclusión de una población determinada de una especie silvestre en un régimen especial de protección ambiental, acordada en una norma reglamentaria, tras la tramitación del procedimiento administrativo preceptivo y trámites e informes reglados, que sirven de sustento y aval científico a esa decisión técnica de inclusión, es modificada por decisión del legislador, a través de unas enmiendas a otra ley de materia distinta y no homogénea, prescindiendo de esos trámites e informes, prevaleciendo de la superioridad formal del rango de la norma -con rango de ley- utilizada como cauce para esa modificación -de la norma reglamentaria-, y todo ello sin que conste que en el procedimiento de elaboración parlamentaria se haya seguido un proceso de evaluación técnica equiparable al que motivó la inclusión de la totalidad de poblaciones de la especie en el LESPRES, que pudiera servir de soporte fáctico y científico al respecto para su modificación, pues se trata de enmiendas introducidas en el Senado y finalmente aprobadas en el Congreso de los diputados respecto a un proyecto de ley de motivación, objeto, contenido y finalidades diferentes y ajenas a esa específica cuestión ambiental atinente a la biodiversidad en relación con esta especie.

La **STC 25/2024, de 13 de febrero de 2024, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1413-2022**, se pronuncia sobre el principio de no regresión del Derecho medioambiental en estos términos:

*“Respecto al principio de no regresión del Derecho medioambiental, también conocido como cláusula standstill, hemos indicado en la STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 2 c), que pese a su trascendencia y vinculación con el propio fundamento originario del Derecho ambiental, no cabe su identificación mecánica con el deber de conservación recogido en el art. 45 CE, “pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente”. De ahí que “el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, ‘la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia’ ( STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. (...) Por otra parte, la STC 233/2015, FJ 2 c), señala que “el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva”.*

Tanto la referida STC 25/2024, de 13 de febrero de 2024, como la STC 233/2015, a la que se remite, permiten sostener que, aunque el principio de no regresión del estándar ambiental por sí solo y de forma aislada no opere como canon autónomo de constitucionalidad y la mera una rebaja de un estándar ambiental aprobado por disposición anterior no se traduzca de forma automática y por ese solo hecho en un vicio de inconstitucionalidad -por la posibilidad de revisión de los niveles de protección ambiental, de forma justificada y motivada en atención a las circunstancias concurrentes-, ello no significa que cualquier regulación regresiva en el estándar ambiental sea inocua desde la perspectiva constitucional, en función de las circunstancias concurrentes y de lo que se pueda apreciar sobre el carácter arbitrario de la decisión regresiva, en caso de falta de justificación y motivación.

El principio de no regresión ambiental ha de ser puesto en relación con el conjunto de los principios constitucionales que vinculan a los poderes públicos, y por ende al poder legislativo, ya que la jurisprudencia constitucional referida sí alude a que *“la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente”* y a que *“el legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución”*; y entre esos deberes que vinculan al legislador se encuentra el de cumplir los principios del art. 9.3 CE, y no incurrir en actuaciones arbitrarias que, sin justificación cuando menos aparente, impliquen una regresión en el estándar ambiental, modificando una norma reglamentaria que dispensa a una especie un determinado nivel de protección, mediante una decisión legislativa singular que desplaza el marco normativo general rector del procedimiento de modificación de dicha disposición normativa, prescindiendo de sus trámites administrativos establecidos como garantía de la procedencia y acierto de la modificación y de la debida ponderación de los informes técnicos preceptivos.

A este respecto, y como exponente de la posibilidad de utilizar el principio de no regresión en materia ambiental, a la hora de valorar si una decisión regresiva está dentro de los márgenes admisibles de discrecionalidad o si por el contrario los supera, convirtiéndose en arbitraria, por falta de justificación y motivación, en atención a las

circunstancias concurrentes, cabe traer a colación la **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, nº 381/2023, nº rec. 1451/2022, de 22/03/2022**, por la que se declara:

*“El principio de no regresión o cláusula Standstill se ha consolidado como instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible.*

*Dicho principio es una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido, lo que no significa que no puedan modificarse tales estándares, petrificando la normativa, sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación de las innovaciones del planeamiento que incidan sobre espacios especialmente protegidos.*

*Este principio de no regresión -no positivizado- y que, se ha dicho que encuentra su apoyo en el art. 45 CE y en el art. 3 y concordantes de la Ley del Suelo de 2015- constituye un límite de la actuación de los Poderes Públicos, en especial de su potestad de planeamiento territorial y urbanístico, que, además actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental.”*

Sin desconocer el esfuerzo argumentativo de la Letrada de la Xunta de Galicia en orden a intentar justificar la apreciación por la Administración autonómica sobre el estado de conservación favorable del lobo en el territorio de Galicia

- con alegatos fácticos y la invocación de diferentes disposiciones-, y partiendo de la premisa de que dicha cuestión ha sido objeto de controversia en el procedimiento, lo cierto es que desde la perspectiva del juicio de constitucionalidad de los preceptos legales cuestionados y de la justificación exigible a una decisión regresiva en materia ambiental (para no apreciar visos de arbitrariedad) no se puede obviar la referencia evaluativa de carácter oficial vigente, tanto en el momento actual como en el momento de aprobarse la Ley 1/2025. Y dicha referencia evaluativa oficial, vigente mientras no se modifique, es la del último informe sexenal 2013-2018, ya que a pesar del tiempo transcurrido no se ha aprobado el siguiente informe sexenal, correspondiente al sexenio posterior. Y según dicho informe sexenal (2013-2018), vigente cuando se aprobaron las disposiciones cuestionadas, se clasifica al lobo (*Canis lupus*) en España en un estado de conservación “Desfavorable-Inadecuado” para todas las regiones biogeográficas de nuestro país en las que está presente la especie.

Es cierto que la posición de la Administración autonómica es cuestionar la procedencia del mantenimiento de esa calificación del estado de conservación “Desfavorable- Inadecuado” en el momento actual, considerándola desactualizada, atendido además el retraso en la aprobación del siguiente informe sexenal. Pero a los efectos del juicio de constitucionalidad y de la valoración de la arbitrariedad o justificación de la decisión legislativa, lo cierto es que no se puede obviar que el legislador decidió rebajar el nivel de protección a determinadas poblaciones de lobos cuando todavía no se había alterado la última calificación del último informe sexenal (de estado de conservación como desfavorable- inadecuado), y lo ha hecho además con una decisión singular, mediante una intervención de rango normativo superior mediante una enmienda introducida en el marco de un procedimiento legislativo que tenía como objeto una ley no conexas con esa cuestión del grado de protección del lobo, y en el que no se habían incorporado informes específicos sobre la misma, como forma de eludir los trámites administrativos e informes técnicos imprescindibles para una modificación del LESPRES, que son los que aportan la información científica que puede justificar, en su caso, un cambio de circunstancias y una rebaja en el nivel de protección de la especie.

La valoración conjunta de todas estas circunstancias dificulta descartar la duda sobre la arbitrariedad material o sustantiva de una disposición legal, que por su rango normativo puede eludir la tramitación administrativa que era y sigue siendo el cauce idóneo para incorporar la evaluación específica de los criterios técnicos y científicos más actualizados, en relación con la especie que se pretende excluir del Listado de especies silvestres en régimen de protección especial. Y ello se hace además cuando la referencia oficial vigente sigue siendo, hasta que se apruebe el nuevo informe sexenal, la de un estado de conservación desfavorable- inadecuado, en todas las regiones biogeográficas de nuestro país en las que está presente la especie (por tanto, también para las regiones al Norte del Duero, en las que sin embargo se excluye al lobo del referido listado de protección especial).

Sobre la relevancia de ese informe sexenal que se debe aprobar por cada Estado, conforme a la Directiva 2/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, procede recordar que con arreglo al art. 17 de la misma:

*1. Cada seis años a partir de la expiración del plazo previsto en el artículo 23, los Estados miembros elaborarán un informe sobre la aplicación de las disposiciones que hayan adoptado en el marco de la presente Directiva. Dicho informe incluirá, en particular información sobre las medidas de conservación a que se refiere el apartado*

1 del artículo 6, así como la evaluación de las repercusiones de dichas medidas en el estado de conservación de los tipos de hábitat del Anexo I y de las especies del Anexo II y los principales resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11. Dicho informe, acorde con el modelo establecido por el comité, se remitirá a la Comisión y estará a disposición del público.

2. La Comisión elaborará un informe de síntesis basándose en los informes a que se refiere el apartado 1. Dicho informe incluirá una evaluación adecuada de los progresos realizados y, en particular, de la contribución de Natura 2000 a la consecución de los objetivos que se especifican en el artículo 3. La parte del proyecto de informe relativa a la información facilitada por un Estado miembro se presentará a las autoridades del Estado miembro de que se trate para su verificación. La Comisión publicará, tras someterla al Comité y a más tardar dos años después de la recepción por parte de la Comisión de los informes a que se refiere el apartado 1, la versión definitiva del informe y la remitirá a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social.

El art. 11 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece:

*“Partiendo de los datos del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las comunidades autónomas, y, en su caso, de otros órganos de la Administración General del Estado, elaborará y publicará anualmente un informe con los valores, análisis e interpretación de los resultados del Sistema de Indicadores. Este informe será presentado a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y al Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, antes de hacerse público.*

*Del mismo modo, se realizará un informe cada seis años sobre el estado y evolución del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que contendrá también una evaluación de los resultados alcanzados por las principales políticas adoptadas en esta materia. Este informe será presentado ante el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y ante la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente antes de hacerse público.”*

A la hora de evaluar si hay indicios de arbitrariedad en la decisión cuestionada de la regresión del estándar ambiental de protección de una determinada especie o si por el contrario la apariencia es de un uso legítimo de la discrecionalidad del legislador, no se puede obviar la trascendencia de la calificación del estado de conservación de la especie contenida en el último informe sexenal aprobado, que es la referencia oficial interna que pudo valorar el legislador, y que no ampararía, a falta de otros elementos de juicio y evaluaciones técnicas actualizadas, la justificación razonable de la decisión regresión ambiental adoptada.

No se cuestiona, por tanto, la posibilidad constitucional de que una norma posterior revise con carácter regresivo el nivel de protección previamente establecido a una especie, sino que en el procedimiento legislativo a través del cual se aprobaron estas enmiendas se hayan ponderado de forma efectiva y real:

- los elementos fácticos y los criterios técnicos y científicos, que son los que condujeron en el año 2021 a dispensar un determinado nivel de protección a unas concretas poblaciones de una especie silvestre determinada (en este caso, las poblaciones de lobo al Norte del Duero),

-y la eventual modificación de dichos elementos fácticos y de los criterios técnicos y científicos -si fuera el caso-.

Esa ponderación dista de estar establecida con la claridad suficiente como para descartar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por razón de la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en relación con la vulneración de los principios rectores establecidos en el art. 45 CE. Antes al contrario, no hay constancia alguna de que se haya efectuado dicha ponderación.

Y ello es así cuando se trata de disposiciones introducidas ex novo como enmienda de adición en el Senado a una ley de motivación, materia, objeto, contenido, ámbito de aplicación y finalidades ajenas a la evaluación de las necesidades de conservación de las poblaciones de lobo al Norte del Duero, en un contexto en el que no se ha modificado la última calificación del estado de conservación desfavorable-inadecuado de la especie, contenida en el último informe sexenal aprobado. Todo ello permite suscitar una duda razonable sobre la verdadera existencia del juicio de ponderación de los elementos técnicos y científicos mínimos que doten de potencial razonabilidad a una medida de contenido y alcance regresivo sobre el estándar ambiental aprobado por el procedimiento reglamentariamente establecido en el año 2021, lo cual sí puede tener trascendencia constitucional, poniendo en relación la vulneración del principio de no regresión en materia ambiental, el art. 45 de la Constitución y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, contemplada en este caso en cuanto a su vertiente material o sustantiva, en cuanto a la propia motivación y justificación del contenido de la medida adoptada.

Y las mismas razones apuntadas en este y anteriores fundamentos se proyectan sobre la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2025, que establece unas precisiones normativas adicionales respecto a la rebaja del nivel de protección del lobo, también de relevancia para el caso, en cuanto amparan de forma expresa y específica 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, ajustadas a las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres, lo que guarda relación de conexión directa con la modificación del régimen legal de protección del lobo y su regresión respecto al estándar previo que se modifica por la Disposición Final 19ª de la Ley 1/2025.

**OCTAVO: Sobre la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.**

A la vista de lo expuesto en los razonamientos jurídicos precedentes, procede plantear al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad en relación con La Disposición final decimonovena y la Disposición adicional octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, por la posible vulneración de:

-La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3, en relación con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución, desde la perspectiva procedimental, y en relación a los requisitos de las leyes singulares).

-El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), en conexión con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución) y con el derecho de participación pública y de acceso a la justicia en materia medioambiental, en los términos del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998, y de los derechos recogidos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, 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.

-La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), desde la perspectiva material o sustantiva, en relación con el art. 45 de la Constitución y con el mandato positivizado de actuación "conforme a la mejor y más reciente evidencia científica disponible" y al principio de no regresión del estándar ambiental.

**PARTE DISPOSITIVA**

**LA SALA ACUERDA:**

**1º.-**Plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Final Decimonovena y la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, por la posible vulneración de:

-los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica (art. 9.3, en relación con los arts. 23, 66.2 y 87 de la Constitución y en relación a los requisitos de las leyes singulares),

-el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), en relación con los derechos de participación pública y de acceso a la justicia en materia medioambiental, recogidos en el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente,

-el art. 45 de la Constitución española, en relación con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), el principio de actuación conforme a la mejor y más reciente evidencia científica y el principio de no regresión del estándar ambiental.

**2º.-** Elevar al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad con testimonio de los autos principales y de las alegaciones de las partes.

**3º.-**Suspender provisionalmente las actuaciones del presente procedimiento contencioso-administrativo hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

Notifíquese a las partes del procedimiento y al Ministerio Fiscal, haciéndoles saber que contra esta resolución no cabe ningún recurso (art. 35 LOTC).

Así lo acuerdan, mandan y firman los Sres. Magistrados indicados al margen de la presente resolución.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con

pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.