

Sentencia de la Sala tercera de 28 de enero de 2026 (rec.383/2023)

Encabezamiento

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 68/2026

Fecha de sentencia: 28/01/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 383/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/01/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 383/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 68/2026

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 28 de enero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 383/2023 interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que por ministerio de la ley ostenta, contra la *sentencia núm. 1105/2022, de 11 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, recaída en el procedimiento ordinario nº 1157/2018*, estimatoria del referido recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA) contra la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, dictada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que aprueba la Orden Anual de Caza, publicada en el BOCyL de 29 de junio de 2018.

Se ha personado como parte recurrida el «PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL (PACMA)», representado por la procuradora Dª María Montserrat Pérez, bajo la dirección letrada de Dª Jacqueline García de Blanck.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Objeto del proceso en la instancia.-

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del *Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó sentencia en fecha 11 de octubre de 2022 en el recurso contencioso-administrativo nº 1157/2018*, interpuesto por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal, frente a la Orden de 25 de junio de 2018 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, que aprobaba la Orden Anual de Caza (BOCyL 29 de junio 2018).

La Sala de instancia, en lo que aquí interesa, estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló la orden recurrida, con remisión a su previa sentencia de fecha 8 de febrero de 2022 -que había anulado el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modificaba el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regulaba la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre-, razonando en su Fundamento de Derecho séptimo del siguiente modo:

«[...] El Decreto 10/2018, de 26 de abril ha sido anulado por este Sala en Sentencia de 8 de febrero de 2022.

Es importante destacar ahora que el apartado cuatro del artículo único, al que ya nos hemos referido, modifica el artículo 13 del Decreto 32/2015 y establece qué especies son cinegéticas, de modo que en ausencia de este requisito no

se puede calificar ninguna especie como cazable, según hemos razonado.

Por ello, la nulidad del Decreto 10/2018, tal y como sostiene la parte actora en conclusiones, comporta la nulidad de la Orden FYM/728/2018, pudiendo a estos efectos reproducir los razonamientos que contiene la Sentencia citada de 8 de febrero. [...]»

Y, en su Fundamento de Derecho Octavo, señalaba:

«[...] la Sentencia de 8 de febrero de 2022 al anular el Decreto 10/2018, de 26 de abril ha anulado las especies que pueden considerarse cinegéticas.

La anulación es debida a los defectos en la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente, lo cual no quiere decir, como parece entender la Administración demandada en conclusiones, que esta Sala haya considerado justificadas las exigencias impuestas por la normativa europea y nacional para que una especie pueda considerarse cinegética y cazable.

Simplemente, no hemos considerado necesario entrar en su examen y así se puso de manifiesto en la citada Sentencia de 8 de febrero. [...]»

Y concluía: *«[...] Así pues, teniendo en cuenta que esta Sala ha anulado el Decreto 10/2018, de 26 de abril que establece qué especies son cinegéticas, presupuesto necesario para declararla cazables, y que en la elaboración de la Orden impugnada se ha oído a un órgano en cuya composición no están debidamente representados todos los sectores afectados, procede la estimación del recurso [...]».*

SEGUNDO. El recurso de casación promovido por la parte.-

La Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León preparó recurso de casación contra la citada sentencia, denunciando la infracción de los *artículos 72.2 y 73 de la Ley Jurisdiccional* .

Considera que la sentencia de la Sala de 8 (sic) de febrero de 2022 que anuló el Decreto 10/2018, tres años después de la publicación de la orden anulada, no es firme al haber sido recurrida en casación, reiterando que la sentencia que anuló el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, alcanzó firmeza con posterioridad a la emisión del dictamen en el procedimiento de elaboración del Decreto 10/2018 y que la emisión del dictamen por tal Consejo no era vinculante al no preverse en norma alguna dicho carácter, por lo que, si bien existe jurisprudencia en relación con los *artículos 72 y 73 LJCA* , sobre el alcance de la declaración de nulidad de una disposición general sobre los actos o disposiciones dictados en su aplicación o desarrollo, sin embargo, considera procedente que se matice o complete esa jurisprudencia.

Invoca, como supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, los previstos en el *artículo 88.3.a) y c) LJCA* .

TERCERO. Admisión del recurso.-

Mediante auto de 12 de diciembre de 2022, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su

comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 8 de junio de 2023, acordando:

«1º) Admitir el recurso de casación nº 383/2023, preparado por la letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, contra la *sentencia de 11 de octubre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, estimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 1157/2018* .

2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar nuestra jurisprudencia sobre la incidencia en la validez de una disposición de carácter general de la declaración de nulidad de una disposición reguladora de la composición de un órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en su elaboración, declaración que adquiere firmeza tras concluir su tramitación.

3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el razonamiento jurídico segundo, apartado III, de este auto.

4º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde la sustanciación y decisión de este recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»

CUARTO. Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: «tenga por presentado este escrito se sirva admitirlo, y tener por formulado, en tiempo y forma, el ESCRITO DE INTERPOSICION del recurso de casación y dar al mismo el trámite legal hasta, en su día, dictar Sentencia que, con íntegra estimación del presente Recurso de Casación, case y anule la *Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid en el P.O. 1157/2018* , y en su lugar, resolviendo el debate planteado, desestime el recurso contencioso-administrativo.»

QUINTO. Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición, la representación procesal del Partido Animalista Contra el Maltrato Animal, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso de adverso, y termina suplicando a la Sala: «Que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y dicte resolución por la que se tenga por presentado OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO y previos los trámites legales dicte sentencia que, desestimándolo íntegramente, confirme la sentencia recurrida, con expresa condena en costas sin límite en su cuantía, habida cuenta la existencia de mala fe procesal alegada en el cuerpo de este escrito.»

SEXTO. La Sala no consideró necesaria la celebración de vista pública, señalándose por providencia de 15 de diciembre de 2025 para votación y fallo la audiencia del día 20 de enero de 2026, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.

El presente recurso de casación se interpone por la Junta de Castilla y León contra la *sentencia 1105/2022, de 11 de octubre, dictada por la Sala de esta jurisdicción de la mencionada Comunidad Autónoma, con sede en Valladolid, en el recurso ordinario 1157/2018*, que había sido promovido por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), aquí comparecida como recurrida, en impugnación de la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, dictada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se aprobaba la Orden Anual de Caza (en adelante OAC), publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León número 125, de 29 de junio de 2018.

La sentencia de instancia estimó el recurso y declaró la nulidad de la mencionada Orden. En lo que trasciende al presente recurso, la decisión adoptada en la instancia se fundamenta, en síntesis, que en la tramitación de la OAC, como era preceptivo, se había solicitado y emitido informe por el Consejo Regional de Medio Ambiente (CRMA), que se había constituido conforme al régimen entonces vigente, si bien dicho régimen había sido anulado por sentencia de la misma Sala de instancia, como después se examinará, por lo que se considera que se había constituido dicho órgano consultivo de forma defectuosa y, dado que ese informe preceptivo, aunque no vinculante, comporta la nulidad de la Orden recurrida.

Así mismo, la norma de cobertura de la Orden era el Decreto autonómico 32/2015, con la modificación introducida por el posterior Decreto 10/2018, de 26 de abril, por cuanto la OAC no tiene como cometido la declaración de determinadas especies como cinegética, sino la declaración de que determinadas especies que así han sido declaradas permite la actividad cinegética. Pues bien, aquel Decreto, mejor su reforma, había sido también declarado nulo por sentencia de la misma Sala territorial, de donde se concluye por el Tribunal de instancia que la OAC, además, carecía de cobertura normativa y debía considerarse nula, que es la declaración que se hace en la sentencia recurrida.

Contra la mencionada sentencia, como ya se dijo, se prepara recurso de casación por la Administración autonómica, que fue admitido a trámite por auto de la Sección de Admisión de esta Sala Tercera, en el que se estimaba que la cuestión que suscitaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia era, que por este Tribunal Supremo se procediera al reexamen de la jurisprudencia, ya establecida, "sobre la incidencia en la validez de una disposición de carácter general de

la declaración de nulidad de una disposición reguladora de la composición de un órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en su elaboración, declaración que adquiere firmeza tras concluir su tramitación."

La anterior delimitación de la cuestión casacional viene propiciada porque la decisión anulatoria de la OAC se motiva en la defectuosa constitución del CRMA, cuando es lo cierto que la anulación del Decreto que regulaba su composición es posterior a la aprobación de la Orden. Así mismo y como ya se dijo antes, la Administración recurrente considera que, cuando se aprueba la OAC, se encontraba plenamente en vigor el mencionado Decreto de 2018, que fue declarado nulo por una sentencia definitiva de 2022, después de la aprobación de la Orden impugnada.

Se termina por suplicar que se declare haber lugar al recurso de casación, se fije como doctrina jurisprudencial la propuesta en el escrito de interposición, se case la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución, en la que se desestime el recurso contencioso-administrativo y se confirme la Orden originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso PACMA, que suplica la declaración de no haber lugar a la casación.

SEGUNDO. Delimitación del objeto del recurso.

Tal como se declara en el auto de admisión, la cuestión que suscita interés casacional consiste en determinar la relevancia que presenta, para la decisión adoptada en la instancia, la apreciada defectuosa composición del anteriormente mencionado CRMA, circunstancia que, a juicio de la Sala territorial, determina la nulidad de la norma impugnada. Sobre esta premisa, se impone a esta Sala pronunciarse acerca de los efectos que en dicho razonamiento tiene el hecho de que la pretendida defectuosa composición del citado Consejo, se funda en que dicha composición se realizó conforme a la normativa entonces vigente, si bien esa normativa había sido anulada por el propio tribunal, en sentencia que, al momento de dictarse la OAC, no había adquirido firmeza. Este es, en términos estrictos, el debate que se plantea de manera directa en el auto de admisión.

No obstante, lo cierto es que idéntica controversia se aprecia respecto del Decreto autonómico de 2018, anteriormente mencionado, que igualmente sirve de fundamento a la decisión adoptada por la Sala de instancia, incluso con mayor solidez argumental, al tratarse de una problemática sustancialmente coincidente y de carácter material. Esta circunstancia aconseja que este Tribunal proceda a un examen conjunto de ambos razonamientos, en la medida en que constituyen una única y misma controversia procesal, que es precisamente el ámbito en el que se articula el debate casacional.

A la vista de lo expuesto, resulta conveniente que, en el análisis de las alegaciones formuladas por las partes, se haga referencia al devenir normativo de la Orden impugnada, cuyo objeto, como ya se ha indicado, es establecer las normas reguladoras de la práctica de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, durante el período anual correspondiente a su publicación. Dicha Orden trae causa directa y encuentra su habilitación reglamentaria en la Ley autonómica 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León -posteriormente derogada por la vigente Ley 4/2021-, cuyo artículo 41, en la redacción aplicable al momento de los hechos, disponía lo siguiente: «1. La consejería oídos los Consejos Territoriales de Caza y el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley aprobará la Orden Anual de

Caza, en la que se determinarán, al menos, las especies cazables y comercializables, las regulaciones y las épocas hábiles de caza aplicables a las distintas especies en las diversas zonas, con expresión de las distintas modalidades y capturas permitidas. La publicación de esta Orden en el «Boletín Oficial de Castilla y León» se efectuará antes de cada 30 de junio. 2. La Dirección General, oídos los Consejos Territoriales de Caza y el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley, fijará todos los años, mediante resolución, las regulaciones y los períodos hábiles aplicables a la caza de las especies autorizadas para la Media Veda en las distintas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma. La publicación de esta Resolución en el «Boletín Oficial de Castilla y León» se efectuará antes de cada 1 de agosto.»

Por su parte, el artículo 65 de la citada Ley, al que se remite el precepto anterior, establecía, en la redacción vigente al tiempo de dictarse la Orden impugnada, lo siguiente: «1. En la Administración de la Comunidad de Castilla y León existirá un órgano colegiado con funciones de asesoramiento en materia de caza, adscrito a la consejería competente en la misma. 2. Su composición, organización y funcionamiento se regularán reglamentariamente. 3. Ejercerá las funciones y competencias que se le atribuyan por las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que se le encomiendan o deleguen.»

El desarrollo reglamentario de dicho órgano asesor se llevó a cabo mediante el Decreto autonómico 2/2015, de 8 de enero, por el que se crea y regula el CRMA. Este Decreto fue impugnado ante la Sala de Valladolid en recurso (núm. 242/2015), que concluyó con la *sentencia 599/2016, de 8 de abril* (*ECLI:ES:TSJCL:2016:4911*), estimatoria de la pretensión, declarando la nulidad del referido Decreto. Como consecuencia de dicha declaración, se procedió a una nueva regulación del CRMA a través del Decreto 1/2017, de 12 de enero, que fue igualmente impugnado ante el Tribunal de instancia (recurso núm. 200/2017), dando lugar a la *sentencia 1475/2017, de 29 de diciembre* (*ECLI:ES:TSJCL:2017:4095*), que estimó parcialmente el recurso y declaró la nulidad de los artículos 5.1.º (composición del Pleno), 6.1.º (composición de la Comisión de Pesca) y 8.1.º (composición de la Comisión de Montes). Dicha sentencia fue recurrida en casación, recurso que no fue admitido a trámite por *auto de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2019* , fecha en la que adquirió firmeza la resolución del Tribunal territorial.

Así pues, en el momento de aprobación de la OAC (junio de 2018), el informe del CRMA se emitió conforme a la regulación contenida en el Decreto 1/2017, de 12 de enero, cuya nulidad había sido declarada por *sentencia de 29 de diciembre de 2017* , si bien tal declaración no adquirió firmeza hasta enero de 2019, es decir, con posterioridad a la aprobación de la Orden impugnada.

Por otro lado, el ya citado *artículo 41 de la Ley de Caza* imponía la aprobación anual de la OAC, conforme al desarrollo reglamentario habilitado por el legislador autonómico. Dicha previsión se materializó inicialmente en el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre -posteriormente derogado por la *Ley autonómica 4/2024-*. *Este Decreto fue anulado parcialmente -en concreto, los artículos 9.4.º, 13, 14, 15, 19.1.º a)* y el Anexo- por la *sentencia 604/2017, de 17 de mayo* (*ECLI:ES:TSJCL:2017:2294*), dictada por el mismo Tribunal de instancia. No obstante, dicha *sentencia fue recurrida en casación ante esta Sala* (recurso núm. 4878/2017), que concluyó con la *sentencia 427/2020, de 18 de mayo* (*ECLI:ES:TS:2020:1000*), estimatoria del recurso, casando la sentencia de instancia y

desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la norma reglamentaria autonómica, que mantuvo su vigencia originaria durante el período correspondiente.

Entretanto, y en el contexto de la conflictiva vigencia de la redacción originaria del Decreto 32/2015, una vez conocida la sentencia de la Sala de Valladolid que lo anulaba parcialmente, la Administración aprobó el Decreto 10/2018, de 26 de abril. De manera significativa, dicha reforma afectó a todos los preceptos que en ese momento habían sido anulados por el Tribunal territorial, pese a que tal anulación aún no había adquirido firmeza al encontrarse pendiente de resolución el recurso de casación. Este Decreto 10/2018 fue igualmente impugnado ante la misma Sala territorial (recurso núm. 755/2018), que concluyó con la sentencia 192/2022, de 8 de febrero (ECLI:ES:TSJCL:2022:666). Contra dicha sentencia se *interpuso recurso de casación* (núm. 3392/2022), que fue desestimado por sentencia 222/2024, de 8 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:736), adquiriendo firmeza la resolución de instancia.

En este contexto normativo se aprueba la OAC, que toma en consideración la configuración del CRMA conforme a lo dispuesto en el Decreto 1/2017, de 12 de enero, cuya nulidad había sido declarada sin firmeza. Asimismo, la Orden se dicta de conformidad con las previsiones del Decreto 32/2015, con las modificaciones introducidas por el Decreto 10/2018: el primero, anulado parcialmente en la instancia sin firmeza en esa fecha; y el segundo, plenamente vigente al momento de su aplicación y aún no declarado nulo.

En definitiva, al tiempo de aprobarse la disposición impugnada, esta fue tramitada con arreglo a la normativa vigente, sin perjuicio de que las normas reglamentarias que servían de habilitación, tanto en el plano sustantivo como en el procedural -en particular, en lo relativo al informe del Consejo-, se encontraran pendientes de adquirir firmeza judicial.

Tal como se expone en el auto de admisión, la cuestión controvertida consiste en determinar la relevancia que, para la decisión adoptada en la instancia, tiene la apreciada defectuosa composición del citado CRMA, circunstancia que, a juicio de la Sala territorial, determina la nulidad de la norma impugnada. Sobre esa premisa, se nos plantea la necesidad de pronunciarnos acerca de los efectos que, en dicho razonamiento, produce el hecho de que la supuesta defectuosa composición del Consejo traiga causa de su constitución conforme a una normativa que, si bien había sido anulada por el propio tribunal, lo había sido mediante una sentencia que, en el momento de dictarse la OAC, aún no había adquirido firmeza. Este es, en términos directos, el debate que se suscita en el auto de admisión.

Ahora bien, lo cierto es que esa misma controversia resulta igualmente apreciable -y quizás con mayor intensidad- respecto del Decreto autonómico de 2018, ya mencionado, que la Sala de instancia utiliza asimismo como fundamento de su decisión, planteándose en este punto una problemática sustancialmente idéntica. Tal circunstancia aconseja que este Tribunal aborde un examen conjunto de ambos argumentos, en la medida en que constituyen una única y misma controversia procesal, que es precisamente el marco en el que se articula el debate casacional.

Desde esta perspectiva, el análisis de las alegaciones de las partes exige una referencia al devenir normativo de la Orden impugnada, cuyo objeto, como ya se indicó, es establecer las normas reguladoras de la práctica de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el período anual correspondiente a su publicación.

Dicha Orden trae causa directa y encuentra su habilitación reglamentaria en la Ley autonómica 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (posteriormente derogada por la Ley 4/2021), cuyo artículo 41, en la redacción vigente al tiempo de los hechos, disponía: «1. La consejería oídos los Consejos Territoriales de Caza y el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley aprobará la Orden Anual de Caza, en la que se determinarán, al menos, las especies cazables y comercializables, las regulaciones y las épocas hábiles de caza aplicables a las distintas especies en las diversas zonas, con expresión de las distintas modalidades y capturas permitidas. La publicación de esta Orden en el «Boletín Oficial de Castilla y León» se efectuará antes de cada 30 de junio. 2. La Dirección General, oídos los Consejos Territoriales de Caza y el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley, fijará todos los años, mediante resolución, las regulaciones y los períodos hábiles aplicables a la caza de las especies autorizadas para la Media Veda en las distintas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma. La publicación de esta Resolución en el «Boletín Oficial de Castilla y León» se efectuará antes de cada 1 de agosto.»

Por su parte, el artículo 65 de la citada Ley, al que se remite el precepto anterior, establecía en la redacción aplicable al momento de dictarse la Orden impugnada: «1. En la Administración de la Comunidad de Castilla y León existirá un órgano colegiado con funciones de asesoramiento en materia de caza, adscrito a la consejería competente en la misma. 2. Su composición, organización y funcionamiento se regularán reglamentariamente. 3. Ejercerá las funciones y competencias que se le atribuyan por las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que se le encomienden o deleguen.»

El desarrollo reglamentario de dicho órgano asesor se llevó a cabo mediante el Decreto autonómico 2/2015, de 8 de enero, por el que se crea y regula el CRMA. Este Decreto fue impugnado ante la Sala de Valladolid (recurso nº 242/2015), que resolvió mediante *sentencia 599/2016, de 8 de abril* (*ECLI:ES:TSJCL:2016:4911*), estimatoria del recurso y declarativa de la nulidad del citado Decreto.

Tras esa declaración, se procedió a una nueva regulación del CRMA mediante el Decreto 1/2017, de 12 de enero, que fue nuevamente impugnado ante el *mismo tribunal* (recurso nº 200/2017), dando lugar a la *sentencia 1475/2017, de 29 de diciembre* (*ECLI:ES:TSJCL:2017:4095*), que estimó parcialmente el recurso y declaró la nulidad de sus artículos 5.1 (composición del Pleno), 6.1 (composición de la Comisión de Pesca) y 8.1 (composición de la Comisión de Montes). Dicha sentencia fue recurrida en casación, si bien el recurso no fue admitido a trámite por *auto de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2019* , momento en el que adquirió firmeza la resolución del Tribunal territorial.

En consecuencia, en el momento de aprobarse la OAC (junio de 2018), el informe del CRMA se emitió conforme a la regulación establecida en el Decreto 1/2017, cuya nulidad había sido declarada en *sentencia de 29 de diciembre de 2017* , pero que aún no había adquirido firmeza, lo que no se produjo hasta enero de 2019, es decir, con posterioridad a la aprobación de la Orden.

Por otro lado, el citado *artículo 41 de la Ley de Caza* imponía la aprobación anual de la OAC conforme al desarrollo reglamentario previsto por el legislador autonómico. Dicho desarrollo se concretó inicialmente en el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre (posteriormente derogado por la *Ley autonómica 4/2024*). *Este Decreto fue anulado*

parcialmente -en concreto, los artículos 9.4 , 13 , 14 , 15 , 19.1.a) y el Anexo- por la sentencia 604/2017, de 17 de mayo (ECLI:ES:TSJCL:2017:2294), dictada por el mismo Tribunal territorial. No obstante, dicha sentencia fue recurrida en casación ante esta Sala (recurso nº 4878/2017), que concluyó con la sentencia 427/2020, de 18 de mayo (ECLI:ES:TS:2020:1000), estimatoria del recurso, que casó la sentencia de instancia y desestimó el recurso contencioso-administrativo, manteniéndose la vigencia originaria del Decreto mientras estuvo en vigor.

En el ínterin de esa conflictiva situación normativa y una vez conocida la sentencia de la Sala de Valladolid que anulaba parcialmente el Decreto 32/2015, la Administración dictó el Decreto 10/2018, de 26 de abril. Dicha reforma afectó precisamente a los preceptos que, en ese momento, habían sido anulados por el Tribunal territorial, aunque sin haber adquirido firmeza la nulidad, al encontrarse pendiente de resolución el recurso de casación. Este Decreto 10/2018 fue también impugnado ante la misma Sala (recurso nº 755/2018), que dictó la sentencia 192/2022, de 8 de febrero (ECLI:ES:TSJCL:2022:666), frente a la que se interpuso recurso de casación (nº 3392/2022), resuelto por sentencia 222/2024, de 8 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:736), que declaró no haber lugar al recurso, adquiriendo firmeza la sentencia de instancia.

En este contexto normativo se aprueba la OAC impugnada, que toma en consideración la configuración del CRMA conforme al Decreto 1/2017, cuya nulidad había sido declarada sin firmeza, y que se dicta asimismo con arreglo a las previsiones del Decreto 32/2015, incorporando las modificaciones introducidas por el Decreto 10/2018. El primero había sido anulado parcialmente en la instancia, sin firmeza a la fecha de aprobación de la Orden, y el segundo se encontraba plenamente vigente, sin haber sido todavía declarado nulo.

En definitiva, en el momento de aprobarse la disposición impugnada, esta fue tramitada conforme a la normativa vigente, sin perjuicio de que las normas reglamentarias que la habilitaban, tanto en su dimensión sustantiva como procedural -en particular, en lo relativo al informe del órgano colegiado-, se encontraran pendientes de adquirir firmeza en los procesos jurisdiccionales en curso.

TERCERO. La eficacia de las declaraciones de nulidad de reglamentos y la firmeza de las sentencias.

En el fundamento jurídico precedente se ha expuesto de forma detallada el devenir de la normativa que legitimaba y habilitaba el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto de la Orden objeto de impugnación, alcanzándose la conclusión de que, en el momento de su elaboración y aprobación, se encontraban vigentes tanto el Decreto de 2018 como el Decreto de 2017. Es cierto que, en esa fecha, el primero aún no había sido impugnado en vía contencioso-administrativa y que el segundo, aun habiendo sido recurrido y declarado nulo por la Sala de instancia, se hallaba pendiente de resolución del correspondiente recurso de casación.

La sentencia recurrida es consciente de dichas circunstancias, pero, al amparo de lo razonado en la *sentencia de esta Sala de 30 de enero de 2014* (ECLI:ES:TS:2014:369), cuyos principales argumentos reproduce, concluye afirmando que «la nulidad del Decreto 10/2018, tal y como sostiene la parte actora en conclusiones, comporta la nulidad de la Orden FYM/728/2018», reproduciendo a tal efecto los razonamientos contenidos en la sentencia de 8 de febrero, entre los que se destaca el siguiente:

«Señala el *Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de enero de 2014 (rec. 3045/2011)*, que el canon preciso para enjuiciar las consecuencias resultantes de la anulación de una disposición de carácter general sobre los actos dictados en su aplicación viene proporcionado por los *artículos 72.2 y 73 de la LJCA* . Desde la interpretación de dichos preceptos y su aplicación al supuesto enjuiciado -que presenta similitud con el aquí examinado- añade que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente que emitió el informe preceptivo para la aprobación de la Orden impugnada (Decreto 1/2017) ha sido anulada por *esta Sala en la Sentencia de 29 de diciembre de 2017 (rec. 200/2017)*, sentencia que es firme.»

De este modo, el razonamiento de la sentencia de instancia parte de considerar que tanto el Decreto de 2017 como el Decreto de 2018 eran ya nulos en el momento de aprobarse la Orden impugnada, pese a que las correspondientes sentencias anulatorias no habían adquirido firmeza en dicho momento. No obstante, al haber sido la propia Sala la que había apreciado la nulidad de ambas disposiciones reglamentarias, entiende que debía actuar de forma congruente y extender dicha nulidad a la Orden, aun en ausencia de firmeza.

En este contexto, el debate se sitúa necesariamente en la interpretación y alcance de los *artículos 72.2 y 73 de la LJCA* , como correctamente identifica la sentencia recurrida, preceptos que regulan los efectos de las sentencias dictadas en procesos de impugnación de disposiciones de carácter general. Conforme a dicho régimen, la eficacia de la declaración de nulidad se produce desde la publicación del fallo en el diario oficial correspondiente y despliega efectos generales, no limitados a las partes del proceso. Ahora bien, en lo que respecta a los actos administrativos dictados al amparo del reglamento anulado que no hayan adquirido firmeza, tales efectos quedan excluidos, con la única excepción del ámbito sancionador.

Sin embargo, la cuestión planteada presenta un mayor grado de complejidad, pues lo que realmente se discute es si ese régimen general de efectos resulta igualmente aplicable cuando el órgano jurisdiccional que conoce del primer proceso -en el que se declara la nulidad del reglamento- es el mismo que conoce del segundo proceso, en el que se enjuicia la legalidad de un reglamento de desarrollo o de un acto administrativo dictado en aplicación de aquel, pese a que la declaración de nulidad aún no sea firme.

Antes de abordar directamente el alcance de dichos preceptos, conviene poner de relieve la lógica que subyace al régimen legal establecido en los *artículos 72 y 73 de la LJCA* . En efecto, admitir que la nulidad no firme de un reglamento pueda proyectarse automáticamente sobre reglamentos derivados o actos de aplicación conduciría a una situación manifiestamente indeseable: si con posterioridad se revocara, en casación, la declaración de nulidad del reglamento originario, quedarían sin sustento jurídico las anulaciones acordadas respecto de las normas o actos dictados en su desarrollo, generándose una palmaria contradicción y una grave quiebra de la seguridad jurídica.

Basta pensar que, en el supuesto de autos, si hubieran prosperado los recursos de casación pendientes en el momento de dictarse la sentencia ahora recurrida -como, de hecho, ocurrió respecto del Decreto de 2015, según se ha expuesto-, revocándose las declaraciones de nulidad de los Decretos cuestionados, toda la fundamentación de la sentencia impugnada habría quedado privada de soporte normativo, sin que, además, pudiera garantizarse que el presente recurso de casación

hubiera sido un instrumento eficaz para corregir el fallo dictado en esa hipótesis.

Desde esta perspectiva, el dilema planteado encuentra una respuesta clara en el propio tenor literal del *artículo 72.2 de la LJCA*, que condiciona expresamente los efectos de la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria a que la sentencia sea firme. En consecuencia, mientras dicha firmeza no se produzca, el reglamento mantiene plenamente su vigencia y eficacia, aun cuando exista ya un pronunciamiento jurisdiccional no firme que declare su nulidad, salvo que se haya instado la ejecución provisional de la sentencia de instancia.

De ello se sigue que, en el caso de autos, atendiendo al tenor literal del *artículo 72.2 de la LJCA* -primer criterio interpretativo conforme al *artículo 3 del Código Civil*-, las declaraciones de nulidad de los Decretos que servían de fundamento y habilitación a la Orden impugnada no habían desplegado aún efectos invalidantes en el momento de dictarse esta. En consecuencia, tales declaraciones no podían servir de base para justificar la nulidad de la Orden directamente recurrida.

CUARTO. La jurisprudencia de este Tribunal Supremo que se cita en la sentencia recurrida.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el debate que se suscita en el presente recurso presenta un alcance más profundo, a la vista de los razonamientos en que se apoya la sentencia de instancia. En efecto, como ya se ha expuesto, la Sala territorial considera que, pese a que las sentencias que habían declarado la nulidad de los dos Decretos autonómicos no habían adquirido firmeza, el mero hecho de que dichas declaraciones procedieran del mismo tribunal le vinculaba, de modo que no resultaba posible examinar la legalidad de la OAC sobre la base de la vigencia de unas normas de rango superior que el propio órgano judicial había declarado nulas de pleno derecho, con independencia de que tal declaración no hubiese adquirido firmeza. Para sustentar esta conclusión, la sentencia recurrida se apoya en lo que entiende como jurisprudencia de este *Tribunal Supremo, con cita expresa -y transcripción parcial- de la sentencia de 30 de enero de 2014*.

En otros términos, el razonamiento subyacente en la sentencia impugnada parte de la premisa de que, siendo el mismo tribunal el llamado a enjuiciar la legalidad del reglamento controvertido, y habiendo declarado previamente la nulidad del reglamento de superior rango que lo habilitaba, aun cuando dicha declaración no fuera firme, el tribunal debía mantener una coherencia decisoria y actuar como si tal nulidad tuviera ya carácter definitivo.

En este sentido, la sentencia de instancia reproduce parcialmente lo razonado en el fundamento jurídico quinto de la sentencia de referencia, en el que, en síntesis, se sostiene que el hecho de que los efectos de la anulación de un reglamento no se proyecten automáticamente sobre los actos dictados en su aplicación hasta que la sentencia sea firme no impide que el propio órgano jurisdiccional que ha apreciado la nulidad del reglamento pueda verse vinculado por su propia doctrina. En palabras de dicha sentencia, «que los efectos resultantes de la anulación de un reglamento no se comuniquen irremisiblemente a los actos dictados en su aplicación sino cuando se produzca la firmeza de la sentencia, no quiere decir que el propio órgano jurisdiccional que ha estimado la procedencia de anular el reglamento pueda, sin más y con base únicamente en la falta de firmeza, apartarse de sus anteriores resoluciones, pues una actuación de ese tipo resultaría sencillamente inconsistente».

Planteado así el debate, nos encontramos ante una cuestión de indudable complejidad procesal, a la que este Tribunal ha de dar respuesta en el ejercicio de la función que le es propia.

Desde una perspectiva de lógica procesal, resulta evidente que si un mismo tribunal, al enjuiciar la legalidad de un reglamento, declara su nulidad, no puede posteriormente desconocer esa decisión cuando, en un proceso ulterior, deba examinar la legalidad de una norma reglamentaria de desarrollo o de un acto administrativo dictado en su aplicación. La coherencia decisoria exige, en principio, que el tribunal extienda la nulidad al reglamento derivado o al acto de aplicación basado en una norma que él mismo ha declarado nula. Incluso el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva parece avalar esta solución, en la medida en que no resulta admisible que un reglamento sea considerado ilegal a unos efectos y, simultáneamente, eficaz para fundamentar otros actos o disposiciones.

Ahora bien, pese a la aparente solidez lógica de este planteamiento, lo cierto es que el tenor literal del *artículo 72.2 de la LJCA* se opone frontalmente a tal conclusión, en cuanto condiciona de forma expresa los efectos de la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria a la firmeza de la sentencia que la acuerda, y lo hace en términos generales y absolutos.

La dificultad surge precisamente cuando entre uno y otro proceso la declaración de nulidad no es firme por encontrarse pendiente de recurso ante un órgano jurisdiccional distinto. Si la revisión dependiera del mismo tribunal, el problema no se plantearía en los mismos términos. Sin embargo, en estos supuestos, la falta de firmeza implica que la declaración de nulidad puede ser revocada ulteriormente, con el consiguiente riesgo de que, habiéndose ya anulado el reglamento de desarrollo o el acto de aplicación, dichas anulaciones queden privadas de fundamento jurídico. En el caso que nos ocupa, la ausencia de firmeza de la nulidad de los Decretos autonómicos comportaba la posibilidad real de que tales decisiones fueran revocadas en los recursos de casación pendientes al tiempo de dictarse la sentencia ahora recurrida, lo que habría dejado sin sustento la fundamentación de ésta y habría dificultado notablemente su eventual corrección en sede casacional.

Ante esta situación, una primera solución -y la más ortodoxa desde el punto de vista procesal- sería la suspensión del proceso ulterior hasta que adquiriera firmeza la declaración de nulidad dictada en el proceso previo. Es cierto que la LJCA no contempla expresamente la suspensión por prejudicialidad, salvo en el ámbito penal, que la impone el *artículo 10 de la LOPJ*. No obstante, la aplicación supletoria de la *Ley de Enjuiciamiento Civil* permite acudir a su *artículo 43*, relativo a la suspensión por prejudicialidad civil -o contencioso-administrativa, en este caso-. Aunque dicho precepto exige la solicitud de al menos una de las partes, este obstáculo no resulta insalvable, habida cuenta de las reforzadas potestades de dirección procesal del tribunal en el orden contencioso-administrativo y, en última instancia, de la necesidad de salvaguardar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, así como el derecho de defensa de la parte demandada. Esta solución permitiría que el proceso ulterior se resolviera de forma coherente, considerando ilegal el reglamento originario si la nulidad se confirmaba, o plenamente vigente si dicha nulidad era revocada.

Una segunda opción igualmente admisible para evitar la contradicción descrita consistiría en ampliar el objeto del proceso para incluir el enjuiciamiento del reglamento originario que sirve de fundamento al reglamento directamente impugnado. El hecho de que la nulidad del reglamento originario no haya adquirido

firmeza no impide que, al impugnarse un reglamento de desarrollo en un proceso posterior, se alegue como motivo autónomo -y eventualmente principal- la nulidad en cascada derivada de la ilegalidad del reglamento habilitante. Esta posibilidad encuentra cobertura en la facultad reconocida al órgano jurisdiccional en el *artículo 33.3 de la LJCA*. En tal caso, sí resultaría exigible que el tribunal actuara de manera coherente, reiterando la nulidad del reglamento originario y, por ende, declarando la nulidad del reglamento de desarrollo. De forma implícita, esta es la solución que adopta la sentencia recurrida, aunque sin observar expresamente las exigencias formales que impone dicho precepto, como más adelante se examinará.

Es cierto que la sentencia de este Tribunal Supremo anteriormente citada apunta en la dirección seguida por la resolución impugnada. Sin embargo, no puede obviarse que el supuesto allí enjuiciado se refería al ámbito del planeamiento urbanístico, caracterizado por un régimen singular de instrumentos de desarrollo estrechamente interrelacionados. Asimismo, resulta determinante que, en aquel caso, cuando este Tribunal dictó sentencia en casación, ya constaba que la sentencia territorial -aún no firme cuando se dictó la resolución recurrida- había adquirido firmeza, circunstancia expresamente destacada en el fundamento jurídico sexto de la sentencia ("Máxime cuando, además..."). Tal circunstancia no concurría en el presente supuesto en el momento en que la Sala de instancia dictó su sentencia.

En definitiva, a la vista de las complejas circunstancias descritas, el debate se centra en determinar si un tribunal puede, al dictar sentencia y sin ulterior trámite, declarar la nulidad del reglamento o acto administrativo que constituye el objeto del proceso por el solo hecho de que la norma habilitante haya sido declarada nula por el mismo tribunal en un proceso anterior, aun cuando dicha declaración no haya adquirido firmeza. Tal proceder resulta, en primer término, contrario a lo dispuesto en el *artículo 72.2 de la LJCA* y, además, vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva -único derecho fundamental del que son titulares los poderes públicos-, en la medida en que la nulidad en cascada no ha sido formalmente introducida en el debate procesal, privando a las partes de la oportunidad de formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

QUINTO. La respuesta a la cuestión casacional.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 93.1 de la LJCA*, procede dar respuesta a la cuestión casacional planteada en el presente recurso, a la luz de los razonamientos expuestos en los fundamentos precedentes. En aplicación de tales premisas, debe afirmarse que, conforme a lo establecido en el *artículo 72.2 de la LJCA*, la declaración de nulidad de una disposición reglamentaria acordada en sentencia solo despliega plenos efectos una vez que dicha declaración ha adquirido firmeza, salvo que se hubiera acordado la ejecución provisional de la sentencia.

Sin perjuicio de esta regla general, cuando un mismo órgano jurisdiccional que ha dictado una sentencia declarando la nulidad de un reglamento -aún no firme- deba conocer de un proceso ulterior cuyo objeto sea un reglamento de desarrollo o un acto administrativo dictado en aplicación de aquel, no puede fundar su decisión exclusivamente en dicha nulidad no firme. Ello no obsta a que, en ese proceso ulterior, el tribunal pueda, con pleno respeto a las garantías procesales, ampliar el objeto del proceso al enjuiciamiento del propio reglamento ya declarado nulo, ofreciendo a las partes la oportunidad de formular las alegaciones que estimen pertinentes, o bien acordar la suspensión del procedimiento por prejudicialidad contencioso-administrativa hasta que recaiga sentencia firme en el proceso inicial.

SEXTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.

De conformidad con lo dispuesto en el ya citado *artículo 93.1 de la LJCA*, procede abordar ahora el examen de las pretensiones y cuestiones suscitadas en el proceso, a la luz de las conclusiones alcanzadas en los fundamentos precedentes.

En este cometido, debe recordarse que la sentencia recurrida, ciertamente con invocación de la doctrina de este Tribunal Supremo relativa a la eficacia de las declaraciones de nulidad contenidas en sentencias no firmes, declara la nulidad de la OAC objeto del proceso, decisión que, como ya se ha razonado, resulta en principio contraria a lo dispuesto en el reiteradamente citado *artículo 72 de la LJCA*.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, un examen riguroso de la sentencia recurrida -sin que en los escritos de las partes se razone en sentido contrario- pone de manifiesto que el debate relativo a la aplicación de una nulidad declarada en sentencia no firme fue efectivamente introducido y tratado en el proceso de instancia. Así lo evidencia la propia delimitación del objeto del recurso contenida en el fundamento jurídico primero y, de manera particular, en los fundamentos séptimo y siguientes de la resolución impugnada. Precisamente por ello la Sala de instancia analiza y aplica el precedente de este Tribunal Supremo al que ya se ha hecho referencia, lo que revela que dicha cuestión había sido oportunamente suscitada y debatida, sin que las partes -y en especial la recurrente- hayan alegado la producción de indefensión material alguna.

En este contexto, y como también se ha expuesto, el tribunal *a quo* no podía incurrir en la incongruencia de considerar nulas, a unos efectos, las mismas normas -los Decretos de 2017 y 2018, de los que traía causa la OAC- y, simultáneamente, reconocerles eficacia en un enjuiciamiento ulterior. Incluso en la hipótesis -no planteada- de que se estimara ahora el recurso de casación, ni este Tribunal al dictar la sentencia sustitutiva, ni el órgano sentenciador al que eventualmente correspondiera hacerlo, podrían ya alcanzar un pronunciamiento distinto, no solo porque las declaraciones de nulidad de los Decretos de cobertura han adquirido firmeza con posterioridad, sino también porque la controversia jurídica planteada ha sido suficientemente examinada en el proceso, con pleno respeto a las posibilidades de alegación de las partes, excluyendo cualquier atisbo de indefensión.

En tales circunstancias, una eventual estimación del recurso carecería de efecto útil, en los términos reiteradamente afirmados por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo respecto de la función y finalidad del recurso de casación.

Por todo lo expuesto, procede declarar que no ha lugar al presente recurso de casación.

SÉPTIMO. Costas procesales.

De conformidad con lo establecido en el *art. 93 .4º LJCA* deben declararse de oficio las costas ocasionadas en este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe, debiendo abonar cada una de las partes las ocasionadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional es la que se reseña en el fundamento quinto.

Segundo. No ha lugar al presente recurso de casación nº 383/2023 interpuesto por la Junta de Castilla y León contra la *sentencia 1105/2022, de 11 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en el procedimiento ordinario 1157/2018* , que había sido promovido por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), en impugnación de la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, dictada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se aprobaba la Orden Anual de Caza (en adelante OAC), publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León número 125, de 29 de junio de 2018.

Tercero. No procede hacer condena en costas a ninguna de las partes, debiendo cada una de ellas abonar las ocasionadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso,e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.