



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria en
funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de noviembre de 2011, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de noviembre de noviembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de noviembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.466/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto viene a desarrollar determinados aspectos contenidos en los títulos I, II, V, VII y VIII de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. Dicho desarrollo reglamentario, de acuerdo con la exposición de motivos de la norma proyectada, tiene como finalidad dictar



normas para la protección de las especies cinegéticas, fomentar la conservación de las poblaciones de estas especies y plasmar jurídicamente los principios de protección genérica recogidos en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, también conocida como Directiva Aves, y en el Convenio de Bonn de 1979, relativo a la conservación de las especies migratorias de animales salvajes.

El proyecto consta de un preámbulo, un primer artículo, cuatro títulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La norma proyectada contiene también un anexo.

El artículo 1 establece el objeto, ámbito de aplicación y contiene una serie de definiciones a los efectos del decreto.

El Título I, "Medios, modalidades, limitaciones y seguridad en el ejercicio de la caza" (artículos 2 a 12), contiene cuatro capítulos:

El capítulo I, "Medios de caza", (artículos 2 a 7) contiene preceptos dedicados a las armas de fuego (artículo 2), arcos (artículo 3), armas blancas (artículo 4), perros (artículo 5), cetrería (artículo 6) y hurones (artículo 7).

El capítulo II, "Modalidades de caza", (artículos 8 y 9) se refiere a las definiciones de las modalidades de caza mayor (artículo 8) y de las modalidades de caza menor (artículo 9).

El capítulo III, "Zonas de adiestramiento de perros y aves de presa. Competiciones y exhibiciones", (artículos 10 y 11) se dedica a las zonas de adiestramiento de perros y de aves de presa (artículo 10) y a las competiciones y exhibiciones (artículo 11).

El capítulo IV, "Seguridad en la caza", contiene el artículo 12 dedicado a las normas de seguridad en las cacerías.

El Título II, "Protección de las especies cinegéticas y periodos de caza", (artículos 13 a 16) contiene la declaración de especies cinegéticas (artículo 13), las especies cazables (artículo 14), la protección de las especies cinegéticas (artículo 15) y los periodos de caza (artículo 16).



El Título III, "Control poblacional de la fauna silvestre y otras capturas", (artículos 17 a 23) regula los controles poblacionales (artículo 17), el régimen de autorizaciones (artículo 18), el control de las especies cinegéticas (artículo 19), el control de animales domésticos asilvestrados (artículo 20), el control de las especies no cinegéticas (artículo 21), el anillamiento y marcaje de fauna silvestre (artículo 22) y la tenencia de ejemplares de especies cinegéticas en cautividad (artículo 23).

El Título IV, "Comercialización, movimientos de fauna silvestre y valoración de especies cinegéticas a efectos de indemnización", (artículos 24 a 26) regula la comercialización (artículo 24), los movimientos de animales de la fauna silvestre en caso de enfermedades y epizootias fuera de la Comunidad Autónoma (artículo 25) y la valoración de las piezas de caza a efectos de indemnización (artículo 26).

La disposición adicional única actualiza las cuantías de las sanciones previstas en la Ley de Caza de Castilla y León.

La disposición derogatoria se refiere en particular a la derogación de cuatro normas sobre la materia.

La disposición final primera contiene una habilitación normativa y la disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma proyectada.

Por último, el anexo lleva por título "Periodos de reproducción y de migración prenupcial de las aves cinegéticas".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Textos del proyecto de decreto 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 de 16 de febrero de 2009 y de 16 de junio de 2011, presentados en las reuniones del Consejo de Caza de Castilla y León, respectivamente de las mismas fechas



mencionadas, como consta en sendos certificados expedidos por el Secretario del Consejo de Caza.

2.- Documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia a las Consejerías, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

3.- Documentación acreditativa de la apertura de un periodo de información pública instrumentado a través de la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de agosto de 2011; alegaciones efectuadas por las personas físicas y jurídicas interesadas y contestación de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a dichas alegaciones.

4.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 17 de noviembre de 2011, emitido en sentido favorable.

5.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 17 de noviembre de 2011, emitido en sentido favorable.

6.- Texto del proyecto de decreto que se remite a informe del Consejo Consultivo, acompañado de Memoria elaborada al amparo del artículo 75 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

7 - Informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente relativo a la tramitación del proyecto de decreto.

En la Memoria que acompaña al texto del proyecto de decreto se recogen los documentos e informes exigidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio:

- Necesidad y oportunidad de la futura norma.
- Contenido del anteproyecto



- Coste económico, en el que se señala que el impacto económico general del Decreto será nulo y no tendrá efecto significativo sobre los agentes o colectivos relacionados con el sector energético ni supondrá cargas administrativas adicionales para titulares cinegéticos, cazadores o empresas de servicios cinegéticos. Por otra parte, no va a conllevar impacto presupuestario adicional para la Administración Autonómica ni Local, ni detrimento de sus ingresos.

- Marco normativo y tabla de vigencias.

- Audiencia concedida al Consejo de Caza de Castilla y León.

- Estudio por las Consejerías y observaciones presentadas por las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad y Hacienda.

- Impacto por razones de género, que concluye que el género no es relevante para el desarrollo y aplicación de la norma.

- Trámite de información pública, instrumentado a través de la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León de 23 de agosto de 2011, con incorporación de las alegaciones efectuadas por la Federación de Caza de Castilla y León, Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla y León (Asaja), Sociedad Española de Ornitología (Seo), Asociación Naturalista Grupo Ornitológico Alauda, Asociación Soriana para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (Asden), Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León, Asociación de Naturalistas Palentinos (Anpa), Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo (Ascel), Grupo Ibérico de Anillamiento, Adolfo Delibes de Castro, Asociación para la Conservación y Estudio de la Naturaleza de Valladolid (Acenva) y Asociación Profesional de Agentes Medioambientales de Castilla y León (Apamcyl) que, fundamentalmente, han incidido en la necesidad de introducir ajustes terminológicos o conceptuales en diversos preceptos, esclarecer la redacción de otros o mejorar la sistemática del texto del proyecto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 17 de noviembre de 2011, emitido en sentido favorable.



- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 17 de noviembre de 2011, emitido en sentido favorable.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.



Para el supuesto de los proyectos de decreto, se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, la documentación se considera suficiente, por lo que puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida competencia exclusiva en materia de caza, explotaciones cinegéticas y en la protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1 17º del Estatuto de Autonomía.

En ejercicio de esta competencia se promulgó la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, algunos de cuyos títulos y preceptos precisan un desarrollo reglamentario que se acomode a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves), al Convenio de Bonn de 1979, relativo a la conservación de las especies migratorias de animales salvajes, y a la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En concreto, el presente proyecto de decreto desarrolla, según su artículo 1, determinados aspectos contenidos los Títulos I, II, V, VII y VIII de la citada Ley de Caza de Castilla y León, hasta ahora regulados en diversos decretos que son objeto de derogación por la norma proyectada.

Por tanto, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en materia de caza corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 31 de julio (fundamento jurídico 30º), en



la que se pronuncia sobre las competencias autonómicas en materia de caza y pesca, en relación con la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de protección ambiental, que advierte de que una interpretación de ella llevada al extremo "conduciría al absurdo de extender la competencia del Estado para todo cuanto tuviera conexión de alguna manera con el soporte físico donde se desenvuelven y, en suma, a vaciar de contenido cualesquiera otras competencias autonómicas sobre aspectos particulares".

4ª.- Observación previa.

Antes de entrar a conocer sobre el fondo del asunto objeto de dictamen, este Consejo Consultivo quiere llamar la atención sobre el escaso tiempo (tres días) del que ha dispuesto para examinar el proyecto remitido, circunstancia que indudablemente condiciona el contenido del dictamen, por más que en este espacio de tiempo el Consejo se haya esforzado en estudiar lo más exhaustivamente posible toda la documentación que contiene el expediente remitido y aquella otra, como la normativa comunitaria, estatal y autonómica de aplicación, relacionada con él.

Por ello no puede dejar de aludirse a la reflexión que hacía el Consejo de Estado en su Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio, al afirmar que "es característica de la función consultiva la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan en demasía a este Consejo las exigencias y apremios propios de la Administración activa" (Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio), postura que ha venido manteniendo también este Consejo Consultivo en supuestos similares en algunos sus dictámenes (entre otros, dictámenes 915/2006, 847/2008, de 9 de octubre, 1.021/2009, de 9 de octubre y 1208/2010, de 7 de octubre).

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Observación general.

Cabe señalar, con carácter general, que este Consejo Consultivo, en los dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos, ha insistido de manera reiterada en la necesidad de corrección. Por ello se sugiere realizar una última revisión del proyecto a fin de corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en él.



Preámbulo.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente caso, el preámbulo reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación. Hace referencia también a la estructura del proyecto y a las principales normas que, a nivel comunitario y autonómico, integran junto a la que se pretende aprobar el régimen jurídico aplicable en la materia regulada. Se echa en falta, no obstante, una mención a la normativa básica estatal



dictada al amparo de la competencia prevista en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que permite al Estado dictar legislación básica en materia de protección del medio ambiente y, por tanto, de protección también de la fauna silvestre, con lo que se incide en el régimen de la caza, tal como afirma el Tribunal Constitucional, quien ha declarado que los recursos naturales pueden ser regulados desde variadas perspectivas, entre ellas la medioambiental (Sentencia 102/1995, citada). Con este fundamento se aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad cuyos preceptos condicionan en aspectos importantes el régimen jurídico de la caza en España.

Ha de señalarse también que, de acuerdo con las pautas que ofrecen las reiteradas directrices de técnica normativa, a diferencia de lo que ocurre en los anteproyectos de ley, no debe titularse la parte expositiva del proyecto de decreto.

Finalmente, ha de conseguirse una concordancia entre el preámbulo y el artículo 1 del proyecto, pues el primero solo menciona como objeto de la norma el desarrollo reglamentario de los Títulos V y VII de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, mientras que el artículo 1 del proyecto dispone que "Es objeto del presente decreto proceder al desarrollo reglamentario de determinados aspectos contenidos en los títulos I, II, V, VII y VIII, de la Ley 4/1996, de 12 de julio".

Artículo 1.- *Objeto, ámbito de aplicación y definiciones.*

Sobre este artículo se realiza, en primer lugar, una observación que afecta a la estructura del proyecto, pues todo él se encuentra dividido en títulos, salvo el artículo que se comenta que no se incluye en ninguno de ellos. Cabe acudir una vez más a las directrices de técnica normativa anteriormente referidas que establecen, para casos como el analizado en los que la norma se divide en títulos, que los artículos que contengan disposiciones generales deben incluirse en un título preliminar, con la denominación de "disposiciones generales", u otras del tipo "ámbito y finalidad".

Por otra parte, convendría mejorar la redacción del apartado 1 de este artículo 1 pues, tras indicar en el párrafo primero que su objeto es "(...) proceder al desarrollo reglamentario de determinados aspectos contenidos en los títulos I, II, V, VII y VIII, de la Ley 4/1996, de 12 de julio", el párrafo segundo añade,



como si se tratara de un objeto independiente del anterior, que “Asimismo el presente decreto contempla un régimen específico que determina las especies que tienen la condición `de cinegéticas´ y los parámetros en que la actividad de cazar podrá llevarse a cabo, definiendo un marco general de conformidad con las previsiones de la Directiva 2009/147/CE”. La determinación de las especies que tienen la condición de cinegéticas constituye realmente un desarrollo del Título II de la Ley 4/1996, de 12 de julio, cuyo artículo 7 indica que “A los efectos de esta Ley serán especies cinegéticas aquellas que se definan reglamentariamente como tales”. Por otra parte, constituye también desarrollo de los títulos de la Ley de Caza citados en el párrafo primero la definición de “los parámetros en que la actividad de cazar podrá llevarse a cabo (...) de conformidad con las previsiones de la Directiva 2009/147/CE”, marco general que además, en atención al objeto de la Directiva, se limita a las aves silvestres.

El apartado 2 del proyecto ofrece definiciones de diversos conceptos. Algunos de ellos no contienen ninguna previsión normativa, sino que se ciñen exclusivamente a la descripción técnica del término y de los órganos o fuentes de los que proceden -por ejemplo, las definiciones que proporciona el Comité *Ornis*-, lo que impide a este Consejo hacer más precisiones respecto a tales conceptos, ya que los dictámenes de este Órgano Consultivo, por mandato del artículo 2 de su norma reguladora -la Ley 1/2002, de 9 de abril- “se fundamentarán en derecho, sin que puedan extenderse a valoraciones de oportunidad o conveniencia, salvo que así le sea expresamente solicitado por la autoridad consultante”. Esta observación se hace extensiva a aquellos otros preceptos del proyecto en los que concurre tal circunstancia.

En otros casos -especie cazable, caza, caza intensiva- el proyecto se remite a la definición que de ellos proporciona la Ley 4/1996, de 12 de julio. Sin dejar de reconocer la mayor claridad que ello puede aportar, conviene tener en cuenta al respecto que el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (83/1984, de 24 de julio y 99/1987, de 11 de junio, entre otras) ha advertido de la necesidad de que los reglamentos no deben repetir las leyes que desarrollan. El desarrollo reglamentario, tal y como ha definido reiteradamente el Tribunal Constitucional, ha de consistir en cumplir, concretar, especificar, pormenorizar y complementar las previsiones de la ley. Asimismo, en el “Documento de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno” de la Junta de Castilla y León se dan unas recomendaciones para la elaboración de disposiciones de carácter general en



las que se advierte de la necesidad de no repetir normas ya establecidas en otras disposiciones.

Por último, en las definiciones en las que se practican, las remisiones deben efectuarse al "Anexo del presente Decreto" que es único, y no por tanto al "Anexo I".

Título I.- Medios, modalidades, limitaciones y seguridad en el ejercicio de la caza.

Artículo 5.- Perros.

El apartado 3 del artículo 5 del proyecto señala que "El manejo de agrupaciones de menos de 20 perros, pertenecientes a uno o varios propietarios o poseedores, requerirá la presencia de al menos un perrero o batidor que tendrá la consideración de cazador, y por tanto deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley de Caza". Por su parte, el artículo 13.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, dispone que "No tendrán la consideración de cazadores quienes asistan a las cacerías en calidad de auxiliares, con excepción de los perreros conductores de rehalas". Debe aclararse por ello el precepto que se comenta, sobre el que ya efectuó en este sentido una observación la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente al emitir su informe sobre el proyecto de decreto, cuando indica que "En el artículo 5, apartado 3, existe una aparente contradicción con las previsiones contenidas en el artículo 13.2 de la Ley 4/1996, en lo tocante a la consideración de cazador que contiene aquél para los batidores o perreros de agrupaciones de menos de 20 perros; sin embargo la Ley de Caza considera tan sólo cazadores a los conductores de rehalas (que son las agrupaciones de un mínimo de 20 y un máximo de 30 perros)".

Artículo 10.- Zonas de adiestramiento de perros y de aves de presa.

El artículo 10.3 del proyecto, al tratar de la autorización del establecimiento de zonas de adiestramiento de perros y de aves de cetrería, indica que "El titular cinegético deberá presentar la solicitud ante el Servicio Territorial donde se encuentre matriculado el coto (...)". Ello contraviene el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pues restringe los lugares



de presentación de solicitudes previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Título II.- Protección de las especies cinegéticas y períodos de caza (artículos 13 a 16).

Como se indicó anteriormente, el artículo 7.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, establece que las especies cinegéticas se definirán reglamentariamente. El artículo 13 del proyecto procede a su determinación y distingue, conforme al artículo 7.2 de la misma Ley 4/1996, de 12 de julio, a efectos de la planificación cinegética, entre las especies de caza mayor y las de caza menor, y dentro de estas últimas, las aves y los mamíferos. Por su parte el artículo 14 del proyecto, al amparo de los artículos 7.3 y 41 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, remite a la orden anual de caza la determinación de las especies cazables, "siempre en función -señala- de lo establecido en la normativa estatal y comunitaria de aplicación, de manera que se respeten los principios de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies afectadas". Conforme a los mismos artículos de la Ley 4/1996, de 12 de julio, el artículo 16 del proyecto de Decreto señala que la orden anual establecerá los períodos hábiles de caza de cada especie cazable.

En relación con los listados de especies cinegéticas que contiene este Título II habrán de tenerse presentes, de modo que resulten respetados, los límites que sobre el particular refiere la Ley 42/1997, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuyo artículo 62.1 señala "La caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea".

En cuanto a las prohibiciones establecidas por la normativa comunitaria, 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, protege en especial, las especies de fauna que enumera su Anexo IV.a) referido a las



“Especies animales de interés comunitario que requieren una protección estricta”, y también, aunque en menor grado, las incluidas en el Anexo V de “Especies animales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”, entre ellas el *canis lupus* (poblaciones españolas al norte del Duero).

Por su parte, la “Directiva de Aves” 2009/147/CE parte de una prohibición general que se contiene en el artículo 5.a), por la que se proscribe la muerte o captura intencional, sea cual fuere el método empleado, de todas las especies de aves que menciona su artículo 1. Éste se refiere a todas las especies de aves que viven normalmente “en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que se aplica el Tratado”. Esta prohibición encuentra una excepción en el artículo 7, que permite que las especies enumeradas en el Anexo II de la Directiva puedan ser objeto de caza “en el marco de la legislación nacional”.

Sobre este particular, la Sentencia de 18 de abril de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en interpretación del referido artículo 7 de la Directiva, precisa los requisitos que han de respetarse con el fin de lograr una adecuada transposición de la norma comunitaria. Señala así que “(...) partiendo del hecho de que el ordenamiento comunitario permite la caza de las especies que se enumeran en el Anexo II, y en la misma línea argumental de la Sentencia de 10 de octubre de 2003, podremos decir que también para éstas será preciso que el Estado -en el caso sería la Comunidad Autónoma- regule en debida forma los mandatos incorporados a la Directiva, lo que se traduce en la necesidad de que se establezca un régimen, mediante norma con rango adecuado, que defina ese “marco” a que se refiere el citado apartado 1 del artículo 7. Y no bastará para entender cumplida esa obligación con hacer una mera descripción de las especies a que se refiere el Anexo II calificándolas como cinegéticas dentro de una Orden anual de caza, sino que, y tal y como decíamos en la mencionada sentencia, deberá contemplarse un régimen específico que regule los parámetros en que la actividad de cazar podrá llevarse a cabo, definiendo un marco general que recoja en todo caso las previsiones de la Directiva. En este sentido señalemos que la doctrina científica ha entendido que por razones de seguridad jurídica no es un instrumento adecuado el dictado de una orden anual de caza, que es contingente y que “la Administración puede discrecionalmente modificar”. Sí que podría serlo en cambio el Decreto



172/1.998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León; sin embargo sucede que aquél se limita a enumerar las especies cinegéticas sin descender a establecer un régimen de protección conforme a la Directiva comunitaria citada, ni tampoco unas líneas esenciales sobre la forma de realizar la actividad de la caza para estas especies, con lo que podrá decirse que tampoco aquí se ha logrado trasponer la Directiva en los particulares indicados. Podría decirse, pues, que el Anexo II de la Directiva enumera las especies que son “potencialmente” cazables, pero remitiéndose a lo que disponga la legislación nacional de cada país, que es la que habrá de determinar el marco específico de protección en que la actividad cinegética pueda llevarse a cabo.

Por otra parte, con la misma finalidad de protección de las especies cinegéticas el artículo 62.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, señala que “En todo caso, el ejercicio de la caza y la pesca continental se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos la Comunidades Autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie”. A ello se refiere el artículo 16 del proyecto que recoge además, de acuerdo con la Directiva 2009/147/CE en cuanto a las aves, tanto migratorias como sedentarias, los períodos durante los cuales no podrán ser cazadas. A este respecto el Anexo del proyecto define los períodos de aprovechamiento de las aves cinegéticas, de los que viene a excluir los de reproducción y de migración prenupcial. En cualquier caso señala que “Estos períodos de aprovechamiento de las especies cinegéticas revisten el carácter de valores máximos, pudiendo ser limitados en cuanto a amplitud mediante las correspondientes órdenes anuales de caza”. Conviene, no obstante, que sobre este aspecto, el proyecto de decreto establezca las pautas, condiciones que justifiquen o criterios que deben concurrir para que la orden anual pueda establecer una restricción de tales aprovechamientos.

Finalmente el apartado tercero del artículo 62 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, enumera las limitaciones y prohibiciones relacionadas con la actividad cinegética a las que, en unión de las previstas en el artículo 43 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, debe ajustarse la caza, tal como refiere el artículo 15 del proyecto de decreto. Este artículo del proyecto añade a las limitaciones legales señaladas dos precisiones: la primera relativa a la caza en días de fortuna y/o en terrenos cubiertos de nieve, que debería coordinarse



adecuadamente con la prohibición de caza que en los referidos días contemplan los apartados 3 y 4 del artículo 43 de la Ley 4/1996, de 12 de julio; y la segunda, referida a lo que debe entenderse por arma desenfundada lista para su uso, cuestión que debiera ponerse en relación con la previsión del artículo 43.18 de la Ley 4/1996, al constituir una aclaración de este precepto.

Título III.- Control poblacional de la fauna silvestre y otras capturas.

Artículo 17.- Controles poblacionales.

El artículo 17 del proyecto posibilita, por los motivos que relaciona, la realización de controles poblacionales sobre la fauna silvestre, "conforme a lo previsto en el marco de la Ley de Caza, de los artículos 58 y 62 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y de lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (...)". El artículo 58 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que se cita como presupuesto habilitante del ejercicio del control previsto en el artículo comentado, permite su utilización en los casos que detalla "si no hubiere otra solución satisfactoria".

La referencia a otra solución satisfactoria deviene obligatoria al exigirse por los artículos 9 y 16 respectivamente, de las Directivas 2009/147/CE y 92/43/CEE anteriormente mencionadas. Por tanto, la Administración cuando valore la posibilidad de autorizar tales métodos deberá considerar la existencia de otras alternativas satisfactorias. De la jurisprudencia de TJCE, se desprende que basta con que otra solución tenga visos de viabilidad para que deba ser aplicada en lugar de invocar las excepciones que recogen las normas comunitarias. Este criterio se ajusta a la filosofía que preside las Directivas, en el sentido de que la intervención sobre las especies silvestres debe reducirse al mínimo, de tal modo que, para que puedan realizarse actividades que las normas comunitarias prohíben de forma general, las mismas han de resultar del todo necesarias, es decir, han de superar el criterio de protección que determinan aquéllas. Por tanto, no resultaría ocioso indicar en el proyecto que la Administración que contemple la concurrencia (o no) de tal solución está obligada a justificar tal circunstancia, so pena de que la decisión que adopte incurra en vicio de nulidad, al tratarse de un requisito imprescindible para la aplicación del precepto. (Asunto C-79/03, Comisión versus Reino de España).



Artículo 19.- *Control de las especies cinegéticas.*

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y homogeneidad necesarias en la aplicación de las normas, ha de delimitarse, en los apartados 1.a) y b) del artículo 19 del proyecto, que podrá entenderse como “causa justificada” que posibilite el control poblacional de las especies cinegéticas a las que se refieren, en épocas diferentes a las que respectivamente contemplan.

En el apartado 2.d) de este mismo artículo 19, relativo al control del lobo, ha de corregirse la remisión errónea que se efectúa a un inexistente “artículo 19.6 de este decreto”.

Artículo 21.- *Control de las especies no cinegéticas.*

Sin perjuicio de dar por reproducido lo señalado anteriormente en relación con el artículo 58 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, cabe señalar ahora, que parece existir también en el artículo 21.3 del proyecto una remisión errónea al artículo 58.4 de la misma Ley 42/2007, de 13 de diciembre. El artículo 21.3 dispone que “Los Servicios Territoriales una vez finalizado el control poblacional, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 58.4 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, deberán comunicar el resultado de los mismos a la Dirección General”. El apartado 4 del artículo 58 fue introducido, en su actual redacción, por el número uno del artículo 36 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y señala que “Cuando el ejercicio de una actividad de servicios requiera la obtención de alguna de las autorizaciones a las que se refiere este artículo, en el procedimiento de otorgamiento se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos: (...)”.

Se entiende por ello que la comunicación que ha de realizar el Servicio Territorial debe serlo a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 58.5 de la Ley 42/2007, que dispone que “Las Comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Medio Ambiente las autorizaciones acordadas según lo previsto en este artículo, a efectos de su posterior notificación a la Comisión Europea y a



los Organismos internacionales pertinentes, señalando, en cada caso, los controles ejercidos y los resultados obtenidos de los mismos”.

Artículo 22.- *Anillamiento y marcaje de fauna silvestre.*

El apartado 1 del artículo 22 del proyecto dispone que “La realización del anillamiento y marcaje científico, en aplicación del artículo 17 d) y e) del presente decreto, requerirá autorización de la Dirección General. Estas autorizaciones exclusivamente se expedirán a aquellas personas que hayan acreditado una capacitación para el ejercicio de dicha actividad (...)”. A tales efectos el apartado 2 de este mismo artículo precisa que “La Dirección General podrá establecer las condiciones precisas para acreditar dicha capacitación estableciendo, si procediera, las pruebas a realizar en el caso de la determinación de una acreditación específica”.

Conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, los Directores Generales carecen de potestad reglamentaria, por lo que la Dirección General competente en materia de caza no podrá establecer las condiciones precisas para acreditar la referida capacitación ni las pruebas que deben realizarse para ello.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 23.- *Tenencia de ejemplares de especies cinegéticas en cautividad.*

Se consideran insuficientes o bien innecesarias las previsiones sobre la “Tramitación de solicitudes de tenencia de ejemplares de especies cinegéticas” que se contienen en el apartado 4 del artículo 23 del proyecto, que se limita a especificar que “La solicitud se presentará ante el Servicio Territorial”, lo que contraviene, por otra parte, el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre pues restringe los lugares de presentación de solicitudes previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, al igual que se indicó anteriormente en relación a disposición similar del artículo 10.3 del proyecto.



Esta última observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Título IV.- Control poblacional de la fauna silvestre y otras capturas.

Artículo 24.- Comercialización.

El artículo 58 de la Ley 4/1996, de 12 de junio, dispone que “Sólo podrá comercializarse aquellas especies declaradas como tales en la orden anual de caza”. Recogiendo esta escueta previsión legal el artículo 24 del proyecto señala que “Anualmente se determinará, a través de la orden anual de caza que dicte la Consejería, cuáles de las especies declaradas cazables y que estén contempladas en el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, podrán comercializarse, en función de su situación sanitaria y de aquellos otros factores que se estimen determinantes”. Esta última expresión “aquellos otros factores que se estimen determinantes”, debe dotarse de mayor concreción en el proyecto de decreto a fin de que los factores así definidos puedan ser aplicados en la orden anual de caza a la hora de determinar las especies comerciables. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 62.3.c) de la Ley 42/2007, la determinación de las especies comerciables está condicionada por los Convenios Internacionales y la normativa de la Unión Europea, pues como señala este artículo “Sólo podrán ser objeto de comercialización, vivas o muertas, las especies que reglamentariamente se determinen, de acuerdo con los Convenios Internacionales y la normativa de la Unión Europea”. En este sentido sería conveniente que el artículo 24 contuviera una mención a ello, siquiera por remisión a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

Artículo 25.- Movimientos de animales de la fauna silvestre en caso de enfermedades y epizootias fuera de la Comunidad Autónoma.

En el apartado 3 del artículo 25 del proyecto debería sustituirse la expresión “muerte no natural” de ejemplares por la de “muerte por enfermedad”, al no ser ambas exactamente coincidentes.



Disposición Derogatoria.

La referencia a la disposición derogatoria ha de hacerse en el texto en singular, al ser única la que se establece. Por otra parte, su contenido especifica las normas concretas que quedan derogadas, tras una cláusula genérica de derogación referida a todas aquéllas de igual o inferior rango que se opongan a las previsiones del decreto. En este sentido se citan de nuevo las directrices de técnica normativa a las que ya se ha hecho alusión anteriormente, que previenen sobre ello que las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 10.3, 22.2 y 23.4 del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo", y consideradas las restantes, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto 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.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.