



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 4 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 4 de febrero del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Reglamento de la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias (EXP. 3/2003 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Por escrito de 2 de enero de 2003, la Presidencia del Gobierno solicita preceptivamente y por el procedimiento ordinario, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen sobre el "Proyecto de Reglamento de la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza (LC).

#### Consideraciones sobre la tramitación.-

1. Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado de Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo sobre el PR de referencia que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 20 de diciembre de 2002 (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo). Proyecto que así mismo viene acompañado, entre otros, de los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad de la Dirección General de Política Ambiental (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) y del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

---

\* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

### **La preceptividad de la Consulta.-**

2. La preceptividad de la solicitud del Dictamen anticipa, formalmente, la naturaleza de la norma reglamentaria sobre cuya adecuación jurídica debe pronunciarse este Consejo. Justamente, la primera labor a realizar -tras la constatación del grado de cumplimiento de los requisitos formales- es la de analizar la naturaleza de la norma reglamentaria a la que da cobertura el PD de referencia. Para ser preceptiva la solicitud, se parte de la premisa de que estamos ante un Reglamento ejecutivo de ley, que en el sentido tradicional y más literal del concepto pormenoriza, aplica y concreta la ley que constituye su habilitación y límite. Así como en otras ocasiones la naturaleza de la norma reglamentaria obliga a determinar la potestad que la ampara, en este caso el PD pretende ser el desarrollo de la Ley de Caza. En suma, formal y materialmente, se trata de una propuesta de norma reglamentaria de la naturaleza que motiva la preceptividad de la solicitud de Dictamen.

### **Rango de la norma y habilitación legislativa.-**

A este Consejo corresponde constatar el rango de la norma que es el adecuado, ya que se trata de un Decreto por el que el Gobierno pretende aprobar el Reglamento que desarrolla la Ley de Caza de Canarias y el grado de cumplimiento de la habilitación reglamentaria. En suma, contrastar la concordancia jurídica de la norma propuesta con el parámetro que le ha de servir de base, la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias y su adecuación al resto del Ordenamiento Jurídico.

## **II**

### **Competencia en materia de caza.-**

1. La Constitución regula esta materia en su art. 148.1.11ª como una actividad de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

La norma reglamentaria propuesta, formal y materialmente ejecutiva de la Ley de Caza que le da cobertura y habilitación, no es sino expresión normativa de rango secundario de las competencias autonómicas en la materia que, conforme con el art. 30.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, tienen el carácter de exclusivas. La exclusividad, sin perjuicio de la relatividad con que debe ser asumido el concepto,

implica de suyo la más amplia disponibilidad normativa sobre el ámbito material objeto de normación, en este caso, la caza. Tal alcance, sin embargo, debe ser matizado desde el momento en que la existencia de una pluralidad de títulos estatales puede incidir en la regulación de la caza, afectando a la competencia autonómica en esta materia.

Es evidente la relevancia medioambiental de la práctica de la caza no sólo en cuanto se trata de una actividad que se desarrolla de ordinario en espacios que cumplen por su naturaleza una notable función medioambiental en sí mismos considerados y de los que las especies objeto de caza son elemento constitutivo o esencial. En tal ámbito material de actividad, el Estado ostenta competencias exclusivas de fijación de bases (art. 149.1.23 CE), sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades en la adopción de "medidas adicionales de protección". En correspondencia, la Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia, así mismo exclusiva, sobre "espacios naturales protegidos" (art. 30.16 del Estatuto) y de desarrollo legislativo y ejecución (art. 32.12 del Estatuto) en materia de protección medioambiental.

En consecuencia, el título sobre protección del medio ambiente que el Estado podría aducir para limitar el alcance de las competencias autonómicas en materia de caza, se atenúa a su vez desde el momento en que en esa materia sobre la que recae la competencia estatal también se posee, aunque de forma limitada, competencia autonómica. De esta forma, el alcance de la competencia autonómica para normar la materia objeto del Decreto sometido a dictamen es amplio, como lo fue para aprobar la Ley de cobertura que, con carácter general, es desarrollada por el PR que ahora se dictamina.

Las bases estatales en la materia están recogidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), transposición parcial de la Directiva Europea 92/43, CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, en relación con la conservación de los hábitats y de la fauna y flora silvestre, que declaró básicos (Disposición Adicional Quinta) los arts. 1, 2, 4, 5, 6 8 al 19, 21 al 31 y 33 al 41, así como las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda, Cuarta, Quinta y Disposición Transitoria Segunda. Ley que ha sido declarada conforme con la Constitución por la STC 102/1995, a excepción de los arts. 21.3 y 4 - concernientes a los parques nacionales- y 35.1 y 2 -que regula los requisitos para

ejercer el derecho a cazar y que el Tribunal Constitucional atribuye a la competencia autonómica-. Los arts. 33 a 35 de la citada LCEN y los relativos al régimen de infracciones y sanciones son aplicables, en cuanto delimitadores, al PR que se dictamina, por cuanto tienen incidencias directas en la caza como actividad con relevancia medioambiental. Preceptos que, como se ha dicho, son, con carácter general, respetados por el PR. Otras SSTC que inciden en la materia -aunque con carácter general reiteran, de una u otra forma, la citada STC 102/1995- son las SSTC 106/1996, 16/197, 14/1998 y 106/2002.

### **Incidencia de la regulación de la caza en otros aspectos o materias.-**

2. Son notables las incidencias que el PR realiza con cobertura legal en materia civil, laboral y mercantil, etc. en las que, es exclusiva la competencia del Estado. Mas el uso que se hace por el PR de institutos de las mencionadas disciplinas o materias no es inconstitucional, por cuanto no los regula, sino que simplemente los aplica. Así, le corresponde al Estado la competencia para regular los aspectos civiles derivados de la actividad cinegética (art. 149.1.18ª CE), los aspectos penales previstos por la Constitución (art. 45.3) al tipificar como delito determinadas infracciones, así como, en materia de armas (art. 149.1.26ª).

## **III**

### **Estructura del Proyecto de Reglamento y su incidencia en la materia objeto de desarrollo reglamentario.-**

1. El Proyecto de Reglamento se estructura en nueve Títulos: el Título Primero de "Disposiciones Generales" (arts. 1-3); el Título Segundo, referido a "Los titulares del derecho de caza", que, a su vez, se divide en tres Capítulos: el I, "Registros Generales" (arts. 4 y 5), el Capítulo II denominado "La Licencia de Caza" (arts. 6-14) y el Capítulo III "De las pruebas de aptitud (arts. 15-17); el Título III se integra por cuatro Capítulos: el I, de "Disposiciones Generales" (arts. 18-20), el Capítulo II referido a "Terrenos de aprovechamiento cinegético común" (art. 21); el Capítulo III, "Terrenos de aprovechamiento cinegético especial", este último Capítulo se clasifica en Secciones, la Sección 1ª relativa a "Disposiciones Generales" (art. 22 y 23), la Sección 2ª "De los cotos de caza", integrada por cuatro Subsecciones, la 1ª de "Disposiciones generales" (art. 24) y la Subsección 2ª de "Los cotos sociales de caza" (art. 25), la 3ª de "los cotos privados de caza" (art. 26 a 35), la 4ª "De los cotos

intensivos de caza" (art. 36), la Sección 3ª "Otros terrenos de aprovechamiento cinegético especial (arts. 37 a 41), y el Capítulo IV regula "Los regímenes especiales de carácter temporal" (arts. 42-46); el Título Cuarto "De las especies susceptibles de caza" se integra por cuatro Capítulos, el I de "Delimitación" (art. 47), el II, de "La ocupación de las especies de caza" (arts. 48 y 49), el Capítulo III, "De la reintroducción, traslado y suelta de las especies cinegéticas" (arts. 50 y 51), el Capítulo IV, "Del control sanitario" (art. 52), el Título Quinto regula "Los medios de caza" (arts. 53 a 58), el Título Sexto "La responsabilidad por daños" (arts. 59 a 62), el Título Séptimo "Del seguro obligatorio" (arts. 63 y 64), el Título Octavo "De las Prohibiciones Generales" (art. 65) y 3l Título Noveno "De la acción administrativa en materia de caza", cuyo Capítulo I, De la Organización administrativa, se integra por tres Secciones, la 1ª "Disposiciones generales (art. 66), la 2ª del Consejo de Caza de Canarias (arts. 67 a 70), la 3ª de los Consejos Insulares de Caza (arts. 71 a 75), el Capítulo II "De la acción administrativa", Sección 1ª "Disposiciones Generales" (art. 76), Sección 2ª "De la ordenación y planificación de la caza (art. 77 a 79), Sección 3ª de la Vigilancia de la caza y sus agentes (arts. 80 a 81), Sección 4ª de la potestad sancionadora (arts. 82 a 88).

El texto del Proyecto de Reglamento concluye con una Disposición Adicional, tres Transitorias, una Derogatoria y dos Finales.

2. Expuesta la estructura del PR, debe señalarse que, con carácter general, el PR no ampara en puridad un completo y perfecto Reglamento ejecutivo de Ley por cuanto, en gran parte, se limita a reproducir casi literalmente, sin desarrollar, los correspondientes preceptos legales (arts. 1; 4; 6 a 9; 16; 17; 20 a 23; 25; 26; 27.1; 34; 36 a 40; 42 a 46; 47.1 y 2; 48.1; 49; 50.2 y 3; 53 a 57; 58.1, 2 y 3; 59.1; 60; 63 a 67; 71; 75; 76 a 79; 80.1 y 2; 81.1 y 2; 82; 83.2; 84 a 88; y Disposición Adicional Primera).

Si lo que se pretende es un mero desarrollo parcial de la Ley de Caza de Canarias, el contenido del PD debería haberse limitado a ese desarrollo y/o ejecución, evitando reiterar preceptos legales que desde el momento en que no son desarrollados o ejecutados constituyen la expresión de una operación de simple traslación normativa, técnicamente estéril, desde el punto de vista normativo y distorsionadora de un sistema normativo completo e integrado.

## IV

### Referencias al articulado del Proyecto de Reglamento.-

No obstante la conformidad del PR con el parámetro legal, se realizan algunas consideraciones puntuales.

#### 1. Consideraciones de naturaleza sustantiva o de fondo.

##### **- Art. 4.-**

Su contenido -requisitos generales- es reproducción del art. 28 LC y 10 del PR. No obstante, integra a los mayores de 14 años sin más concreción en el ejercicio del derecho a cazar, sin distinción sobre el uso o no de armas que establece el art. 3 de la LC, pues sólo el derecho a cazar sin armas corresponde a toda persona mayor de 14 años.

Lo que hace preciso, dada la omisión de este aspecto en el art. 2 del PR referido a la acción de cazar y del derecho de caza, consignar que para la práctica de la caza con armas se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable.

##### **- Art. 15.3.-**

El contenido y alcance de las pruebas de aptitud es mucho más amplio y preciso en la LC (art. 30.2). No se concreta en el PR en qué consiste la capacidad física y mental para el ejercicio adecuado y responsable de la caza.

En cualquier caso, debería concretarse la materia sobre la que versarán el objeto de conocimiento, legislación cinegética, artes, materiales empleados en la caza, ética y comportamiento, etc., a los que se refiere el art. 30 de la LC, desarrollándola en su caso.

##### **- Art. 16.3.-**

Las pruebas de aptitud pueden ser realizadas por el Cabildo o, por delegación, por las sociedades colaboradoras. La regulación del órgano de selección parece referirse a la primera de esas eventualidades, mas no a cuando son dichas sociedades colaboradoras las que verifican tales pruebas. En aras a la seguridad jurídica, se debería expresar si a estas entidades colaboradoras les son aplicables las previsiones establecidas con carácter general.

**- Art. 22.3.-**

La Ley (art. 11.3) establece que los terrenos sometidos a régimen cinegético especial puedan ser señalizados en la forma que se fije por la Consejería competente o por el Plan Insular de Ordenación. El PR abre la posibilidad de que también los planes insulares de caza fijen esas condiciones, lo cual va más allá de lo dispuesto en la ley de cobertura y de lo que la propia ley fija en su art. 21 como contenido del mencionado Plan Insular de Caza, que aún siendo un instrumento de planificación cinegética, su finalidad es la de definir un marco de actuación general y un modelo de organización (...) basado en la estructura y clasificación de los terrenos de la Isla, como autorizar actuaciones especiales (...)"

**- Art. 35.1.-**

Donde dice "anulación de la condición" debería decir **revocación de la autorización del coto.**

**- Art. 38.-**

La referencia a los arts. 83 y 84 PD debe serlo a los arts. 80 y 81 del mismo.

**- Art. 41.-**

Para el apartado 3.c) no tienen la consideración de zonas de seguridad las "veredas", es decir, todas las veredas. Ahora bien, el apartado 2.a) considera como zonas de seguridad las "veredas que conduzcan a un grupo de casas, casa aislada o industria", por lo que a fin de eludir la contradicción debería añadirse al apartado 3.c) del art. 41, "salvo que conduzcan a un grupo de casas, casa aislada o industria".

**- Art. 57.1.-**

Respecto a la utilización del hurón como elemento auxiliar para la caza, se omite que cuente con el registro sanitario que exige el art. 7.3 de la LC, en relación con el art. 42 del mismo texto legal que prohíbe cazar con hurones que no cumplan con los requisitos establecidos en el mencionado art. 7.3.

**- Art. 69.-**

Dispone que el mandato de los representantes de las asociaciones señaladas en los apartados 5, 6 y 7 del art. 71.1.d) PR será de "cuatro años ... sin perjuicio de su revocación". Para la LC ese plazo es un máximo. Su determinación concreta, sin embargo, no debe ser hecha por el PR, sino por cada una de las Asociaciones llamadas a formar parte del mencionado Consejo, con el límite máximo de 4 años.

**- Art. 74.1.-**

Los Consejos Insulares de Caza deben reunirse, al menos, dos veces al año (art. 38.1, segundo párrafo LC) y no una como señala el PR.

**Consideraciones de técnica jurídica y corrección.-**

2. Respecto de las consideraciones de técnicas jurídicas y corrección se añade lo siguiente:

**- Arts. 1 y 2.1.-**

Reiteran el art. 1, con el mismo título "Objeto y finalidad" que la Ley 7/1998, de 6 de julio, y el art. 2 de la mencionada Ley.

**- Art. 5.-**

Se equiparan los morraleros a los auxiliares como si se tratara de la misma categoría de personas ("o"), cuando el art. 3.3 LC, los regula como categorías distintas.

Conviene establecer la documentación que deben aportar morraleros y auxiliares si fueran extranjeros, comunitarios o no comunitarios, tal como se señala para los cazadores [art. 4.2 PD].

**- Art. 7.-**

Dado lo dispuesto en el art. 29.2 LC, la referencia "con vigencia anual" de las licencias que se regulan en este precepto, debería señalarse que se refiere al período desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del año en que se otorgue.

**- Art. 8.-**

Se debería incorporar también la exigencia del Certificado expedido por el Registro de infractores de Caza, para ponderar la peligrosidad de cada solicitante (STC 102/1995, de 26 de junio).

**- Art. 9.-**

Este precepto -dedicado a las "exclusiones"-, que remite a otros preceptos del PR, es reiterado de una u otra forma en preceptos posteriores del PR.

**- Art. 11.2.-**

La licencia de caza se otorga a título "personal e intransferible" (art. 29.1 LC). "Personal" significa que es nominativa, que se concede "intuitu personae", en atención a las cualidades subjetivas del solicitante. De este carácter deriva su intrasmisibilidad, por lo que la calificación en el precepto proyectado "de nominativa y personal" es redundante.

**- Art. 13.-**

La revocación no sólo procederá por motivos sancionadores, sino también por la pérdida de las condiciones que motivaron su concesión, que es lo que señala el art. 12.4 PR. En realidad, los arts. 8, 12 y 13 PR forman una unidad de ordenación que debería tener reflejo normativo a fin de lograr un precepto armónico huyendo de reiteraciones innecesarias.

**- Art. 16.3.-**

En lugar de "órgano de selección" debería decir "órgano de calificación".

**- Art. 19.-**

Si en tales terrenos no es posible cazar, en el apartado 3 en lugar de decir "fuera de dicho terreno" debería señalar "en dicho terreno".

**- Art. 21.1.-**

La llamada que se hace al art. 20 PR debe entenderse hecha al art. 19 PR.

El art. 21 del PR se ajusta al art. 10 de la Ley de Caza de Canarias que sigue a la Ley de Caza de 1970 que contemplaba terrenos de aprovechamiento cinegético común, sin embargo, existe otra tendencia legislativa autonómica,

entre otras, la Ley de Navarra, 2/1993, de 5 de marzo, donde se suprimen los terrenos de aprovechamiento cinegético común, lo que reconduce la actividad a zonas o terrenos cinegéticos y terrenos no cinegéticos.

**- Art. 41.g).-**

La referencia "en razón de lo previsto en el número anterior" tiene sentido en el art. 19.g) de la LC. Debe suprimirse.

**- Art. 48.-**

Los dos párrafos del apartado 1 son innecesariamente repetitivos.

El apartado 2 reitera lo dispuesto en el art. 47.1.2. PD.

**- Art. 58.3.-**

Debería suprimirse la expresión relativa al "artículo anterior", que en el contexto del PR es inadecuado. El precepto propuesto es reproducción literal del art. 43 LC que sucede al art. 42 relativo a las "prohibiciones generales". En el contexto de la Ley es correcta esa llamada, pero no en el del PD que ha colocado la ordenación concerniente a tales prohibiciones generales en el art. 65 PD. No hay, pues, artículo anterior al que remitir la llamada que se hace.

**- Art. 66.-**

Sería conveniente añadir que tales competencias se ejercen sin perjuicio de las que se otorgan por la LC y el propio PD a las sociedades colaboradores de cazadores, previstas en el art. 75 PD.

**- Art. 72.1, b).-**

La frase "u otro Consejero que designe la Administración" debería determinar la concreta Administración a la que corresponde designarlo (Corporación Insular).

**- Art. 72.3.-**

Procede determinar los supuestos o características concretas en los que proceda el aumento de la representación de las sociedades de cazadores (dos miembros en lugar de uno).

**- Art. 75.-**

Debería formar parte de una Sección 3ª dentro del Capítulo I del Título noveno del PR.

**- Art. 80.1.-**

El concepto "agentes de medio ambiente habilitados al efecto por los respectivos Cabildos Insulares" es confuso. Se debería expresar la remisión u ordenación concerniente al estatuto jurídico de esos agentes. Máxime cuando la LC no regula la inserción de este personal en una u otra organización administrativa, pues cuando se refiere a la inserción administrativa de tales agentes (art. 40) señala simplemente "la Administración".

**- Art. 81.-**

La remisión que hace el apartado 8, segundo párrafo, al apartado 10 es inadecuada, pues nada se regula respecto de la genérica prohibición de portar armas de fuego.

Los apartados 9 y 10 deberían formar parte del apartado 1, en cuanto coadyuva a la delimitación del "status" jurídico de los guardas de caza.

**- Art. 83.2.-**

Debería contener una remisión expresa a los arts. 46 a 51 de la LC, que son los dedicados al régimen de infracciones y sanciones en materia de caza.

**- Disposición transitoria primera.-**

La LC no contenía régimen transitorio para solicitudes, licencias y permisos, sólo para los planes técnicos de caza y los cotos privados de caza, que debían adaptarse a la LC. En la medida en que las licencias de caza son, con carácter general, de duración anual, es obvio que todas han debido adaptarse a las disposiciones de la Ley de Caza. En la medida en que el PR es ejecución de la Ley de Caza, lo procedente sería que los expedientes en curso se adaptasen a las previsiones del Reglamento.

Los planes técnicos de caza y las Órdenes regionales de caza tendrán que adaptarse al Reglamento que resulte del PR (que es lo que expresaba la D.T. Primera LC respecto de tales planes). Las disposiciones vigentes a las que el PR

se refiere son, por lo demás, las de la propia LC que están vigentes desde el 16 de julio de 1998.

Se debería establecer alguna previsión respecto al actual Consejo Regional de Caza hasta que se constituya el Consejo de Caza de Canarias.

Así mismo, dado el mandato del art. 38.1 LC, se debería contemplar alguna disposición de carácter temporal respecto de la constitución de los nuevos Consejos Insulares de Caza, previstos así mismo en el Decreto 107/1986, de 6 de junio, que se deroga por el PR.

## C O N C L U S I O N E S

**Primera.**- El Proyecto de Reglamento de la Ley 7/1998, de 6 de julio, de Caza de Canarias analizado se ajusta adecuadamente al marco normativo de aplicación, tal como se razona en los Fundamentos I, II y III del presente Dictamen.

**Segunda.**- Al texto articulado del Proyecto de Reglamento de Caza se le formulan determinadas consideraciones tanto de fondo como de técnica jurídica y corrección que se recogen en el Fundamento IV.