

Expediente: 39/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral de modificación del Reglamento de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra.

Dictamen: 43/2011, de 19 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de diciembre de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 23 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio (en adelante, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2011.

En respuesta al requerimiento formulado por el Consejo de Navarra, se ha remitido documentación complementaria mediante escritos de la Presidenta del Gobierno de Navarra que tuvieron entrada en este Consejo el

14 de octubre y el 30 de noviembre de 2011.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Con fecha 27 de agosto de 2010, el Servicio de Conservación de la Biodiversidad del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente formuló informe propuesta de modificación del Reglamento de Caza y Pesca, expresando la justificación correspondiente a cada uno de los artículos que se propone modificar, que en buena medida, pero no totalmente, se corresponden con los preceptos finalmente modificados en el proyecto.

2. Por Orden 397/2010, de 30 de agosto, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral de modificación del Reglamento de Caza y Pesca y se designó como órganos responsables del procedimiento al Servicio de Conservación de la Biodiversidad y a la Secretaría General Técnica.

3. Con fecha 11 de octubre de 2010, se remitió copia del proyecto a todos los miembros de la Comisión Asesora de Caza, habiéndose formulado alegaciones por ADECANA, por la Federación Navarra de Caza y por el Club Deportivo de Cazadores y Pescadores del Valle de Baztán. Tales alegaciones se refieren destacadamente a la exigencia de contratación de un guarda de caza; y en el caso de ADECANA y de la Federación en muchos casos aluden a preceptos que no son objeto de modificación en el proyecto.

4. El Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el 28 de octubre de 2010, acordó informar favorablemente el proyecto de Decreto Foral de modificación del Reglamento de Caza y Pesca de Navarra.

5. El proyecto fue expuesto, a los efectos de participación pública, en el Portal web del Gobierno de Navarra desde el día 1 al 17 de febrero de 2011, sin que se hubieran presentado alegaciones o propuestas.

6. El expediente incorpora dos memorias. La memoria económica, suscrita por el Director General de Medio Ambiente y Agua, con el visto bueno de la Intervención General, con fecha 10 de febrero de 2011, señala que el proyecto no conlleva contenido económico alguno desde el punto de vista presupuestario. Asimismo, consta informe, sin fecha, de la Directora del Servicio de Economía, en el que se indica que el proyecto favorece la estrategia de desarrollo a medio plazo para la Comunidad Foral definida en el Plan Moderna, en la medida en que contribuye a la sostenibilidad del medio ambiente y no tiene incidencia presupuestaria.

La memoria organizativa, suscrita por el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente el 3 de marzo de 2011, se limita a señalar que la aprobación del Decreto Foral no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla.

El informe relativo al impacto por razón de sexo, suscrito por el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente el 3 de marzo de 2011, indica que el proyecto tiene un alto contenido técnico, por lo que considera improcedente la formulación de una memoria sobre el impacto por razón de sexo.

7. El texto del proyecto fue remitido, con fecha 13 de junio de 2011, a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente emitió el 14 de junio de 2011 un informe en el que da cuenta del procedimiento seguido en la elaboración y tramitación del proyecto, con mención de la consulta al resto de departamentos, del trámite de participación pública y del informe favorable del Consejo Navarro de Medio Ambiente, así como a la preceptiva intervención del Consejo de

Navarra, y concluye que el procedimiento seguido es correcto y la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, en su informe de 18 de julio de 2011, formuló distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, concluyendo que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomendando la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido atendidas en el texto remitido.

10. Obra en el expediente un informe de cargas administrativas, suscrito por el Secretario General Técnico del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente con fecha 29 de agosto de 2011, que se ciñe a indicar que el proyecto no contempla trabas innecesarias para el desarrollo de actividades empresariales o profesionales que puedan dificultar el desarrollo económico ni incide negativamente en el fomento de la simplificación administrativa y la implantación de los correspondientes procedimientos por vía telemática.

11. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, en su informe de 31 de agosto de 2011 sobre el acuerdo de toma en consideración, señala que el proyecto fue sometido a información pública mediante su publicación en la web del departamento sin que se hubieran presentado alegaciones o propuestas, que fue remitido a las secretarías generales técnicas de todos los departamentos sin que se hubiera formulado ninguna sugerencia, que se han acogido todas las sugerencias formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y que se acompañan todos los informes necesarios.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión de 12 de septiembre de 2011, examinó el proyecto, que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

13. El Gobierno de Navarra, en sesión de 14 de septiembre de 2011, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

14. Según se indica por la Secretaria de la Comisión Asesora de Pesca, con fecha 21 de octubre de 2011 se remitió copia del proyecto a todos los miembros de la Comisión Asesora de Pesca, habiéndose recibido únicamente una propuesta por parte del Presidente del Club Deportivo de Cazadores y Pescadores del Valle de Baztán (que se corresponde con la remitida el 27 de octubre de 2010 en relación con el envío del proyecto a los miembros de la Comisión Asesora de Caza). A decir de aquel escrito, “dicha propuesta hace referencia a los guardas de caza, solicitando la ampliación de sus competencias a «guardas de pesca». En anteriores comisiones de pesca, ya se le explicó que la gestión de la caza en Navarra a través de los cotos, no es equiparable a la gestión de los ríos, ya que esta última depende directamente del Gobierno de Navarra”.

15. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2011, acordó informar favorablemente el proyecto.

16. Consta en el expediente un documento, sin fecha ni firma, titulado “Consideraciones respecto a las alegaciones de la Comisión Asesora de Caza”, en la que se examinan cada una de las alegaciones presentadas y se propone no aceptarlas.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final.

Según expresa la exposición de motivos, la propuesta de modificación ha surgido de la observación de determinadas dificultades en la aplicación práctica de los preceptos modificados, así como de la demanda de sectores sociales que participan activamente en el desarrollo de un modelo de caza social y sostenible. Se ha considerado conveniente la modificación de los artículos referidos a la obtención de licencia de caza por residentes en otras comunidades autónomas donde no se ha implantado el examen de cazador, la superficie mínima que deben mantener los acotados locales, la introducción de medidas eficaces para la prevención de daños, la figura del guarda de coto, la gestión de permisos especiales que pueden concederse

desde los acotados, los precintos para su colocación en las piezas de caza mayor abatidas y algunas otras cuestiones similares. Todos estos temas, sigue diciendo la exposición de motivos, han sido estudiados en el seno de los órganos de participación específicos, tanto la Comisión Asesora de Caza como el Consejo Navarro de Medio Ambiente, habiéndose recibido informe favorable; y, además, el proyecto ha sido sometido al trámite de información y participación pública.

El artículo único introduce, a través de veintitrés apartados, distintas modificaciones en el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio; cuyo contenido se expondrá más adelante al realizar su ponderación jurídica.

La disposición final única establece la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta viene a modificar el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio (desde ahora, Reglamento), que fue objeto del dictamen de este Consejo 20/2007, de 21 de mayo. Por tanto, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, al tratarse de la modificación de un reglamento ya dictaminado por este Consejo, ahora nos limitaremos a examinar las nuevas cuestiones que se derivan del proyecto consultado, dando por reproducidas las consideraciones generales (marco normativo y competencia) en su día realizadas respecto de la primera versión de la disposición general, con remisión, por tanto, a nuestro dictamen 20/2007.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de noviembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (capítulo IV del título IV, artículos 58 a 63).

De acuerdo con las prescripciones legales, el expediente incorpora un informe en el que se justifica la propuesta con referencia a los preceptos objeto de modificación. Asimismo se incluyen una memoria organizativa y otra económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El proyecto ha sido sometido, de acuerdo con el artículo 69.1ª de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, al preceptivo informe de Comisión Foral de Régimen Local, que lo ha informado favorablemente. También ha sido consultado preceptivamente el Consejo Navarro de Medio Ambiente, de acuerdo con la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, que lo ha informado en sentido favorable. Y, asimismo, han sido consultados los miembros de las Comisiones Asesoras de Caza y de Pesca, cuyas alegaciones han sido finalmente objeto de un informe motivado.

El proyecto ha sido sometido a información pública a través de su publicación en la web del Gobierno de Navarra, a efectos de la participación pública prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE); sin que se hayan presentado en dicho período alegaciones.

El proyecto fue remitido a consulta de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del departamento, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre el contenido, concluyendo sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido acogidas en el texto remitido. Ha conocido también el proyecto la Comisión de Coordinación,

previa su remisión a todos los departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico.

No obstante, son precisas dos consideraciones formales al hilo de los requerimientos formulados por este Consejo para completar el expediente. De un lado, la tramitación del procedimiento debe desarrollar cuantas actuaciones sean necesarias y convenientes para lograr el fin perseguido, atendiendo, en el caso de modificaciones normativas, a los trámites desarrollados en la elaboración de la disposición reformada; y, de otro, debe encarecerse la adecuada confección del expediente, a formar mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, actos, notificaciones y diligencias deban integrarlos, de modo que acredite el cabal cumplimiento del procedimiento y permita verificar la evolución, en su caso, del texto del proyecto a consecuencia de los trámites de consultas, informes, audiencia e información pública que se hayan llevado a cabo.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del proyecto ha de ser la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra, que es objeto de desarrollo reglamentario, teniendo en cuenta la normativa comunitaria, la básica estatal y la restante normativa de aplicación. A tal fin, ha de tenerse en cuenta que la Ley Foral 17/2005 ha sido objeto de dos reformas posteriores: de un lado, la disposición adicional décima de la Ley Foral 21/2008, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2009, modificó el artículo 15.3 de la Ley Foral 17/2005; y, de otro, la Ley Foral 12/2011, de 1 de abril, ha modificado, en su artículo único, los artículos 20.2.i), 45.1, 45.2, 86.2 y la disposición adicional séptima de la Ley Foral 17/2005.

Sin embargo, el proyecto objeto del presente dictamen sólo atiende a la primera de tales modificaciones legales, sin tener en cuenta, pese a su incidencia en el Reglamento, los cambios introducidos en la Ley Foral 17/2005 por la Ley Foral 12/2011, pues no se modifican los correspondientes preceptos reglamentarios; lo que, a juicio de este Consejo, hubiera sido conveniente en aras de la seguridad jurídica.

A) Justificación: exposición de motivos

Según se indica en los informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el proyecto se justifica en la necesidad de resolver determinadas dificultades en la aplicación práctica de los preceptos del Reglamento objeto de modificación, así como de la demanda de sectores sociales que participan activamente en el desarrollo de un modelo de caza social y sostenible.

La exposición de motivos del proyecto no refleja cabalmente las actuaciones procedimentales desarrolladas. Así en ella se indica que las modificaciones han sido estudiadas en el seno de los órganos de participación específicos, tanto la Comisión Asesora de Caza como el Consejo Navarro de Medio Ambiente, habiéndose recibido informe favorable. Ahora bien, amén de la falta de mención a la Comisión Asesora de Pesca (así como a la Comisión Foral de Régimen Local), es lo cierto que, a la vista de expediente remitido, la intervención de ambas Comisiones Asesoras

parece haberse limitado a la remisión del proyecto a sus miembros, sin que se hayan aceptado las propuestas o alegaciones por ellos formuladas; por lo que, en tal caso, habría de precisarse que la obtención de informe favorable se ciñe al Consejo Navarro de Medio Ambiente.

B) Caza (título I del Reglamento)

El artículo único del proyecto introduce modificaciones en varios preceptos del título I del Reglamento, que pasamos a analizar siguiendo los sucesivos capítulos en que se divide dicho título.

a) Licencias, pruebas de aptitud y permisos (capítulo II del título I)

El apartado uno del artículo único del proyecto modifica el artículo 3.3.a) del Reglamento, introduciendo dos modificaciones: por una parte, se actualiza la referencia al departamento con mención ahora del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, de acuerdo con la actual estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, de otra, se añade un nuevo inciso final al párrafo segundo, a cuyo tenor no se considerará válido a estos efectos el certificado de aptitud procedente de una Comunidad Autónoma, cuando sea consecuencia de convenios o acuerdos con terceras Comunidades Autónomas que no dispongan de pruebas de aptitud semejantes al examen de cazador en Navarra. Nada ha de objetarse a tales modificaciones. La segunda medida, que pretende –a decir del informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad- impedir la tramitación de solicitudes de licencia a solicitantes que no han aprobado el examen de cazador e intentan obtener la licencia por métodos irregulares, no constituye en verdad novedad, pues viene a precisar o aclarar la previsión de que la validez u homologación únicamente se refiere a los certificados obtenidos previa superación efectiva de pruebas de aptitud semejantes al examen de cazador de Navarra, lo que se ajusta al artículo 13.2 de la Ley Foral 17/2005.

El apartado dos del artículo único del proyecto añade un nuevo apartado 4 al artículo 3 del Reglamento, que dispone que a los solicitantes de la primera licencia de caza en Navarra y residentes en la Comunidad

Foral, cuya aptitud cinegética se justifique a partir de una licencia de caza procedente de una Comunidad Autónoma diferente de Navarra se les podrá exigir la presentación del certificado que justifique la aprobación del examen de caza. Tampoco merece tacha esta adición, que responde a la misma finalidad antes indicada y tiene también cobertura en el artículo 13.2 de la Ley Foral 17/2005. No obstante, son precisas dos consideraciones: de un lado, es suficiente la contraposición entre Comunidad Foral y Comunidad Autónoma, por lo que sobran los términos “diferente a Navarra”; y, de otro, es conveniente el uso de expresiones idénticas para referirse a un mismo hecho o dato, primando el término utilizado en la norma legal, por lo que se aconseja sustituir la mención final al “examen de caza” por la de “examen del cazador” (cfr. artículos 10.2 y 13 de la Ley Foral 17/2005).

b) Cotos de caza (capítulo III del título I)

El apartado tres del artículo único del proyecto da nueva redacción al artículo 7 del Reglamento, incorporando, amén de otros cambios menores de redacción y estructura, cuatro modificaciones: la primera consiste en actualizar la denominación departamental con referencia ahora al Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente (apartado 1); la segunda viene a adicionar un nuevo inciso en el párrafo primero de suerte que el cómputo de la superficie de los cotos se realizará “una vez descontadas las zonas de uso residencial e industrial y otros terrenos con usos incompatibles por normativa superior” (apartado 2); la tercera suprime la expresión “la forma de la superficie” en cuanto a los límites para establecer acotados menores a 2.000 hectáreas (apartado 4, antes apartado 3); y la cuarta añade un nuevo apartado 5 a cuyo tenor la continuidad de los terrenos susceptibles de constituirse en cotos no se considerará interrumpida por la existencia de ríos, arroyos, vías o caminos de uso público, vías de ferrocarril, canales o cualquier otra construcción de características similares y, por el contrario, los mencionados elementos y construcciones, por sí solos, no supondrán continuidad entre terrenos no colindantes. Nada ha de objetarse a este precepto reformado, que –según el informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad– pretende mantener el espíritu original de este artículo evitando que

municipios mayores de 2.000 hectáreas reduzcan expresamente su superficie para acogerse a esta modalidad de coto, pues se ajusta a los artículos 15 y 18 de la Ley Foral 17/2005. Y en particular, el nuevo apartado 5 recoge en su primera parte el artículo 15.2 de la Ley Foral 17/2005, con la adición de un inciso final en el sentido indicado que parece remitir la determinación del carácter continuo o discontinuo de la superficie acotada a la ponderación caso por caso.

El apartado cuatro del artículo único del proyecto da nueva redacción al artículo 8 del Reglamento, incorporando, además de la actualización de la denominación del departamento competente y otras reformas de redacción, los cambios siguientes: en la letra d) del apartado 1, a efectos de computar la inversión del 25 por 100 de los ingresos, se añade la contratación de la vigilancia para el acotado; y en la letra e) del apartado 2, frente a la exigencia anterior de que la persona que realice la vigilancia esté en posesión del título de guarda particular de campo, especialidad caza, ahora se exige que esté en posesión del título de guarda de caza, de acuerdo con el artículo 8 bis del propio Reglamento y asimismo se prevé que el posible desempeño de otras tareas de vigilancia –que se mantiene- lo será en función de la superficie de acotado.

En conexión con esta reforma, el apartado cinco del artículo único del proyecto adiciona un nuevo artículo 8 bis del Reglamento, sobre el guarda de caza: se crea la figura del guarda de caza (apartado 1); que desarrolla sus funciones dentro del ámbito territorial de Navarra (apartado 2); para acceder a tal condición o la expedición de tal título se exigen los requisitos de estar en posesión del título de guarda particular de campo, especialidad caza, y disponer del certificado de aprovechamiento de un curso de capacitación cinegética expedido por un centro homologado por la Comunidad Foral de Navarra (apartado 3); y, en cuanto a las funciones a desempeñar por el guarda de caza, sin perjuicio del ejercicio de las funciones que la normativa vigente atribuye a los guardas particulares de campo, especialidad caza, se señalan las tareas a desarrollar por aquél que se refieren a la actividad cinegética y medioambiental. A decir del informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, se propone la

creación de esta nueva figura del guarda de caza para Navarra que se adapta mejor a las necesidades de gestión de los cotos de caza, por considerar que la actual figura de guarda de campo, especialidad caza, creada al amparo de la Ley de seguridad privada, no cumple los requisitos necesarios para asegurar las necesidades en los cotos de caza, que en una parte se corresponden con la vigilancia del furtivismo propia de aquella ley, pero en otra importante tiene que ver con acciones de gestión del hábitat, especies de caza o trabajos de diversa índole.

La reforma del artículo 8.1.d) del Reglamento no merece objeción. En cambio, es preciso detenerse en las otras dos modificaciones, tanto del artículo 8.2.e) como la adición del artículo 8 bis, referidas a la nueva figura del guarda de caza, pues han sido objeto de consideración específica en el procedimiento de elaboración. En efecto, ADECANA alega que respecto de las asociaciones de cazadores no tiene que existir la obligatoriedad de contratación de guarda, está de acuerdo con la nueva figura del guarda de caza pero no con que su contratación venga impuesta, pues, a su juicio, el guarderío debería depender de la Administración Foral y en su defecto de las entidades locales que son las titulares de la mayoría de los cotos públicos y si no es así que las asociaciones de cazadores tengan la libertad de contratarlo en función de sus necesidades y posibilidades. Por su parte, el Club Deportivo de Cazadores y Pescadores del Valle de Baztán propone un guarda de caza y pesca. Y, finalmente, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación apuntó alguna duda respecto de las funciones del guarda de caza habida cuenta de la superposición entre la figura prevista en la normativa sobre seguridad privada y la previsión foral, sugiriendo la disociación de ambos aspectos funcionales.

Pues bien, en cuanto a las referidas alegaciones, debemos indicar que la modificación no altera los términos de la vigilancia mínima antes exigidos, pues la reforma se contrae a sustituir la anterior previsión de un guarda que esté en posesión del título de guarda particular de campo, especialidad caza, por la de “guarda de caza”, que se configura en el nuevo artículo 8 bis del Reglamento, con la exigencia, además de aquella condición, de la disposición de un certificado de aprovechamiento de un curso de

capacitación cinegética. En todo caso, ello es complemento adecuado de la exigencia legal de dotar al coto de la vigilancia suficiente para proteger la caza fijada en el artículo 20.2.e) de la Ley Foral 17/2005 y de la obligación de garantizar, a tal fin, la existencia de un sistema de guarderío establecida en el artículo 51 de la Ley Foral 17/2005.

En cuanto a la observación formulada por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, ha de tenerse en cuenta la legislación en materia de seguridad privada en su versión actualmente vigente. De acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada (en la redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2007, de 14 de septiembre), a los efectos de esta ley, únicamente pueden realizar actividades de seguridad privada y prestar servicios de esta naturaleza las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados; de suerte que, junto a los guardas particulares de campo, aparecen –tras la reforma- los guardas de caza. Y el artículo 52 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (en la redacción dada por el Real Decreto 4/2008, de 11 de enero), recoge aquella inclusión de los guardas de caza y señala que, a los efectos de habilitación y formación, se considerarán los guardas de caza y los guardapescas marítimos como especialidades de los guardas particulares del campo. Tales previsiones han sido desarrolladas por la Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada.

Asimismo, como indica el citado informe, es preciso atender al criterio fijado en la STC 14/1998, de 22 de enero, que rechazó el recurso de inconstitucionalidad respecto de los artículos 82 y 83, sobre los guardas de caza, de la Ley 8/1990, de Caza, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la que se declara que (FJ 9, A):

“Resulta imprescindible atender a la configuración legal de los denominados Guardas de Caza que crea la Ley. Según se desprende de los citados arts. 82, 83 y, en relación con ellos, también de su art.

20.5 a), son empleados laborales de obligada contratación al servicio de los titulares de los cotos privados de caza, y a los que se exige una previa capacitación profesional (superación de unas pruebas de aptitud) para el desempeño de sus funciones de vigilancia de la caza y de hacer observar las disposiciones normativas que regulan su práctica. Los Guardas de Caza no son, pues, ni funcionarios públicos ni agentes de la autoridad -condición que la Ley reserva a los Agentes de Medio Ambiente-, sino tan sólo empleados de los cotos privados de caza a los que se exige una previa acreditación administrativa para el ejercicio de sus funciones y que, como tales empleados, dependen del titular de la explotación cinegética, de acuerdo con las obligaciones que se derivan de la relación laboral. Es manifiesto, pues, que carecen de toda función relacionada con el mantenimiento de la seguridad pública y que, además, al no ostentar la condición de agentes de la autoridad, sólo podrán actuar en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia como meros denunciadores o colaboradores, impidiendo, en su caso, la práctica de la caza dentro del Coto para el que trabajen a aquellas personas que no reúnan los requisitos establecidos por la Ley. Por lo tanto, y pese a que la denominación de estos empleados especializados en tareas de vigilancia pudiera suscitar algún equívoco, es lo cierto, a la vista de su régimen legal, que no puede apreciarse invasión alguna de la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.29 C.E”.

Y más adelante declara que (FJ 9, C):

“En relación con la obligatoriedad que la Ley impone ha de señalarse que las exigencias de la regulación de la caza comprenden no sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de esta actividad sino también al de su protección, dentro de la que se refiere al medio ambiente y, en particular, a la riqueza venatoria que existe en las fincas o explotaciones cinegéticas. Y así como las funciones de vigilancia en general se atribuyen a los Agentes de Medio Ambiente que regula la Ley (art. 77), las exclusivas de vigilancia y manejo cinegético limitadas al ámbito estricto de los cotos o explotaciones, se atribuyen a los denominados Guardas de Caza, cuya contratación y mantenimiento corresponde a los titulares de los cotos privados. Carga ésta que forma parte de los requisitos y exigencias legales de la autorización para la explotación cinegética del coto y por eso se extiende al mantenimiento privado de un servicio que no sólo se presta en beneficio propio, sino también en el del interés general”.

A la vista de dicha normativa y de esta jurisprudencia constitucional no ha de formularse objeción a los artículos 8.2.e) y 8 bis del Reglamento, ya

que configuran al guarda de caza como una figura de carácter autonómico, con la exigencia de dos requisitos al superponer a la condición de guarda particular de campo, especialidad caza, la exigencia de disponer de un certificado de superación de un curso a nivel foral. Ello se proyecta en la perspectiva funcional, asignando a tal figura las funciones de vigilancia y manejo cinegético, sin perjuicio de que, por su condición de personal de seguridad, pueda al tiempo desarrollar también las funciones propias de tal condición de acuerdo con la normativa de seguridad privada; lo que -acogiendo la sugerencia realizada- viene a disociar ambos tipos de funciones. Con ello, se respeta la legislación estatal, de la que se parte, pues sobre ella se construye una nueva figura mediante la adición de un requisito y de funciones relacionadas con la caza, lo que cae bajo la competencia foral.

Sin embargo, son precisas varias observaciones formales: en la nueva redacción del artículo 8.1.d) del Reglamento, donde se ha incorporado un nuevo elemento o justificación finalista, bien falta delante la conjunción copulativa “y” o bien ésta puede incluirse después en sustitución del término “así como”; el inciso inicial del apartado 3 del artículo 8 bis del Reglamento incurre en una deficiente sintaxis pues se formula, dentro de texto, a modo de rótulo; y en la misma deficiencia incurre el inciso inicial del apartado 4 del artículo 8 bis, que, además, puede suprimirse por resultar redundante con el texto que a continuación sigue en el propio precepto.

El apartado seis del artículo único del proyecto modifica el artículo 12.2 del Reglamento y a su vez el apartado siete del artículo único del proyecto modifica el apartado 4 del artículo 12 del Reglamento. En el primero se suprime la referencia, en cuanto a las señales de segundo orden, como identificadoras de las diferentes zonas interiores de los cotos establecidas en los planes de ordenación cinegética; lo que se traslada al inciso inicial del artículo 12.4, si bien con la omisión del término “cinegética”, que se debería incluir. Además, en este último se incorporan precisiones respecto de las características de tales señales, como son el margen de tolerancia del 10 por 100 en las dimensiones, la altura antes no prevista y la concreción de los colores según los tipos de zona. Nada ha de objetarse a tales modificaciones

que vienen a desarrollar el deber legal del titular del coto responsable de su gestión de mantener el coto en las debidas condiciones de limpieza y señalización [artículo 20.2.c) de la Ley Foral 17/2005].

El apartado ocho del artículo único del proyecto incluye un nuevo apartado 5 del artículo 13 del Reglamento, en el que, de forma excepcional, se permite a las entidades locales cuyo término sea discontinuo formar un único coto. Se trata de un ajuste del Reglamento a la nueva redacción dada al artículo 15.3 de la Ley Foral 17/2005 por la Ley Foral 21/2008.

El apartado nueve del artículo único del proyecto modifica el artículo 16.2 del Reglamento, sobre la gestión de los cotos, en un doble sentido: en primer lugar, precisa los criterios a incluir como mínimo en el pliego de condiciones en la modalidad de adjudicación a la asociación local de cazadores, en particular la obligatoriedad o no de hacer socios a los cazadores foráneos y la relación de precio máximo (por error, dice “máxima”) a cobrar a los cazadores foráneos en relación a los locales; y en segundo lugar, la adición de un nuevo párrafo que permite al titular del aprovechamiento expedir invitaciones, que se exige estén previstas en el pliego de condiciones, sean nominales y para un día concreto de caza y no superen, en número por día, el equivalente al 3 por 100 del número de cazadores que forman el acotado. Tampoco ha de formularse tacha a esta modificación.

El apartado diez del artículo único del proyecto modifica el artículo 16.4 del Reglamento, en cuanto a la emisión por el titular del acotado o el adjudicatario del aprovechamiento de permisos temporales, que ahora se exige que dispongan de una autorización excepcional para capturar jabalí o conejo a fin de evitar daños y suprime la referencia a cazadores ajenos a la localidad. Esta reforma no merece objeción, pues trata de regular de forma más precisa la emisión de estos permisos.

El apartado once del artículo único del proyecto modifica el artículo 19.2 del Reglamento, sobre la constitución de los cotos, con la supresión de la anterior referencia a la autorización de otros propietarios y la exigencia, en caso de ser varios propietarios, de la firma de la solicitud por todos ellos y la

designación de un representante a efectos de notificaciones. Según el informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, con ello se busca una regulación más precisa del procedimiento de constitución de los cotos privados de caza. No se formula objeción a tales reformas, sin perjuicio de señalar que, si bien la primera modificación suprime la anterior mención a la autorización de otros propietarios, esa previsión está recogida en el artículo 19.1 del Reglamento (no modificado) con fundamento en el artículo 29 de la Ley Foral 17/2005, que permite a los particulares promover cotos privados sobre terrenos de su propiedad o terrenos cuyos titulares así lo autoricen.

c) Ordenación de la caza (capítulo IV del título I)

El apartado doce del artículo único del proyecto añade un nuevo párrafo al final del apartado 3 del artículo 29 del Reglamento, sobre la zona sembrada en la zonificación que pueden contener los planes de ordenación cinegética, permitiendo que ella también pueda destinarse al entrenamiento de aves de cetrería cuando así se indique en el plan. Ello no merece objeción alguna.

El apartado trece del artículo único del proyecto modifica el artículo 29.4 del Reglamento, sobre la zona de codorniz, introduciendo los cambios siguientes: en el inciso inicial se suprime la referencia al secano y se añade, respecto de los períodos hábiles que se establezcan cada año, “en la correspondiente orden de vedas”; en el inciso inicial de párrafo segundo se suprime la referencia al cereal; y este párrafo segundo se divide en dos letras, en la letra a) los regadíos tradicionales se consideran directamente como zona de codorniz y en la letra b) las zonas de secano y/o nuevos regadíos, para ser considerados como zona de codorniz, precisarán de la autorización expresa del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, con los límites –ya existentes en la versión original- de que la superficie total no podrá ser nunca superior al 10 por 100 de la superficie del coto y no deberá rebasar en ningún caso las 300 hectáreas. Nada ha de objetarse a estas modificaciones, que primordialmente pretenden aclarar –a decir del informe propuesta del

Servicio de Biodiversidad- la posibilidad de cazar la codorniz en regadíos tradicionales, como viene siendo habitual.

d) Normas específicas reguladoras del ejercicio de la caza (capítulo V del título I)

El apartado catorce del artículo único del proyecto modifica el artículo 36.5 del Reglamento, añadiendo un nuevo inciso, conforme al cual se exceptúan de la prohibición aquellos animales procedentes de descastes efectuados mediante autorizaciones excepcionales para control de daños en cuyo caso deberá llevarse consigo la autorización correspondiente. No merece objeción esta reforma, que, a decir del informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, pretende dar cobertura jurídica al transporte de animales capturados en época de veda en acciones de control de daños.

El apartado quince del artículo único del proyecto da nueva redacción al artículo 40 del Reglamento, sobre precintos, que ahora pasa a rotularse “Regulación de cupos”, autorizando al Departamento competente en materia de caza y pesca para establecer los mecanismos que considere oportunos para regular los cupos de caza y la presión cinegética en cualquiera de las especies de caza mayor cuya captura se encuentre autorizada. Esta reforma no es objeto de tacha, ya que, como señala el informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, pretende establecer mayor flexibilidad, sin perjuicio de la explícita previsión de los precintos en el artículo 34.3 de la Ley Foral 17/2005.

El apartado dieciséis del artículo único del proyecto modifica el artículo 47.2, sobre las condiciones de los puestos de caza de las aves migratorias, dando nueva redacción a la letra h) e incluyendo dos nuevas letras j) y k). En el primer caso –letra h)- se incluyen dos precisiones: una, perfilando que se trata de la caza a vuelo, así como el carácter tanto en suelo como elevado del puesto; y otra, señalando que cada cazador no podrá tener más de una escopeta en el puesto, esto es, formulando en sentido negativo la anterior previsión de que cada cazador podrá tener una única escopeta en el puesto. La nueva letra j) prohíbe la transformación de las chozas en puestos a vuelo.

Y la nueva letra k) prohíbe transformar las malviceras en puestos de paloma a vuelo o chozas.

En relación con la reforma de la letra h), se han formulado alegaciones por parte de ADECANA, que propone que cada cazador solo pueda tener una sola escopeta desenfundada en el puesto, y por el Club Deportivo de Cazadores y Pescadores de Baztán, que sugiere que cada cazador pueda usar dos escopetas simultáneamente, siendo tres el máximo por puesto.

Tampoco merecen objeción estas modificaciones en el artículo 47.2 del Reglamento, en cuanto dirigidas a precisar y mejorar las condiciones de caza de determinadas aves migratorias, sin que incluyan novedad en el extremo objeto de las alegaciones formuladas.

e) Seguridad en la caza (capítulo VI del título I)

El apartado diecisiete del artículo único del proyecto modifica el artículo 49.2 del Reglamento, sobre la seguridad en la caza, señalando que en las cacerías de caza mayor los cazadores de los puestos podrán portar rifles o escopetas con cartuchos de bala, frente a la anterior previsión de que solamente podían portar cartuchos cargados con bala. Se trata de una precisión que no merece objeción.

El apartado dieciocho del artículo único del proyecto modifica el artículo 50.5 del Reglamento, sobre la organización de las monterías y batidas, determinando que será el titular del aprovechamiento quien nombre al director de la montería, y no como antes el responsable de la gestión; lo que no merece objeción por concordar con la obligación impuesta al titular del aprovechamiento de responder de la organización y correcta ejecución de las actividades cinegéticas que se lleven a cabo en el coto [artículo 21.1.b) de la Ley Foral 17/2005].

C) Pesca (título II del Reglamento)

Asimismo, el artículo único del proyecto introduce modificaciones en distintos preceptos del título II del Reglamento, que pasamos a analizar siguiendo los sucesivos capítulos de dicho título.

a) Licencias y permisos (capítulo II del título II)

El apartado diecinueve del artículo único del proyecto modifica el artículo 54.2 del Reglamento, sobre la licencia de pesca, exigiendo a los interesados la presentación de la solicitud en la que se hará constar el nombre y apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y documento de identidad. Tampoco merece tacha este precepto, que elimina la exigencia anterior de acompañar determinados documentos.

b) Ordenación de la pesca (capítulo IV del título II)

El apartado veinte del artículo único del proyecto modifica y da nueva redacción al artículo 68 del Reglamento, sobre los planes de ordenación pesquera. La reforma consiste únicamente en la sustitución del anterior término “autóctonos” por la expresión “alóctonos”, así como en la actualización de la denominación departamental; lo que no ha de ser objetado, pues, a decir del informe propuesta del Servicio de Conservación de la Biodiversidad, constituye la corrección de un error material, así como el ajuste de la denominación del departamento a la nueva estructura.

c) Cotos de pesca (capítulo V del título II)

El apartado veintiuno del artículo único del proyecto modifica las letras a) y b) del artículo 76 del Reglamento, sobre las distancias. En la letra a), se añade, tras los ríos salmonícolas, la expresión “calificados como salmoneros” y se suprime la referencia a los lugares no señalizados; y en la letra b) se incluyen los ríos ciprinícolas, así como se añade un inciso final exigiendo que en las presas que no dispongan de pasos para peces deberá existir una distancia mínima entre el pescador o su cebo y el pie de las presas. Tales modificaciones son precisiones coherentes que complementan adecuadamente la remisión al desarrollo reglamentario en cuanto a las distancias que realiza el artículo 81 de la Ley Foral 17/2005.

D) Daños y responsabilidad (título III del Reglamento)

El apartado veintidós del artículo único del proyecto modifica el artículo 79.2 del Reglamento, sobre los daños causados por la fauna cinegética,

incorporando precisiones respecto de la documentación exigida: al atestado policial se añade “o documento oficial equivalente o similar que acredite suficientemente la causa eficiente del siniestro”, en cuanto a la exigencia de factura se precisa que puede ser original o copia compulsada y respecto de la solicitud de abono por transferencia se exige original y que sea debida y totalmente cumplimentada. No merecen objeción tales modificaciones que introducen, de forma adecuada, mayor flexibilidad y precisión en cuanto a los documentos a aportar.

E) Disposición adicional segunda

El apartado veintitrés del artículo único del proyecto modifica y da nueva redacción a la disposición adicional segunda (sin otra precisión), en el sentido de que la vigilancia mínima de los acotados, en los términos previstos en el artículo 8 del presente Reglamento, será obligatoria a partir del 30 de junio de 2012.

Sin embargo, la inclusión de tal previsión en el artículo único del proyecto referido a la modificación del Reglamento es errónea e incompleta, pues éste carece de disposiciones adicionales y el precedente reformado corresponde al Decreto Foral 48/2007. Una vez constatada esa confusión, que habrá de ser doblemente corregida, tanto por referencia al citado Decreto Foral como por no poder incluirse dentro del artículo único referido al Reglamento, no se formula tacha a tal precepto, que establece un período de espera para permitir la implantación de la nueva figura del guarda de caza en los cotos.

F) Disposición final del proyecto

La disposición final del proyecto establece la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra; sin que merezca objeción.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley

Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.