

**Excmo. Sr. CONSEJERO DE MEDIO
AMBIENTE DEL GOBIERNO DE ARAGÓN
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli.
50004 ZARAGOZA**

17 de diciembre de 2009

ASUNTO: Sugerencia relativa a la aplicación de la Ley de Caza y proyecto de reglamento

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 19 de enero de 2009 tuvo entrada en esta Institución una queja que planteaba dos cuestiones: el desarrollo reglamentario de la Ley de Caza de 2002 y la falta de aplicación de las disposiciones de esta norma relativas a los guardas de caza. El ciudadano, al que luego se han unido otros con la misma preocupación, la expresaba en los siguientes términos:

“Que dado que se van a cumplir siete años desde la aprobación de la Ley de Caza en Aragón, sin que hasta la fecha se haya aprobado el Reglamento que en dicha Ley se ordenaba, vengo a formular queja nuevamente y por tercera vez al Justicia de Aragón, y esta vez, dada la falta de información pública, para conocer los motivos del retraso en la aprobación del Reglamento y para conocer en la medida de lo posible la fecha de aprobación del citado Reglamento; ya que antes del verano del 2008 por el Departamento de Medio Ambiente se anunció que en octubre de 2008 estaría aprobado el Reglamento de Caza, y entendiendo que la Comisión Jurídica Asesora había aprobado su dictamen de forma favorable.

Asimismo, presento queja ante El Justicia por la falta de aplicación de la disposición decimotercera de la Ley 5/2002 de Caza en Aragón

Se considera que esta norma es de aplicación, pero el Departamento de Medio Ambiente no exige la contratación de guardería por el número de hectáreas

aprobado, siendo que el artículo 77 de la referida Ley de Caza establece que los plantes técnicos de caza dispongan de un servicio de vigilancia suficiente propio o contratado. Nos encontraríamos con una norma de carácter legal suficientemente explícita y concreta que obligaría a contratar el servicio de guardería mínimo, sin que sea necesario otra norma de carácter reglamentario que desarrolle la obligación de guardería. Pero a fecha de hoy es voluntario el servicio de guardería de caza, siendo que la Ley impone su establecimiento.”

SEGUNDO.- Como se indica en la queja, la demora en la aprobación del Reglamento de la Ley de Caza de 2002 había sido tratada en anteriores expedientes a causa de quejas ciudadanas ante la situación de inseguridad jurídica que deriva de los numerosos aspectos de la misma precisados de desarrollo reglamentario y el incumplimiento de lo previsto en la disposición final primera de dicha Ley, que encomienda su promulgación al Gobierno de Aragón “*dentro del plazo máximo de un año*”.

Por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente se informó el 16 de abril de 2008 “*que el borrador de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Caza de Aragón está ya elaborado y revisado, si bien está pendiente de informes que son preceptivos en la aprobación del mismo como puede ser el de la Comisión Jurídica Asesora*”. Más adelante, en un informe fechado el 27 de junio de 2008, y con motivo de otro expediente, dice “*que una vez consultados los órganos competentes a tal efecto, estamos en disposición de comunicarles que a finales del mes de octubre podrá estar aprobado el mencionado Reglamento*”.

Sin embargo, en una consulta efectuada a la Comisión Jurídica Asesora se informó que a esa fecha (enero de 2009) todavía no se había recibido el expediente en cuestión para proceder a su estudio y dictamen.

TERCERO.- Sobre la misma materia, en 2006 fue sometido a información pública un borrador de reglamento de desarrollo de la Ley de Caza mediante su exposición en la página web del Gobierno de Aragón, sin que haya tenido mayor trascendencia este trámite.

CUARTO.- A la vista de todo ello, se acordó admitir la queja a supervisión. Con tal objeto, se envió con fecha 27/01/09 un escrito al Consejero de Medio

Ambiente recabando información sobre las dos cuestiones planteadas: trámite procedimental seguido y situación actual del Reglamento de la Ley de Caza, solicitando copia de los informes emitidos por los órganos competentes, y grado de cumplimiento de las previsiones de la Ley y actuaciones realizadas por el Departamento relativa a la situación de los guardas de caza.

QUINTO.- La solicitud se reiteró en fechas 21 de abril y 2 de julio, recibándose el día 10 del mismo mes un informe señalando que el Departamento está tramitando el proyecto, y que *“Su elaboración, debido principalmente a la complejidad de la materia y a las numerosas partes implicadas, se ha visto ralentizada. A lo largo de esta tramitación se emitió informe por parte de la Dirección General de Servicios Jurídicos y a la vista del mismo se detectó por este Departamento la necesidad de precisar la redacción de varios artículos que contienen aspectos técnicos, tanto por parte de la Dirección General competente en materia de caza, como por parte del INAGA y a la vista de las competencias que sobre esta materia tiene asumidas el mencionado Instituto. También se informa que está pendiente de cerrar la redacción de algunos de los preceptos que conforman el mencionado proyecto a la vista de la Directiva de Servicios y su inminente trasposición a nivel estatal y que hace necesario tenerlos en cuenta de cara a reducir el número de autorizaciones y prohibiciones previstas en la futura redacción del Reglamento de la Ley de Caza en Aragón”*.

SEXTO.- Dado que esta información era insuficiente respecto de la petición formulada, al faltar copia de los informes expedidos por los órganos consultados y no aludir a los guardas de caza, se solicitó una ampliación de la misma referida a estos extremos con fecha 13 de agosto, que fue reiterada el 14 de octubre. La contestación se ha recibido con fecha 14 de diciembre, y se extiende a las siguientes cuestiones:

“1º ESTADO DE TRAMITACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CAZA DE ARAGÓN.

Existía una versión denominada "Anteproyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 5/2002 de Caza de Aragón " que fue sometido a información pública en el BOA de 20 de febrero de 2006.

Este anteproyecto no salió adelante y estuvo paralizado hasta septiembre de 2008.

En Septiembre de 2008 se retomó la redacción del borrador de Decreto y después de numerosas reuniones se ha llegado a un texto definitivo en cuya elaboración han trabajado los Servicios Jurídicos del Departamento de Medio Ambiente, el INAGA y el Servicio de Ríos y Actividad Cinegética.

Este borrador ha quedado finalizado en noviembre de 2009 y será sometido a Información Pública en el plazo más breve posible.

2º ACTUACIONES REALIZADAS EN RELACIÓN A LA SITUACIÓN DE LOS GUARDAS DE CAZA.

En el nuevo Reglamento, la guardería se contempla en los artículos que van desde el número 98 al 102.

En este texto se proponen numerosos e importantes cambios en la forma de acceso a la condición de guarda de caza, en la organización de esta guardería y en las funciones que tendrán que desempeñar dichos guardas.

3º FECHA PARA LA APROBACIÓN DEL CITADO REGLAMENTO

El anuncio por el que este Reglamento se somete a Información Pública se ha enviado ya al Boletín Oficial de Aragón”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la obligación de efectuar los desarrollos reglamentarios de las Leyes dentro de los plazos señalados.

El artículo 53 de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye al Gobierno de Aragón la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Esta previsión es desarrollada actualmente por la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que la hace residir en el Gobierno, con la posibilidad de que pueda ser ejercida por sus miembros cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno. Atribuye también a los Consejeros la función de proponer al Gobierno la

aprobación de los proyectos de reglamentos de su competencia.

Esta misma norma regula, en su Capítulo III, los pormenores para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno: ámbito de la misma, titulares de su ejercicio, jerarquía normativa de los reglamentos, publicidad y eficacia y control judicial, detallando en su sección segunda el procedimiento de elaboración.

Atendida la gran diversidad de materias y circunstancias que exigen la elaboración de un reglamento, nada se dice en esta Ley 2/2009 del plazo que ha de cumplirse para ello. Cuando se trata de reglamentos de desarrollo de una Ley, es habitual que en sus disposiciones finales se establezca un plazo en que el Gobierno dicte el correspondiente reglamento, pues en caso contrario muchas de las previsiones de la misma quedan sin efecto, contrariando la voluntad manifestada por las Cortes de Aragón al aprobar una Ley destinada a resolver determinados problemas de los aragoneses; en el caso que nos ocupa, la *Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón*, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 17 de abril de 2002 y que entró en vigor a los veinte días, autoriza al Gobierno de Aragón en su Disposición Final Primera, a dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para su desarrollo dentro del plazo máximo de un año.

A diferencia de la delegación legislativa, que el Gobierno ha de cumplir dentro del término establecido y en caso contrario decae esta encomienda y las facultades derivadas de la misma, la titularidad de la potestad reglamentaria hace que el Gobierno pueda ejercerla superado el plazo que se le ha dado para ello. Sin embargo, no deja de ser éste un incumplimiento de la Ley a la que el Gobierno, al igual que los ciudadanos, está sujeto, siendo en el presente supuesto de notoria relevancia con relación al reglamento de la Ley de Caza, habida cuenta que han transcurrido más de siete años desde su promulgación sin que el reglamento haya sido aprobado.

Segunda.- Sobre la obligación de aplicar la Ley cuando sus disposiciones no exijan ulterior desarrollo reglamentario.

Junto a la falta de desarrollo de la Ley, la queja alude a otra cuestión, cuya ejecución depende igualmente del Departamento de Medio Ambiente: la guardería

de los cotos de caza.

El Capítulo II del Título X (artículo 76 a 79) de la Ley establece un régimen completo de vigilancia de la actividad cinegética que únicamente remite a un ulterior desarrollo para dos cuestiones: determinar las características y dotaciones mínimas de vigilancia que deben establecer los titulares de los terrenos cinegéticos (art. 77.2) y las características de las pruebas de aptitud para los guardas de caza (art. 78.7). No obstante, para la primera de ellas se ha establecido un régimen temporal en la Disposición Transitoria Decimotercera que deja resuelto el problema, al disponer lo siguiente:

“1. En tanto se establecen reglamentariamente las dotaciones mínimas de vigilancia en los cotos, a los efectos de contratación de guardas particulares de campo o guardas de caza, se entenderá suficiente la dotación de un guarda por cada 25.000 hectáreas de superficie, cuando la persona que desempeñe la función desarrolle exclusivamente tareas cinegéticas, y por cada 5.000 hectáreas cuando desarrolle, además, otros cometidos.

2. Los contratos de guardas de caza realizados con arreglo a la normativa anterior a la entrada en vigor de esta Ley tendrán la duración que en ellos se contemple, con independencia de las dotaciones mínimas de vigilancia de los cotos que se establezcan reglamentariamente”.

Respecto de las características de las pruebas de aptitud para los guardas de caza, no es precisa la promulgación de un reglamento a tal objeto, puesto que el citado artículo 78.7 ordena al Departamento responsable de medio ambiente su regulación mediante Orden.

Conforme a ello, en la Ley existe un régimen jurídico completo que permite la aplicación inmediata de las previsiones relativas a los guardas de caza, faltando únicamente lo relativo a la regulación mediante Orden de sus condiciones de acceso.

En consecuencia, la materialización de estas normas debería haberse hecho tras la entrada en vigor de la Ley, tal como deriva de su propia naturaleza y se establece en la fórmula de promulgación de las Leyes de Aragón y en las normas que en este acto formal se aluden: el artículo 9.1 de la Constitución y el artículo 45

del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Tercera.- Sobre el desarrollo reglamentario en la materia relativa a la guardería de caza.

En el Boletín Oficial de Aragón de 10/12/09 se publica un anuncio de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad por el que se somete a información pública el proyecto de decreto que aprobará el reglamento de la Ley de Caza, pudiéndose consultar y obtener su texto completo en la página web del Gobierno de Aragón.

Examinada la regulación contenida en el proyecto sobre la materia objeto de queja, los guardas de caza, se observan algunas discordancias con lo previsto en la Ley de Caza que, entendemos, deberán ser objeto de replanteamiento; son las siguientes:

- Vigilancia y control de la actividad cinegética: el art. 76 de la Ley la asigna a los agentes para la protección de la naturaleza, a los guardas para la conservación de la naturaleza y a los vigilantes jurados que presten sus servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, el art. 99.1 del proyecto no alude a estos últimos.

- Dotaciones de vigilancia de los cotos. El art. 77.2 de la Ley dispone que reglamentariamente se establecerán las características y dotaciones mínimas de vigilancia que deben establecer los titulares de los terrenos cinegéticos; con carácter temporal, y hasta la determinación reglamentaria, la D.T. 3ª de la Ley las establece, y también lo hacía el borrador de reglamento sometido en 2006 a exposición pública en su artículo 92. Para cumplir adecuadamente la previsión legal, estas cifras deberían constar en el reglamento.

- El art. 100 del proyecto impone a las comarcas la obligación de tener dotación suficiente de guardería para cubrir la demanda por parte de los cotos. Se establece por vía reglamentaria la creación de un servicio comarcal, sin que exista la base legal previa que lo habilite.

- El mismo art. 100 del proyecto dispone a continuación que las personas que desempeñen las funciones de guardas de caza se dedicarán exclusivamente a tareas cinegéticas. Esta limitación no es ajustada al art. 78 de la Ley, que les encomienda, además de la vigilancia de la caza y su hábitat y de colaborar en la ejecución de los planes de caza, el *“Auxilio a los agentes de protección de la naturaleza en la conservación de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna silvestres”*, tarea que figura entre sus funciones en el artículo 102.2, pero que no tiene el carácter cinegético al que el proyecto quiere ceñir la labor de los guardas. Esta previsión entra también en conflicto con el anterior art. 99.2 del proyecto, que se refiere al personal de las comarcas *“destinado a la vigilancia y protección del medio ambiente en su ámbito territorial”*, labor de mayor amplitud que la vinculada estrictamente a la actividad cinegética.

- Por otra parte, esta dependencia de las comarcas no estaba prevista en la Ley, cuyo art. 78.3 exige que 4. *“Para ejercer sus funciones deberán estar contratados por los titulares de terrenos cinegéticos, por sus asociaciones o federaciones, siendo necesario poner en conocimiento del Departamento la formalización de los contratos”*.

- El artículo 103 del proyecto regula la pérdida de la condición de guarda. Sobre la regulación contenida en el mismo cabe decir dos cosas:

- Se observa un error en la remisión del párrafo b al artículo 97.2; debería hacerse al art. 102.2, donde se establecen las obligaciones y funciones de los guardas.
- Se crea por vía reglamentaria una penalización, cual es la pérdida de la condición de guarda consecuencia de sanción y/o sentencia firme por vulneración de la normativa en materia cinegética, que no tiene respaldo legal, pues el art. 78.9 de la Ley únicamente vincula la cancelación de la habilitación al incumplimiento de las funciones asignadas al guarda. Dado que ésta es la única causa establecida legalmente, el reglamento deberá ajustarse a la misma, sin que tenga potestad para ampliarla.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Medio Ambiente las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que procure que el desarrollo reglamentario de las Leyes dentro de su ámbito de competencia se realice en los plazos establecidos en las mismas.

Segunda.- Que, en la materia propia de ese Departamento, promueva las medidas oportunas para que la aplicación de los preceptos de las Leyes que no requieran de un ulterior desarrollo reglamentario se realicen tras la entrada en vigor de las mismas.

Tercero.- Que, sin perjuicio de los informes que corresponda emitir a otros órganos o entidades en relación con el proyecto del reglamento de la Ley de Caza, revise en los términos señalados en la consideración jurídica tercera las previsiones del mismo respecto de los guardas de caza.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE