



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **95/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 19 de diciembre de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se establecen las pruebas de aptitud para la obtención de la licencia de caza en la Región de Murcia (expte. **381/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de noviembre de 2016, el Director General de desarrollo Rural y Forestal de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente propone la tramitación del anteproyecto de Decreto por el que se establecen las pruebas de actitud para la obtención de la licencia de caza en la Región de Murcia (folio 23 expte.). Propuesta que es ratificada con fecha 21 de noviembre de 2016 por la Consejera de Agua, Agricultura y Medio Ambiente.

El anteproyecto de Decreto (folios 1 a 15 expte.) se acompaña del acta de la reunión del Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial de 29 de abril de 2016 en la que se informó el mismo (folios 16 a 22 expte.), y de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) (folios 38 a 74 expte.).

En la MAIN se justifica la norma como desarrollo del artículo 71 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia (LCP), con el objetivo de lograr y consolidar una caza planificada y ética, la caza del siglo XXI, en donde la formación del cazador se considera necesaria para un uso sostenible de los recursos cinegéticos y ayuda a compatibilizar el resto de usos y usuarios de los espacios naturales y agrícolas y donde el examen del cazador se hace necesario al objeto de que éstos tengan un mejor conocimiento sobre determinados aspectos legales y prácticos relacionados con el ejercicio de la misma.

Este examen se justifica también como necesario para obtener la licencia interautonómica, que abre la posibilidad de ejercer la actividad a nivel nacional con una sola licencia de caza.

En cuanto a su ámbito subjetivo, está destinado a todas aquellas personas que quieran obtener por primera vez las licencias de caza clase G (Básica), clase S (Básica) y clase C (C1, C2 y C3, Especiales) y a aquellos que no la

hayan tenido en vigor en los últimos cinco años anteriores. Igualmente deberán someterse a dichas pruebas quienes se les haya retirado la licencia por resolución administrativa o sentencia judicial firme confirmatoria de la comisión de una infracción grave o muy grave.

En relación a los títulos competenciales, se dicta al amparo de la competencia exclusiva recogida en el artículo 10.Uno, apartado 9, del Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad autónoma en materia de caza y pesca fluvial.

Por lo que respecta al rango normativo, se justifica la forma de Decreto en los artículos 22.12 y 38 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y del artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Se refieren y valoran las consultas realizadas, el trámite de audiencia efectuado y los informes o dictámenes solicitados.

Se realiza un informe de impacto presupuestario, en el que se afirma que éste es mínimo; un informe de impacto económico; de impacto por razón de género y; otros impactos.

Cumple, pues, dicha MAIN con el contenido exigido por la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Acuerdo, de 6 de febrero de 2015, del Consejo de Gobierno.

SEGUNDO.- Mediante su publicación en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia* (BORM) de 2 de diciembre de 2016 se anuncia la apertura del trámite de información pública y audiencia de los interesados (folio 77 expte.), habiendo realizado alegaciones en dicho trámite la Federación de Caza de la Región de Murcia (folio 79 expte.), que son analizadas en informe, de 27 de enero de 2017, del Servicio de Diversificación de Economía Rural del Dirección General de Desarrollo Rural y Forestal de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (folios 81 a 84 expte.).

TERCERO.- Constan dos copias de la MAIN inicial y una del anteproyecto de Decreto (folios 85 a 177 expte.).

CUARTO.- Consta informe, de 2 de marzo de 2017, del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente (folios 178 a 186 expte.).

QUINTO.- Tras recoger en el texto del anteproyecto de Decreto las observaciones realizadas en el informe del Servicio Jurídico (folios 187 a 200 expte.), se elabora una segunda MAIN con fecha 10 de marzo de 2017 (folios 201 a 242 expte.).

SEXTO.- El Pleno del Consejo Económico y Social (CESRM), en su sesión de 29 de septiembre de 2017, informó el Proyecto de Decreto (folios 285 a 306 expte.) en el sentido de valorar positivamente su elaboración con las observaciones recogidas en el cuerpo del Dictamen.

Entre dichas observaciones destacan las realizadas en relación con el cumplimiento del trámite de audiencia; con el lamentable retraso de la Administración en regular las pruebas de aptitud para la obtención de la licencia de caza (22 años); con la laguna existente respecto de la situación de los españoles que hayan obtenido en el extranjero una licencia de caza; con la concreción del número de horas presenciales mínimas para la concesión del certificado de asistencia al curso de formación; sobre los documentos que han de adjuntarse con la solicitud de homologación para impartir cursos de formación, sobre el temario del examen; sobre la proporción de respuestas acertadas del examen; sobre la validez del certificado que acredita la superación de una parte de la prueba; sobre la elaboración del Manual del Examen; sobre las funciones del tribunal y sobre las impugnaciones del examen.

SÉPTIMO.- Dichas observaciones se recogen en una nueva versión del anteproyecto de Decreto (folios 307 a 321 expte.), elaborándose una tercera MAIN de fecha 24 de octubre de 2017 (folios 243 a 284 expte.).

OCTAVO.- Con fecha 29 de noviembre de 2017 se emite informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos (folios 322 a 327 expte.), realizando observaciones de técnica normativa.

NOVENO.- Con fecha 4 de diciembre de 2017 se elabora una cuarta y última MAIN (folios 328 a 367 expte.) y, tras elaborar una nueva versión del Proyecto (como copia autorizada del mismo, según diligencia firmada por la Secretaria General de la Consejería impulsora del Proyecto, de fecha 18 de diciembre de 2017), se somete al Consejo Jurídico para Dictamen.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados el preceptivo extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 19 de diciembre de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al tratarse de una disposición de carácter general que se dicta en desarrollo del artículo 71 LCP.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene por objeto, como declara su artículo 1, proceder al desarrollo reglamentario del artículo 71 LCP, regulando las pruebas de aptitud necesarias para obtener las licencias de caza.

El artículo 45 de la Constitución Española (CE), entre los principios rectores de la política social y económica, recoge que *"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo."*

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva."

Por su parte, el artículo 148 CE preceptúa que *"1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

(...)

11ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial".

En su virtud, el artículo 10.Uno.9. del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) le atribuye la competencia exclusiva en materia de *"Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Caza y pesca fluvial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades"*.

Ya la Recomendación 85/17, de 23 de septiembre de 1985, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, pone de relieve la necesidad de asegurar una educación y formación de los cazadores para que sean conscientes de responsabilidad con el patrimonio natural. En ella se recomienda considerar la oportunidad de subordinar la expedición de la licencia de caza a la superación de un examen consistente en una prueba teórica y otra práctica. Asimismo, la Resolución 882/1987, relativa a la importancia de la caza en las regiones rurales de Europa, aprobada por la Comisión Permanente del Consejo de Europa, invita a los Estados miembros a esforzarse en favorecer una mejor formación e información de los cazadores.

A nivel estatal, ya la Ley 4/1989, de 27 de marzo, por la que se establecen normas de protección, conservación, restauración y mejora de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, disponía en su artículo 35 que *"1. Para el ejercicio de la caza y de la pesca será requisito necesario la acreditación, mediante el correspondiente examen, de la aptitud y conocimiento preciso de las materias relacionadas con dichas actividades, conforme a lo que reglamentariamente se determine."*

2. La superación del citado examen habilitará a los interesados para la obtención de las correspondientes licencias de caza o pesca, que expedirán los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y que serán válidas para el ámbito territorial de cada una de ellas"; artículo que fue declarado nulo por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de Región de Murcia, en su artículo 51, relativo a las licencias, disponía en su apartado 2 que *"Para la obtención de la primera licencia que habilite al ejercicio de la caza será requisito necesario la acreditación, mediante la superación del correspondiente examen teórico-práctico, de la aptitud y conocimientos precisos de las materias relacionadas con dichas actividades, conforme a lo que reglamentariamente se determine"*; desarrollo reglamentario que no solo no se produjo, sino que dicho precepto fue derogado por la actual Ley 7/2003, de 7 de noviembre, de caza y pesca fluvial de la Región de Murcia, cuyo vigente artículo 71, en su apartado 2, dispone:

"Para la obtención de la primera licencia que habilite al ejercicio de la caza o de la pesca fluvial, la Consejería competente exigirá la acreditación mediante la superación del correspondiente examen teórico-práctico, de la aptitud y conocimientos precisos de las materias relacionadas con las actividades de caza y pesca fluvial, conforme a lo que se determine reglamentariamente".

El Proyecto de Decreto que ahora se examina es desarrollo reglamentario del precepto transcrito.

Por tanto, ostentando la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y de protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades y estableciendo el transcrito artículo 71 que las pruebas de aptitud que han de superar los que pretendan la obtención de la primera licencia de caza será objeto de desarrollo reglamentario, corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria para regular las *"pruebas de aptitud para la obtención de la licencia de caza en la Región de Murcia"*.

II. Esta habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario se encuentra en la propia Disposición final segunda de la Ley 7/2003, al disponer que *"Se autoriza al Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente Ley"*.

No obstante, dicho órgano ostenta la titularidad originaria de la potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía, así como los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas (LPACAP) que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales.

El Proyecto reviste forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para las disposiciones de carácter general.

TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración y la documentación remitida.

Con carácter general, el procedimiento seguido para la elaboración se ha ajustado a lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, conforme a las actuaciones obrantes en el expediente que seguidamente se relacionan:

1. La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el entonces departamento competente en la materia, Dirección General de Desarrollo Rural y Forestal. En la actualidad, conforme al Decreto 39/2017, de 1 de agosto, que modifica el Decreto 3/2017, de 4 de mayo, de reorganización de la Administración Regional, es la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente quien asume las competencias en materia de caza y, dentro de ella, en virtud del Decreto 75/2017, de 17 de mayo, por el que se establecen sus órganos directivos, corresponde la gestión de esta materia a la Dirección General del Medio Natural.

A dicha propuesta se acompañaba el correspondiente borrador y la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN). A este respecto la MAIN fue introducida en el ordenamiento regional por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando su Disposición final primera la Ley 6/2004 con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación en la elaboración de los anteproyectos de Ley y en las disposiciones reglamentarias, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica, siendo de aplicación respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM de 20 siguiente), por lo que resulta plenamente exigible al Proyecto examinado.

Se advierte, no obstante, que la tramitación comenzó directamente con la elaboración de un primer borrador de proyecto y su remisión al Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, siendo sólo después cuando se procede a elaborar la MAIN y a elevar el expediente a la Secretaría General de la Consejería. Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, el reciente 47/2016), tal proceder no resulta correcto, pues el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, pues es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular, a fin de que la Secretaría General competente autorice su tramitación y, en caso afirmativo, dicha MAIN, además del borrador de reglamento de que se trate, pueda ser examinada por los interesados en el trámite de audiencia que se acuerde, con el objetivo de que éstos tengan el adecuado conocimiento de la motivación y análisis de las posibles repercusiones de la norma proyectada contenidos en dicha Memoria o informe, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento puedan completarse en la forma que proceda.

También consta el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería impulsora del Proyecto, el Dictamen del CESRM y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

II. El procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común. Dicho Título resulta directamente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa, puesto que la LPACAP entró en vigor el 2 de octubre de 2016 y el procedimiento de referencia se inicia con la propuesta, de 18 de noviembre de 2016, del Director General de Desarrollo Rural y Forestal.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP dispone:

"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- 1. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- 2. La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- 3. Los objetivos de la norma.*
- 4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella".

La norma autonómica, por el contrario, establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, o cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por

medio de informes o consultas en el proceso de elaboración (art. 53.3, letras c) y e) de la Ley 6/2004).

En nuestro caso, tratándose el Proyecto de Decreto que se examina de la regulación de un aspecto parcial y concreto de la materia de caza (pruebas de aptitud para la obtención de la licencia), estaría exento de la consulta previa a través de la página Web.

Por otro lado, consta en el expediente que se sometió el anteproyecto de Decreto al Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, en el que están representados: la Federación Murciana de Caza, las Sociedades Federadas de Cazadores, las Granjas Industriales Cinegéticas, el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos, el Colegio Oficial de Ingenieros de Montes, el Colegio Oficial de Biólogos, Asociaciones de Ecologistas y Protectoras de la Naturaleza, Asociaciones Agrarias, la Dirección General de Deportes y la Confederación Hidrográfica del Segura. No habiendo emitido éstos informes individualizados se puede entender cumplido el trámite de audiencia conforme al artículo 53.3 de la Ley 6/2004; pero, además, consta que se sometió el Proyecto de Decreto a información pública y audiencia de los interesados mediante anuncio publicado en el BORM de 2 de diciembre de 2016, habiendo presentado alegaciones la Federación de Caza de la Región de Murcia y que, además, según consta en la MAIN elaborada, fue publicada en las Webs del Portal de Transparencia y murcianatural, por lo que el trámite de audiencia debe entenderse cumplido.

III. En los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha introducido en el ordenamiento español, a través del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la necesidad de evaluar el impacto normativo en la infancia y en la adolescencia de las normas que se contengan en los anteproyectos de Ley y en los proyectos de reglamentos; añade también una disposición adicional en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, con el siguiente texto:

"Disposición adicional décima. Impacto de las normas en la familia.

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia".

De ambas evaluaciones carece el Proyecto, considerándose necesarias dado que la edad mínima para participar en la pruebas de aptitud es la de 14 años (artículo 4 del Proyecto de Decreto).

Esta consideración tiene carácter esencial

Por último, en relación con la documentación remitida a consulta se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración en las MAINs intermedias, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

CUARTA.- Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de una parte expositiva, 15 artículos, una disposición final y cuatro anexos, cuyo texto pasamos a examinar.

A) A la parte expositiva.

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, 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"*.

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 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. 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.

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 proyecto el contenido del preámbulo dispone el ámbito competencial a nivel constitucional y estatutario en virtud del cual se ejercita la competencia reglamentaria. Asimismo, se hace referencia al artículo 71 LCP, que exige un examen de aptitud para la obtención de la primera licencia de caza, conforme a lo que se determine reglamentariamente.

Se hace referencia al régimen básico establecido en la Ley 33/2015, de 21 de diciembre, por el que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de Biodiversidad; a la Recomendación 85/17, de 23 de septiembre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa y a la Resolución 882/1987.

Se dice que el objetivo de la norma es lograr y consolidar una caza planificada y ética, la caza del siglo XXI y que se elabora el Manual del Examen del Cazador como herramienta para superar la prueba.

Atendiendo a lo expuesto inicialmente, se echa en falta una mayor concreción del contenido normativo del Proyecto de Decreto, como es su ámbito subjetivo, la referencia a los cursos de formación y a las entidades homologadas para impartir los cursos, al contenido del examen, al procedimiento, a las licencias de otras Comunidades Autónomas, a los cazadores extranjeros o a la existencia de un temario que se introduce en uno de los Anexos del Proyecto de Decreto.

Igualmente se debería hacer referencia al Protocolo de Colaboración para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y pesca.

B) Al articulado.

- Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1º. En el último punto y seguido del apartado 1 se habla de la superación del examen de aptitud para cazar o "examen del cazador".

En primer lugar, llama la atención la reiteración en utilizar la expresión "examen del cazador" en diversos preceptos de la iniciativa normativa (arts. 2, 6, 10 y Anexo I), hecho que, sin duda, responde a que esa denominación de "examen del cazador" se encuentra también en el Protocolo de Colaboración para el establecimiento de las licencias interautonómicas de caza y pesca al que ya se ha hecho referencia. Pero esa referencia al "examen del cazador" no tiene porqué ser vinculante en su forma, aunque sí en su espíritu material de necesidad de acreditación de unos saberes determinados que deben ser demostrados y, además, en un proceso material y formal homologable entre todas las Comunidades Autónomas que suscriben dicho Protocolo.

Y dada la falta de vinculación jurídica de una expresión hasta cierto punto, incluso, coloquial, puede servir, mucho mejor, la utilización de la expresión "*pruebas de aptitud*" que se hace constar en el título del Decreto. Además, y si solo se utiliza la expresión "pruebas de aptitud" en todos los artículos, entonces sí que el Decreto conectaría terminológicamente, en su plenitud, con el artículo 71 LCP, pues dicha expresión es la que se utiliza en tal precepto del que el Proyecto de Decreto es desarrollo reglamentario.

En otro orden de cosas, consideramos que dicho apartado se extralimita respecto de la Ley cuyo desarrollo parcial pretende.

En efecto, el apartado 2 del artículo 71 LCP dispone que "*Para la obtención de la primera licencia que habilite al ejercicio de la caza o de la pesca fluvial, la Consejería competente exigirá la acreditación mediante la superación*

del correspondiente examen teórico-práctico, de la aptitud y conocimientos precisos de las materias relacionadas con las actividades de caza y pesca fluvial, conforme a lo que se determine reglamentariamente".

Como vemos, el examen de aptitud se exige por la Ley única y exclusivamente para la obtención de la primera licencia. Sin embargo, este apartado primero establece también la obligatoriedad de realizar las pruebas de aptitud a *"aquellos que no la hayan tenido en vigor en los últimos cinco años anteriores a la entrada en vigor del presente Decreto"*, lo que supone una extralimitación del reglamento respecto de la Ley que resulta injustificada y restrictiva de derechos, por lo que deberá eliminarse este supuesto.

Esta consideración, aunque no tiene carácter esencial, debe recogerse para una mejora significativa del texto.

2º. El apartado 2 del precepto resulta redundante respecto del anterior en su redacción original, e innecesario tras la consideración esencial establecida anteriormente, puesto que al ser las pruebas de aptitud únicamente necesarias para la obtención de la primera licencia, o la solicitada tras el periodo de inhabilitación, resulta inocua la previsión de que tampoco serán necesarias para aquellos que hubiesen poseído la licencia dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor del Decreto.

En consecuencia este apartado debería suprimirse y, aunque esta observación no tiene carácter esencial, debe recogerse para una mejora significativa del texto.

3º. Respecto del apartado 3, que debe pasar a numerarse como 2, las Directrices de Técnica Normativa afirman que "No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarios (por limitarse a reproducir literalmente la Ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal". Sobre la técnica de la *lex repetita* se ha pronunciado reiteradamente este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes (por ejemplo Dictamen 392/17).

Este apartado 3 textualmente dice que *"Será también necesario superar el examen en el supuesto que se haya retirado la licencia de caza por resolución administrativa o sentencia judicial firme, motivada por infracción grave o muy grave, una vez cumplido el plazo de inhabilitación, como establece el artículo 73.3 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre"*.

Pues bien, el precepto legal referido lo que dispone es que *"Quienes hayan sufrido la retirada de la licencia de caza o pesca fluvial por resolución administrativa o sentencia judicial firme, motivadas por infracción grave o muy grave, necesitarán para obtenerla nuevamente, una vez cumplido el plazo de inhabilitación, superar las pruebas de aptitud correspondientes que se establezcan"*; redacción que parece más adecuada (excluyendo la referencia a la pesca fluvial), por lo que debería utilizarse esta redacción añadiendo al final, entre paréntesis, la referencia al artículo 73.3 de la Ley 7/2003.

4º. El apartado 4 de este artículo 2, que debe pasar a numerarse como 3, dispone que *"Se reconocerán como*

válidos los certificados de aptitud y las licencias de caza expedidas con pruebas similares por cualquier otra comunidad autónoma, para la obtención de la licencia en la Región de Murcia".

En primer lugar, se aprecia un contrasentido porque reconoce como válidos los certificados de aptitud y las "licencias", para después añadir que el objeto de este reconocimiento es la "obtención de la licencia en la Región de Murcia". Pues bien, si se reconoce como válida la licencia expedida por cualquier otra comunidad autónoma, no puede ser al objeto de obtener la licencia en la Región de Murcia sino que la licencia de otra comunidad autónoma debería ser válida por sí misma.

Además, se debería de indicar quién y de qué forma va a "homologar" esas pruebas de aptitud y licencias de otras comunidades autónomas, pues está sería la función propia del reglamento de desarrollo normativo.

Pero es que, además, el precepto que pretende desarrollar no dice lo que pretende decir el apartado que analizamos. Así, el apartado 6 del reiterado artículo 71 LCP dispone que:

"6. Se reconocen como válidos para obtener la licencia de caza y pesca fluvial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los certificados de aptitud expedidos por cualquier otra Comunidad Autónoma, bajo el principio de reciprocidad, así como los equivalentes para los cazadores y pescadores extranjeros en su país de origen, en los términos que reglamentariamente se determine".

Como vemos, el precepto no habla de reconocimiento de licencias sino exclusivamente de pruebas de aptitud, tanto de otras comunidades autónomas como de otros países extranjeros. Por tanto, se debe eliminar la referencia a las licencias. El reglamento lo que debe hacer, como se ha dicho anteriormente, es desarrollar el procedimiento mediante el que se va a proceder a reconocer la validez de dichos certificados y respecto de cuáles comunidades autónomas.

Cosa distinta es que lo que se pretenda sea incluir el tema relativo a las licencias interadministrativas a las que se hace referencia en la MAIN, creadas en virtud del Protocolo de Colaboración signado por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y los Presidentes de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León con fecha 9 de abril de 2014, aunque en la MAIN no se especifica si nuestra Comunidad Autónoma pretende su adhesión a dicho Protocolo o ya lo ha hecho.

En cualquier caso, el tema de las licencias interadministrativas debería incluirse como una disposición adicional por tratarse de una regulación "ex novo" y ser cuestión distinta de las pruebas de aptitud necesarias para obtener dicha licencia que es el objeto del presente proyecto de Decreto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

5º. El apartado 5 establece como excepción a la necesidad de obtener el certificado de aptitud, previo a la licencia, el caso de los cazadores "extranjeros o comunitarios" no residentes en España que acrediten la posesión, en los

cinco años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor del decreto, de una licencia de caza expedida por cualquier comunidad autónoma o documento acreditativo de la habilitación para el ejercicio de la caza emitido en su país de origen.

En primer lugar, los términos "extranjero" y "comunitario" no son oponibles, puesto que tan extranjero es en España un ciudadano de un país de la Unión Europea como de un país extracomunitario, por lo que resulta más correcto la utilización del término "extranjero" que engloba a ambos.

Al igual que se expuso para el apartado anterior, el apartado 6 del artículo 71 LCP reconoce como válidos los "certificados de aptitud" expedidos por otra comunidad autónoma o por un país extranjero bajo el principio de reciprocidad, pero este reconocimiento no alcanza a las "licencias" y mucho menos con la restricción de las obtenidas en los últimos cinco años, por lo que se reiteran las consideraciones expuestas en el apartado anterior.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 5. Cursos de formación.

1º. En el apartado 2 se dice que *"Los cursos se impartirán en los locales o áreas de dichas entidades o en aquellos que les cedan"*.

No se alcanza a comprender que se quiere decir cuando se emplea la palabra "área" con referencia a los lugares donde se van a impartir los cursos de formación, por lo que deberá eliminarse para evitar confusión.

Resulta igualmente confuso que se haga referencia a los locales que "les cedan" a las entidades que van a impartir los cursos, resultando más correcto que se haga referencia a los que dichas entidades posean por cualquier título válido.

2º. En el apartado 4 se repite la palabra "duración" por lo que debería eliminarse la segunda referencia.

3º. En el apartado 5 debe añadirse una "s" detrás de "Clase".

4º. El apartado 6 comienza diciendo:

"A los que hayan adquirido los conceptos básicos y superen la prueba establecida por la entidad homologada sobre los contenidos del Anexo II,..."

La forma de acreditar la adquisición de los conceptos básicos es precisamente con la superación de la prueba, porque ¿de qué otra manera podemos comprobar que se han adquirido esos conocimientos? Por ello, la primera frase del párrafo "A los que hayan adquirido los conceptos básicos" parece superflua y debería eliminarse.

El apartado habla de la superación de una prueba establecida por la entidad homologada. Dado que el certificado de superación del curso que expide la entidad supone contar ya con dos puntos en el posterior examen realizado por la Consejería competente, deberían establecerse unos criterios objetivos comunes que deberán reunir dichas pruebas realizadas por la entidad con el objeto de establecer cierta igualdad en las mismas. Esta consideración tiene carácter esencial

- Artículo 6. Homologación de entidades para impartir el curso de cazador.

1º. En el artículo 5 se habla de "cursos de formación de aptitud para cazar" no del "curso de cazador", expresión que deberá eliminarse de acuerdo con las consideraciones realizadas al artículo 2.

2º. En el primer párrafo del apartado 1 debe sustituirse la palabra "recogidas" por la palabra "reconocidas".

Al final del punto e) se dice que *"Se describirá la disponibilidad de clases y zonas que reúnan las condiciones mínimas para la realización de la docencia"*, pero no se especifica cuáles son esas condiciones mínimas, o bien cuál es la norma que las contiene, por lo que deberá concretarse en aras de la seguridad jurídica. Esta consideración, aunque no tiene carácter esencial, mejoraría sustancialmente el texto.

En el punto f) se dice:

"Declaración responsable de disponer al menos de un técnico competente para impartir las clases. Son técnicos competentes los universitarios que puedan demostrar académicamente, a través de los correspondientes planes de estudios, la posesión de, al menos, 3 créditos europeos en materias...".

No parece correcto decir que van a tener consideración de técnico competente los universitarios y titulados universitarios, pues supone el ejercicio de una competencia sobre profesiones tituladas y no corresponde a la Comunidad Autónoma.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Tampoco parece adecuado hablar de "créditos europeos" sino que la terminología correcta es "crédito ECTS".

Además, la forma de justificar esos créditos no puede ser el plan de estudios, sino el certificado de estudios que acredite que se han superado tales créditos en las materias especificadas.

3º. El apartado 3 de este artículo atribuye efectos desestimatorios al transcurso del plazo de tres meses sin haberse resuelto la solicitud. El artículo 24.1 de la LPACAP dispone que:

"1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado".

El supuesto que nos ocupa (homologación de una entidad para impartir cursos de aptitud para cazar) no se encuentra entre las excepciones al silencio positivo que el precepto establece, y resulta evidente que el proyecto que analizamos no es de ley sino de Decreto, al que le está vedada la posibilidad de disponer el sentido desestimatorio del silencio, por lo que debe modificarse esta disposición.

Esta consideración tiene carácter esencial.

4º. El apartado 4 nos dice que la homologación se "retirará", lo que no es correcto, sino que debe sustituirse por el término "revocará".

Además, falta añadir que la revocación se realizará a través de un procedimiento en el que se dará audiencia a la entidad interesada.

5º. En el apartado 6 se nos dice que la Consejería competente en materia de caza podrá "colaborar y supervisar el desarrollo de las clases". Resulta evidente que la Consejería podrá supervisar el desarrollo de las clases, pero no se concreta que tipo de "colaboración" va a realizar la Consejería" en el desarrollo de las mismas.

Por lo que respecta a la proposición de las mejoras que considere necesarias, debería añadirse que estas mejoras serán de obligado cumplimiento para la entidad.

- Artículo 7. Solicitud.

El apartado 1 no puede comenzar diciendo "*Se realizará en modelo normalizado...*" por mucho que el artículo se denomina "Solicitud", sino que debe comenzar indicando que la "*La solicitud para participar en las pruebas de aptitud de cazador...*", o expresión similar.

En este mismo apartado se habla de "*Consejería con competencias cinegéticas*" cuando hasta este momento, cuando se ha hecho referencia a las competencias de los órganos administrativos intervinientes, se ha utilizado la expresión "competencias en materia de caza", por lo que debería unificarse la terminología en todo el articulado del Proyecto de Decreto.

Al final de este apartado 1 se dice "*...y certificado de que acredita la asistencia al curso de formación y la adquisición de conocimientos básicos...*". La frase resulta farragosa, porque hace referencia a la acreditación tanto de la asistencia al curso de formación (cuando el artículo 5 dice que el curso podrá ser presencial u on-line) como a la adquisición de los conocimientos básicos, cuando el certificado emitido por la entidad homologada entendemos que debe emitirse exclusivamente cuando con la superación del examen se demuestra que se han adquirido los conocimientos básicos. Por ello consideramos que bastaría con indicar que con la solicitud se acompañará "certificado expedido por la entidad homologada acreditativo de la superación del curso de formación, en el caso de haberlo realizado", o expresión equivalente.

- Artículo 9. Contenido del examen.

1º.- En el apartado 3 se indica que el cuestionario práctico consiste en contestar por escrito en un tiempo máximo de 60 minutos un cuestionario con 30 preguntas. Sin embargo, a continuación se indica que la prueba va a consistir en identificar ejemplares o armas mediante su exhibición, lo que no se compadece con el hecho de que exista un tiempo limitado global para la prueba, ya que cada exhibición de ejemplar o arma para su identificación requerirá de un tiempo que debe ser compatible con el tiempo total de que se dispone para realizar la prueba.

2º. Debería replantearse la redacción del apartado 4 para indicar con claridad que la puntuación mínima de 7 puntos necesaria para superar cada parte, será el resultado de sumar la puntuación obtenida en el test más los 2 puntos que proporciona la superación del curso de formación voluntario.

3º. Igualmente, debería replantearse el apartado 5 para indicar con claridad en qué van a consistir los exámenes cuando se elija participar en los exámenes de aptitud para las clases G, C2 o C3, más la clase S o la Clase C1 o las tres modalidades, puesto que el temario es distinto en algunos temas.

4º. El apartado 6 resulta innecesario, puesto que en el apartado 5 ya se ha indicado que los cambios de temario afectan únicamente a las pruebas de aptitud de las licencias S y C1.

5º. El apartado 7 resulta redundante, puesto que esta previsión ya se indica en el apartado 4 y se ha indicado previamente en el apartado 6 del artículo 5.

6º. El primer punto del apartado 8 es reiteración de lo dicho ya en el apartado 4.

- *Artículo 11. Constitución, composición y actuación del tribunal.*

1º. Del título del artículo se debe eliminar el término "constitución" puesto que en su contenido no se regula nada sobre la constitución del tribunal. Igualmente debe sustituirse el término "actuación" por el de "funciones".

2º. Este artículo debería organizarse en dos apartados: el primero dedicado a la composición del tribunal calificador y sus suplentes y un segundo apartado dedicado a las funciones de éste.

- *Artículo 13. Certificado de aptitud.*

El citado artículo es del siguiente tenor literal:

"Una vez superadas las pruebas de aptitud, la Consejería competente en materia de caza expedirá a quienes superen el examen, un certificado acreditativo de la aptitud para poder obtener la licencia de caza en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, según el modelo del Anexo IV".

La expresión "a quienes superen el examen" debe suprimirse por redundante.

- *Artículo 14. Licencias de otras Comunidades Autónomas.*

Respecto del apartado 1 se realizan las consideraciones vertidas sobre el artículo 2 del Proyecto de Decreto, pues se vuelven a mezclar las licencias con los certificados de aptitud, cuando el artículo 71 LCP solo equipara los

certificados de aptitud y no las licencias, por lo que debe suprimirse la referencia a las licencias.

Además es una reiteración de lo expuesto en dicho artículo 2 por lo que debería suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 15. Efectos de la documentación de caza equivalente a los cazadores extranjeros.

Cabe hacer a este artículo idénticas consideraciones que al artículo anterior.

Esta consideración tiene carácter esencial.

1. A los anexos.

- Anexo I. Solicitud para presentarse al examen de aptitud para cazar.

De conformidad con el artículo 66.1.b) LPACAP deberá añadirse al modelo de solicitud "la identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación".

Deberá sustituirse la expresión "examen del cazador" por "pruebas de aptitud".

Debe suprimirse el segundo supuesto de los establecidos como necesarios para obtener el certificado de aptitud, que es "No haber tenido en vigor la licencia en los último cinco años".

- Anexo III. Solicitud de homologación para impartir la formación para el examen de aptitud para cazar.

La referencia que se realiza al artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, debe sustituirse por la referencia al artículo correspondiente de la LPACAP.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto.

SEGUNDA.- Se consideran observaciones esenciales que han de ser subsanadas o justificadas las realizadas:

1º) A la ausencia de evaluación del impacto normativo en la infancia, la adolescencia y la familia.

2º) A los apartados 4 y 5 del artículo 2.

3º) Al apartado 6 del artículo 5.

4º) A los apartados 1 y 3 del artículo 6.

5º) Al artículo 14.

6º) Al artículo 15.

TERCERA.- Las demás observaciones y correcciones de técnica normativa contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.