



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 435/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2019, 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 Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 12 de julio de 2019 (COMINTER 233626/2019), sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la figura del guarda de caza de la Región de Murcia (expte. 222/19), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Medio Natural de la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente, elabora un primer borrador de Decreto por el que se regula la figura del guarda de caza en la Región de Murcia. En el índice de documentos adjunto al expediente remitido al Consejo Jurídico se afirma que el borrador data de 10 de noviembre de 2017.

En el indicado expediente, el borrador se acompaña de los siguientes documentos:

a) Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) inicial, de 10 de noviembre de 2017. Según dicho documento el Proyecto persigue el desarrollo reglamentario de los artículos 80 y 81 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia (LCPRM), para regular y promover la figura del guarda de caza. Se configura como un elemento que aúne la gestión cinegética con la conservación del ecosistema donde se integran los cotos de caza, facilitando, de este modo, la explotación sostenible de la caza como recurso natural. Para ello se regulan sus funciones, los requisitos de formación y los mecanismos de homologación y verificación de la aptitud profesional necesaria, en el ejercicio de las competencias que en materia de caza corresponden a la Comunidad Autónoma y en el marco de la legislación estatal de seguridad privada (Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, en adelante LSP), que regula la figura de guarda rural, una de cuyas especialidades es, precisamente, la de guarda de caza.

De conformidad con la MAIN, el futuro Decreto carece de impactos significativos en el ámbito presupuestario (se ahorrarán unos 19.000 euros en horas de trabajo de los Agentes Medioambientales y se apunta un impacto recaudatorio positivo que no precisa, por la "creación" de dos nuevos tributos que no llega a identificar) y económico (se crearán unos 50 puestos de trabajo de guarda de caza). El resto de impactos, de género, así como de otros que no se especifican, se califican como nulos.

- b) Propuesta fechada el 15 de enero de 2018, que eleva la Directora General de Medio Natural al titular de la Consejería de adscripción para que se tramite el Proyecto como Decreto. Dicha propuesta es aceptada por el Consejero de Turismo, Cultura y Medio Ambiente mediante Orden de la misma fecha, que manifiesta su conformidad para la iniciación del procedimiento.
- c) El 8 de febrero de 2018 se firma una MAIN, que también se califica de inicial y que, salvo error u omisión, es la misma que ya se incorporó al expediente en noviembre de 2017.

Acompaña a esta MAIN un borrador de Decreto que según el índice de documentos se fecha el 5 de febrero de 2018, pero no hay en el expediente indicación alguna acerca de las modificaciones introducidas en el Proyecto con ocasión de este segundo texto que lo diferencien del original.

d) El 21 de febrero de 2018 se publica en el BORM anuncio de la Dirección General de Medio Natural por el que se somete a consulta pública la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se regula la figura del guarda de caza en la Región de Murcia.

e) Se ha recabado el parecer del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca, que lo informa en su sesión de 28 de febrero de 2018. Consta en el expediente una copia del acta de la indicada sesión.

f) Consta en el expediente que presentan alegaciones el Colegio de Ingenieros Técnicos Forestales, la Federación de Caza de la Región de Murcia, los Agentes Medioambientales (así consta referenciado en el índice de documentos el número 10, como "*alegaciones de Agentes Medioambientales*", sin precisar si se trata de una asociación profesional de dicho colectivo) y la Asociación de Guardas Rurales de la Región de Murcia.

g) La valoración que de cada una de dichas alegaciones se realiza por el centro directivo impulsor del Proyecto, con indicación de las que son asumidas e incorporadas al texto y cuáles son objeto de rechazo se realiza mediante informe de 8 de junio de 2018.

En esa misma fecha se redacta un nuevo borrador del texto, una vez incorporadas las modificaciones sugeridas por las alegaciones que han sido acogidas por el órgano impulsor del futuro Decreto y se incorpora al expediente una nueva MAIN.

En esta nueva MAIN y como consecuencia de algunas alegaciones formuladas que cuestionaban la competencia de la Comunidad Autónoma para proceder a la regulación proyectada, se precisa que no se crea ninguna figura de personal de seguridad privada diferente de las ya existentes en la normativa estatal. Se reconoce la figura nacional de guarda rural en la especialidad de guarda de caza, a la que "*se le aporta una formación complementaria para poder acceder a un registro administrativo. Lo único que se crea es una base de datos*".

Esta MAIN ya incorpora una valoración de los impactos sobre la infancia, la adolescencia y la familia.

SEGUNDO.- El 14 de noviembre de 2018, el Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Proyecto lo informa, formulando tan numerosas observaciones y sugerencias que opta por efectuar una nueva redacción del texto.

TERCERO.- También del 14 de noviembre data una nueva MAIN que recoge las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico de la Consejería, las cuales se habrían asumido en su totalidad e incorporado al texto, dando lugar a una nueva versión del mismo.

CUARTO.- El 23 de enero de 2019, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia evaca dictamen sobre el Proyecto. Éste es objeto de valoración positiva si bien se formulan diversas observaciones y sugerencias concretas de carácter técnico jurídico.

QUINTO.- La incorporación de las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social determina la elaboración de una nueva versión del texto, que se acompaña de una MAIN, fechada el 8 de febrero de 2019.

SEXTO.- El 26 de junio, la Dirección de los Servicios Jurídicos evaca su informe 15/2019 en sentido favorable al Proyecto, sin perjuicio de la realización de diversas observaciones y sugerencias de técnica normativa y mejora de la redacción.

Según consta en el índice de documentos, la incorporación de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos da lugar a un nuevo texto que obra en el expediente como documento 22 y que se data el 9 de julio de 2019.

SÉPTIMO.- El 11 de julio se diligencia por la Secretaría General de la Consejería promotora, por delegación de su titular, el texto autorizado que se somete a Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

El Proyecto consta de una parte expositiva innominada, doce artículos, una disposición adicional y dos finales, así como siete anexos (I. Solicitud de inscripción en el Registro de Guardas de Caza de la Región De Murcia; II. Renovación de inscripción en el Registro de Guardas de Caza de la Región De Murcia; III. Distintivos de identificación personal; IV. Comunicación de servicio de guarda de caza en terreno cinegético; V. Modelo de denuncia; VI. Declaración responsable sobre señalización y límites de terreno cinegético; y VII. Temario del curso de gestión cinegética).

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaria e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 12 de julio de 2019.

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 (LCJ), al considerarlo la Consejería proponente como un proyecto de disposición de carácter general que se dicta en desarrollo de la LCPRM.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

El procedimiento ha seguido, con carácter general, lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. No obstante se realizan las siguientes observaciones:

1. En relación con la participación en el procedimiento y aun cuando se ha permitido ampliamente la intervención directa de los interesados mediante el trámite de consulta pública previa del Proyecto, ha de coincidir con el Consejo Económico y Social en la advertencia acerca de la necesidad de extremar el cuidado en el sometimiento de asuntos a los órganos y consejos a través de los cuales se canaliza la participación institucional de las organizaciones y entidades de la sociedad civil en los asuntos públicos. Y es que para que dicha participación sea real y efectiva, la consulta ha de reunir ciertas condiciones que, desde luego, no se cumplen cuando se somete un borrador de texto normativo a un órgano asesor sin previamente facilitar dicho texto (Acta de la reunión del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, de 28 de febrero de 2018), limitándose la Administración a indicar que el borrador del mismo se encuentra publicado en el trámite de consulta pública. Con ello se equipara a los integrantes del órgano consultivo y participativo con los meros ciudadanos, confiriéndoles a igual que a éstos un plazo de presentación de observaciones y sugerencias, lo que no resulta acorde con la representación y posición institucional que aquéllos ostentan en el Consejo Asesor.

2. Sobre el informe de impacto presupuestario.

Afirma la MAIN que la futura norma "*no tiene ninguna repercusión negativa ni coste económico para la Administración Regional y muy al contrario, tiene una repercusión positiva, pues se va a producir un ahorro considerable para la Administración Regional*", que se calcula en unos 19.000 euros.

Estas afirmaciones que de manera tan contundente se formulan para tomar la decisión sin embargo no deben entenderse suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de las MAIN. En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía, en el número 6º de su apartado A "Introducción", como respuesta a la pregunta de si de la propuesta normativa no se derivaran impactos apreciables, señala que "*En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan*

impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge a continuación". Concreta ese contenido mínimo en su apartado "C.- Contenidos de la Memoria Abreviada", y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 4 "*En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos*". Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea "apreciable" faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que "*En todo caso*", sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en este como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios relevantes a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la CARM, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario. Otra bien distinta, que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado B5, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que "*Si sí existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar, mediante la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto*.

Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación".

Como conclusión de este apartado se obtiene, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, que la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar,

referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

Así, a modo de ejemplo y desde la perspectiva del gasto, no se contempla el coste de organización por parte del órgano directivo en materia de caza del curso de gestión cinegética que han de superar quienes quieran ejercer sus funciones como Guarda de Caza de la Región de Murcia (art. 3, letra d del Proyecto y cuyo contenido mínimo se establece en el Anexo VII del mismo).

Desde la perspectiva de los ingresos, no se cuantifica el impacto presupuestario de la bonificación del 30% en la tasa por actividades cinegéticas que se prevé en el artículo 2.3 del Proyecto. Además, afirma la última MAIN obrante en el expediente (pág. 344), en el apartado de impacto presupuestario, que se crean dos nuevos tributos en la modalidad de tasas, que no se especifican ni tienen su reflejo en la copia autorizada del texto sometido a Dictamen ni se cuantifican los ingresos que podrían reportar a las arcas regionales.

3. No consta la propuesta que el Consejero de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente habrá de elevar al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

TERCERA.- La naturaleza híbrida del Guarda de Caza de la Región de Murcia: competencia autonómica en materia de caza versus competencia estatal en materia de seguridad pública.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen tiene por objeto, según declara su artículo 1, regular la figura de guarda de caza de la Región de Murcia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 80 y 81 de la LCPRM.

El fundamento de la futura norma ha de buscarse en la competencia exclusiva que en materia de caza y pesca fluvial y protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en virtud de la atribución establecida por el artículo 10.Uno.9 del Estatuto de Autonomía, y de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 148.1,11^a de la Constitución.

En ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma dicta la LCPRM, cuyo artículo 80, bajo el epígrafe "de la Guardería Privada", prevé que todo aprovechamiento cinegético o piscícola podrá disponer de un servicio de vigilancia a cargo de su titular. Dicho servicio podrá ser individual o compartido, propio o prestado por empresas, de acuerdo con lo previsto en las normas específicas.

Los integrantes de estos servicios de vigilancia privada estarán obligados a denunciar cuantos hechos con posible infracción a la LCPRM se produzcan en la demarcación que tengan asignada y a colaborar con los agentes de la autoridad en materia cinegética y piscícola.

El artículo 81, por su parte, prohíbe a los encargados de la vigilancia cazar ni pescar durante el ejercicio de sus funciones, salvo en situaciones especiales previstas en la LCPRM o para el control de predadores, para lo cual deberán contar con autorización expresa de la Consejería competente.

Como se advierte de la indicada regulación, la Ley no predetermina la existencia de la figura del Guarda de Caza de la Región de Murcia ni impone en modo alguno que la vigilancia privada de los terrenos cinegéticos haya de efectuarse necesariamente a través o por medio de esta figura. Se limita a establecer la posibilidad de establecer un sistema de vigilancia a cargo del titular del aprovechamiento cinegético y a imponer a los componentes de dicho sistema, cuando exista, una obligación de denuncia (art. 80.2) y una limitación o prohibición (art. 81).

II. En la definición de la figura del guarda de caza de la Región de Murcia que efectúa el Proyecto tiene una sustancial incidencia la regulación de otra figura, la del Guarda Rural, especialidad de Guarda de Caza establecida por la normativa estatal en materia de seguridad como una de las profesiones de seguridad privada. Las relaciones entre ambas figuras son intensas toda vez que como requisito para ejercer como guarda de caza de la Región de Murcia se exige estar en posesión de la habilitación como Guarda Rural, especialidad Guarda de Caza, que expide el Ministerio del Interior conforme a lo establecido en la LSP. Según se desprende de las alegaciones efectuadas por la Asociación Profesional de Guardas Rurales de la Región de Murcia, la iniciativa para la elaboración del Proyecto surgió de dicho colectivo. La naturaleza híbrida o mixta de la figura contemplada en el Proyecto, que exige para ejercer como Guarda de Caza de la Región de Murcia la previa habilitación como Guarda Rural en su especialidad de Guarda de Caza por el Ministerio del Interior, exige efectuar un análisis desde el punto de vista competencial, pues junto a las competencias en materia de caza que corresponden a la Comunidad Autónoma, la regulación de las profesiones de seguridad privada corresponde en exclusiva al Estado.

A lo largo del expediente y ante las alegaciones formuladas por la Federación de Caza de la Región de Murcia relativas a que el Proyecto bien pretende regular la figura del Guarda de Caza de la normativa de seguridad privada, o bien crear una nueva especialidad o profesión de seguridad privada, careciendo de competencia la Comunidad Autónoma para cualquiera de ambas actuaciones, se han ido perfilando por el centro directivo promotor de la iniciativa normativa los contornos de la figura que constituye el objeto de su regulación: el Guarda de Caza de la Región de Murcia.

Así, en el informe de contestación a las alegaciones federativas (folio 155 del expediente) se afirma que "no se pretende ejecutar ni desarrollar la ley de seguridad privada. La denominación de guarda de caza de la Región de Murcia, aprovecha la figura ya existente a través de la ley de seguridad privada, y a través de 3 cursos le da formación específica de la Región de Murcia y lo único que crea es un Registro específico de estos guardas que han recibido formación específica de la Región y que se distinguen de los que no la han recibido y les reconoce los trabajos convencionales que suelen realizar".

Del mismo modo, el Servicio Jurídico de la Vicesecretaría del Departamento impulsor del Proyecto informa (folio 202 del expediente) que se pretende "regular específicamente los requisitos que deben cumplir quienes ya tienen la condición de guardas rurales de caza al amparo de la Ley 5/2014, de 4 de abril, y que además quieran ejercer funciones como guardas de caza de la Región de Murcia. Estos requisitos son, básicamente, superar cursos de formación específicos en materia de la caza en la Región de Murcia e inscribirse en el Registro de Guardas de Caza de la Región de Murcia que se crea al efecto".

Por su parte, la última MAIN que consta en el expediente, afirma que "Se aprovecha de que (sic) existe la figura del guarda de caza, se le ofrece formación complementaria para que se convierta en guarda de caza de la Región de Murcia. Por tanto, no se crea ninguna figura. Lo único que se crea es un registro".

Si bien en el informe de valoración de las alegaciones de la Federación de Caza parece deducirse que lo único que se pretende es establecer un registro de quienes ejercen en la Región de Murcia como Guardas Rurales con la especialidad de Guarda de Caza, es decir como personal de seguridad privada, lo cierto es que de la regulación contenida en el Proyecto y de las precisiones efectuadas en la MAIN y por el Servicio Jurídico de la Consejería, cabe deducir que se supera ampliamente dicha limitada concepción de la futura norma. Y es que en el artículo 3 se imponen requisitos (superar las pruebas de aptitud para obtener la licencia de caza, estar acreditado para la captura de predadores y haber superado un curso de gestión cinegética) para poder ejercer como Guarda de Caza en la Región de Murcia que no se exigen por la normativa de seguridad privada al personal de las profesiones o especialidades que crea la LSP.

En realidad, el Proyecto pretende que el Guarda de Caza de la Región de Murcia objeto de regulación en el Proyecto aúne en un mismo sujeto dos condiciones, la de Guarda Rural, especialidad Guarda de Caza, que le habilita para el ejercicio de las funciones de seguridad privada que la normativa estatal en la materia le asigna como propias, y la de Guarda de Caza de la Región de Murcia, a la que se asocia la realización de otras funciones (las enumeradas en el art. 5 del Proyecto) en parte diferentes de las de seguridad privada aunque algunas de ellas muy imbricadas con ésta, para cuya realización vendría habilitado el referido Guarda una vez acreditada la formación complementaria prevista en el artículo 3 del Proyecto y tras su inscripción en el Registro creado en el artículo 4 del Proyecto.

Ahora bien, puede ya adelantarse que esta concepción no se adecua plenamente al régimen del personal de seguridad privada, con el que entra en colisión, singularmente con las incompatibilidades que aquél tiene fijadas por su normativa propia.

En efecto, la LSP, dictada en ejercicio de la competencia estatal exclusiva en materia de seguridad pública ex artículo 149.1.29^a CE, establece entre las profesiones de seguridad privada, como únicas que pueden ejercer las funciones incardinables en tal concepto, la de Guarda Rural y su especialidad de Guarda de Caza, de modo que para habilitarse como guarda de caza será necesario haberlo hecho previamente como guarda rural (art. 26, LSP).

Dicha habilitación corresponde otorgarla al Ministerio del Interior (Dirección General de la Guardia Civil). Una vez habilitado el personal como guarda de caza se le expedirá una tarjeta de identificación profesional (TIP), que incluirá todas las habilitaciones de las que disponga el titular (art. 27 LSP). Reglamentariamente se regulará la obtención por el personal de seguridad privada de habilitaciones adicionales (se entiende que a los efectos del ejercicio de funciones de seguridad privada correspondientes a especialidades diferentes) a las ya adquiridas (art. 26.4 LSP), así como su uniformidad, distintivos y medios de defensa (art. 26.5 LSP), y el régimen de incompatibilidades para el ejercicio de funciones de seguridad privada (art. 27.5).

De conformidad con el artículo 34 LSP, los guardas rurales ejercerán funciones de vigilancia y protección de personas y bienes en fincas rústicas, así como en las instalaciones agrícolas, industriales o comerciales que se encuentren en ellas.

Se atendrán al régimen general establecido para los vigilantes de seguridad, con la especificidad de que no podrán desempeñar las funciones contempladas en el artículo 32.1.e) LSP (custodia, transporte recuento y dispensado de dinero, obras de arte y antigüedades, valores y otros objetos valiosos, así como el manipulado de efectivo).

A los guardas de caza les corresponde desempeñar las funciones previstas para los guardas rurales y, además, las de vigilancia y protección en las fincas de caza en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético y espacios de pesca fluvial.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 38.6 LSP, los guardas rurales podrán desarrollar sus funciones sin necesidad de constituir o estar integrados en empresas de seguridad, prestando sus servicios directamente a los titulares de bienes y derechos que les puedan contratar, conforme a lo que se establezca reglamentariamente, cuando se trate de servicios de vigilancia y protección de explotaciones agrícolas o fincas de caza, en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético.

En atención a dicho régimen, los guardas de caza definidos por la LSP pueden ejercer las funciones de seguridad privada establecidas en los artículos 5, 32 y 34 LSP. Para su ejercicio únicamente requieren la habilitación conferida por el Ministerio del Interior, sin que por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que carece de competencias en materia de seguridad pública, se le puedan imponer requisitos de habilitación adicionales para el desempeño de dichas funciones de seguridad privada. De modo que los requisitos que se establecen en el artículo 3 del Proyecto no pueden considerarse como condiciones para el ejercicio por quienes estén habilitados por el Estado como personal de seguridad privada para el ejercicio de las funciones que les corresponden conforme a su normativa específica.

Ya se ha indicado que no es eso lo que pretende el Proyecto, sino que los requisitos enumerados en el artículo 3 como necesarios para poder ser inscrito en el Registro de Guardas de Caza de la Región de Murcia y poder ejercer como tales, se configuran como necesarios para el desempeño por los guardas de caza de otras funciones parcialmente diferentes de las de seguridad privada (vinculadas éstas en esencia a la protección de las personas y bienes) y que se refieren a la gestión cinegética de los terrenos, al fomento y control de poblaciones, a la conservación de los hábitats y de las especies de fauna y flora, a la colaboración en las modalidades de caza y en la adopción de medidas de policía administrativa, alimentar a los animales, informar de daños, etc.

Con ello se eludiría la ausencia de competencia autonómica en materia de seguridad pública, pues el fundamento competencial de la regulación sería estrictamente el que deriva de la materia de caza, creando una figura de guardería cinegética y de pesca fluvial que realizaría funciones no reservadas al personal de seguridad privada. Esta distinción ha sido avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado con fundamento en las distintas competencias que se ejercitan en cada caso. Así, el Consejo de Estado en su Dictamen 804/1993, sobre un Proyecto de Decreto valenciano por el que se regulaba la figura de los guardas jurados de caza, recogida en la legislación cinegética estatal, se expresa en los siguientes términos:

"Dentro de los preceptos de la Ley de Caza, de 4 de abril de 1970, fundamentalmente su artículo 40, así como el Reglamento ejecutivo de la misma, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, especialmente en su artículo 44, aparece la figura del guarda jurado de caza. Aunque inicialmente se refiere el precepto legal a "autoridades y agentes", en el apartado segundo la referencia a tales guardas jurados se enmarca dentro de la diferenciación de personas "que no forman parte de un cuerpo oficial de guardería", señalando sus requisitos y su consideración como "agentes auxiliares de la Guardia Civil y del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales", que ostentaba la competencia con anterioridad a su traslado a las Comunidades Autónomas. Estos guardas jurados, a propuesta de las sociedades de cazadores, serían nombrados por el Gobernador Civil, previas las pruebas de aptitud reglamentariamente determinadas, estando obligados a portar de forma visible los distintivos de su actividad."

La Ley de 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada [hoy derogada por la LSP de 2014], recoge en su artículo 1 un amplio ámbito de aplicación, abarcando "la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o bienes", residenciando la competencia de tales nombramientos en el Ministerio del Interior, regulando en el artículo 18 la figura del "guarda particular de campo" [antecedente del guarda rural previsto en la LSP de 2014], destinado a mantener la seguridad en fincas y heredades privadas, siendo la tramitación de su nombramiento competencia de la Guardia Civil. No existe ninguna referencia expresa al "guarda jurado de campo" y ello se entiende en la medida que tal figura, más que en el ámbito de la seguridad privada, debe ubicarse en el de la policía administrativa en materia de caza, siendo este el sentido con el que aparecía en los antes aludidos Ley y Reglamento de Caza.

No se está, pues, ante un vigilante jurado de seguridad, figura que llevaría a la legislación de 1992 de la que se acaba de hacer mención, sino ante unos encargados de mantener el orden y corrección de las normas de la caza dentro de unos terrenos acotados y previamente señalizados para los que son destinados en exclusiva. Por contra, el vigilante jurado de seguridad tiene una misión de seguridad expresa, no de mantenimiento de policía administrativa. Con estas observaciones, y en el marco de tales cometidos, el guarda jurado de caza será considerado agente auxiliar de la Guardia Civil y del Servicio Administrativo al que sirve, en virtud de la especial relación que le une a la caza en los terrenos en que desarrolla su labor.

Con estas premisas, queda plenamente justificada la competencia de nombramiento y regulación de la figura del guarda jurado de caza por la Comunidad Valenciana".

Del mismo modo, ha de recordarse la doctrina establecida por la STC 14/1998, de 22 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados artículos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza, de Extremadura:

"La invocada inconstitucionalidad de los arts. 82 y 83 de la Ley se funda en primer término en la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de "seguridad pública" (art. 149.1.29 C.E.), porque el Estatuto de Autonomía de Extremadura no reconoce a esta Comunidad Autónoma título competencial alguno para la creación de una fuerza de seguridad propia.

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 denunciantes o colaboradores, impidiendo, en su caso, la práctica de la caza dentro del Coto para el que trabajan 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".

La distinción entre las figuras del guarda particular del campo, especialidad guarda de caza de la LSP de 1992 y la del guarda de caza ajeno al ámbito de la seguridad privada, también se refleja de forma expresa en la parte expositiva de la Orden andaluza de 19 de noviembre 1998, por la que se regulan las funciones y la acreditación de

la aptitud y conocimiento del guarda de coto:

"El tipo de guarda que se regula difiere de la figura del guarda de caza prevista como modalidad del guarda particular del campo en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre [en adelante, RSP], ya que no sólo son distintos los requisitos exigibles para obtener las respectivas cualificaciones, sino principalmente la misión que se cumple, pues frente a la vigilancia y defensa de la propiedad que caracteriza al guarda de caza al que se refiere la regulación estatal, la función del guarda de coto de caza se incardina más en el auxilio de una actuación administrativa de fomento que de policía, al ejercer la gestión del recurso y el auxilio sobre el terreno a la guardería, sin perjuicio del deber de denuncia de posibles ilícitos de los que tenga conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones".

Si la diferenciación de funciones para las que habilita el cumplimiento de los requisitos de ejercicio como Guarda de Caza de la Región de Murcia previstos en el artículo 3 del Proyecto respecto de las de seguridad privada, permite salvar la alegación de falta de competencia autonómica en materia de seguridad pública, no resuelve sin embargo otro problema también presente en la configuración mixta o híbrida de la indicada figura, en la que confluyen la habilitación como personal de seguridad privada y la habilitación para el ejercicio de otras funciones diferentes y no incardinables en el concepto de seguridad privada.

Adviéntase que lo que se pretende es que el servicio de vigilancia de los terrenos cinegéticos a desempeñar por los Guardas de Caza abarque no sólo el ejercicio de las funciones de seguridad privada, sino también el de esas otras funciones enumeradas por el artículo 5 del Proyecto, aunando en una figura única ambos aspectos o haces funcionales. Así se traduce de forma muy evidente y quasi gráfica en la previsión contenida en el artículo 9 del Proyecto, cuando exige que *"las personas que ejerzan de guarda de caza en el ejercicio de sus funciones, llevarán el uniforme y distintivos que estén establecidos en la normativa vigente en materia de guarda rural en su especialidad de guarda de caza por el Ministerio del Interior. Asimismo, llevarán visible el distintivo de identificación profesional que figura en el anexo III de este Decreto, que identifica a los guardias de caza de la Región de Murcia"*. Y es que, si han de llevar el uniforme y distintivos de Guardia Rural y, además, los distintivos de Guardia de Caza de la Región de Murcia, es porque se pretende que ejerzan todas las funciones, tanto las de seguridad privada propias del Guardia Rural, como aquellas que no lo son y que se asocian o vinculan con la gestión cinegética.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 70 RSP (todavía vigente ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la LSP de 2014), el personal de seguridad privada, y entre ellos los Guardas Rurales con la especialidad de Guarda de Caza, tiene prohibido compatibilizar sus funciones con el ejercicio de cualquier otra actividad dentro de la empresa en que realicen sus servicios, llegando a tipificar el artículo 152.1, letra e) RSP como infracción grave la de simultanear, en la prestación del servicio, las funciones de seguridad privada con otras distintas.

Es decir, el Guarda de Caza en el desempeño de su labor para el titular del terreno cinegético que lo contrate sólo puede ejercer las funciones propias de su condición de personal de seguridad privada que le asigna la normativa específica, sin que pueda compatibilizarlas con otras labores diferentes de aquéllas, como las que se pretende asignar a los Guardas de Caza de la Región de Murcia en el artículo 5 del Proyecto. Adviéntase que aun cuando se aplicara a los Guardas Rurales el régimen de incompatibilidades de los vigilantes de seguridad (art. 70.1, segundo párrafo RSP), que matiza la prohibición de simultanear las funciones de seguridad con otras, al excluir de dicha prohibición las funciones complementarias de las de seguridad que resulten imprescindibles para la eficacia de aquéllas, quedaría amparada la realización de los cometidos enumerados en el artículo 5 del Proyecto.

Por lo expuesto, la configuración híbrida del Guarda de Caza de la Región de Murcia, en quien confluye una doble habilitación como personal de seguridad privada, de una parte, y como sujeto habilitado para la realización de otras funciones en materia cinegética, de otra, resulta contraria al régimen jurídico del personal de seguridad privada establecido por la LSP y el RSP, lo que debe ser rechazado.

Esta consideración reviste carácter esencial.

III. Considera el Consejo Jurídico que ante el rechazo de la naturaleza híbrida de la figura regulada en el Proyecto y atendido el papel central que dicha configuración del Guarda de Caza de la Región de Murcia tiene en el futuro Decreto, no resulta oportuno continuar el análisis del contenido del Proyecto, toda vez que el régimen jurídico de los guardas de caza que en él se establece refleja o traduce esa condición mixta de la figura.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La configuración híbrida del Guarda de Caza de la Región de Murcia, en quien confluye una doble habilitación como personal de seguridad privada, de una parte, y como sujeto habilitado para la realización de otras funciones en materia cinegética, de otra, resulta contraria al régimen jurídico del personal de seguridad privada establecido por la LSP y el RSP, lo que debe ser rechazado.

Esta consideración tiene carácter esencial a los efectos prevenidos en el artículo 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

SEGUNDA.- Atendido el carácter central que en el Proyecto sometido a consulta reviste la indicada naturaleza híbrida de la figura objeto de regulación, procede reconsiderar el texto actual de dicho Proyecto, en los términos indicados en el cuerpo del presente Dictamen para, una vez ajustado su contenido y dada la instrucción complementaria que corresponda, ser nuevamente consultado.

No obstante, V.E. resolverá.