



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **222/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de julio de 2020 (COMINTER 211853/2020), sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la práctica de la cetrería en la Región de Murcia y se crea el Registro de Aves de Cetrería (expte. **145/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Damos por reproducidos los antecedentes de hecho que constan en nuestro anterior Dictamen nº 112/19 sobre el Proyecto de Decreto objeto de examen.

SEGUNDO.- Con posterioridad a dicho Dictamen se ha elaborado una nueva MAIN, de 7 de mayo de 2019, en la que se recogen las observaciones realizadas en el mismo, aceptándolas o justificando su no aceptación. Tras dicha MAIN consta nuevo Anteproyecto de Decreto de la misma fecha.

TERCERO.- Se ha solicitado informe a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (Dirección General de Deportes), no constando que se haya emitido.

Igualmente, se ha solicitado informe a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura), habiendo emitido informe, con fecha 17 de mayo de 2019, del siguiente tenor:

"Sustituir el apartado f) del punto 2. del artículo 10 que dice:

f) Documento justificativo suscrito por persona competente en la materia, acompañado de fotografías digitales, del cumplimiento de las condiciones de bienestar animal y de control de escape de las aves al medio natural sobre instalaciones para la tenencia de aves de cetrería a las que se refiere el artículo 16.

Por la siguiente redacción:

f) Declaración responsable del titular, del cumplimiento de las condiciones de bienestar animal y de control de escape de las aves al medio natural sobre instalaciones para la tenencia de aves de cetrería a las que se refiere el artículo 16, en base al Manual básico y ético de cetrería acompañado de fotografías de las instalaciones".

CUARTO.- Aceptada la anterior observación por la MAIN de 17 de junio de 2019, se elabora con ella un nuevo Anteproyecto de Decreto que se remite al Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente para su informe, que es emitido con fecha 24 de febrero de 2020 acordando incorporar las alegaciones de la Asociación Murciana de Cetrería, siendo informado favorablemente por unanimidad.

QUINTO.- En la MAIN de 29 de junio de 2020 se indica que las observaciones de la Asociación de Cetrería estaban consensuadas anteriormente con la Dirección General del Medio Natural y que, por tanto, se aceptan dichos cambios, por lo que con éstas se elabora el Proyecto definitivo de Decreto, autorizado por el Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, que se remite para dictamen preceptivo de éste Consejo

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 como desarrollo de la Ley regional 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial, y del artículo 39 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, regulando la práctica de la cetrería en el ámbito de la Región de Murcia y creando el Registro de Aves de Cetrería en dicho ámbito.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

Como ya dijimos en nuestro anterior Dictamen *"la Disposición final segunda de la Ley de Caza establece 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", por lo que dicho precepto constituye, según lo dicho, el fundamento legal del ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno para la aprobación del proyecto de decreto objeto de Dictamen"*, y así ha sido recogido en el preámbulo del mismo.

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

En el Dictamen 112/19 se puso de manifiesto que *"No consta, sin embargo, 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"*, propuesta que hoy correspondería al Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, pero que tampoco ahora consta en la documentación remitida para nuevo Dictamen.

Se recogió como consideración esencial *"que no se haya sometido el Proyecto de Decreto al Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, que tiene entre sus funciones "Informar los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren por las distintas Consejerías"*; observación que ha sido subsanada, habiendo emitido informe favorable el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2020.

También como consideración esencial se indicó que *"el artículo 17 del proyecto de decreto regula las competiciones deportivas de cetrería, se echa también en falta que no se haya oído a la Consejería con competencias en materia de deporte, así como a la Consejería con competencias en materia de sanidad animal, dado que el registro se crea con fundamento en el artículo 39 de la Ley de Sanidad Animal. Al mismo tiempo, y dado que el Registro se crea por razones sanitarias, la propuesta debe ser conjunta de ambas Consejerías. Por último, debe oírse, igualmente a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, puesto que en el artículo 15.5 se indica que se va a poner en marcha, en coordinación con los centros directivos competentes en materia de ganadería y de conservación de la fauna silvestres, un programa de control e inspección de las instalaciones y de las aves inscritas en CETREMUR."*

Consta en el expediente remitido que se ha solicitado informe a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes (Dirección General de Deportes), no constando que se haya emitido.

Igualmente, se ha solicitado informe a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (Dirección General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura) que sí ha emitido informe con el resultado que se ha indicado en el antecedente tercero.

En la actualidad no resulta necesaria la propuesta conjunta de la Consejería de Empleo Universidades, Empresa y Medioambiente (solicitante de nuestro anterior Dictamen), en la que residían las competencias sobre caza, y de la entonces denominada Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (que ostentaba las competencias en materia de sanidad animal), puesto que las competencias en ambas materias han sido asignadas a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente en virtud del Decreto n.º 173/2019, de 6 de septiembre,

del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

CUARTA.- Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

I. A la parte expositiva.

Se han subsanado en el Proyecto de Decreto remitido las deficiencias observadas respecto al preámbulo del mismo.

II. Al articulado.

-Artículo 4. Épocas, tipos de terrenos cinegéticos para la caza y adiestramiento y modalidades de cetrería.

En relación con el apartado 3 de este artículo dijimos en nuestro anterior Dictamen que *"aparentemente, está en contradicción con el apartado f) del artículo 2. En este último artículo se permite el entrenamiento (el apartado dice "adiestramiento") del ave de cetrería durante todo el año, mientras que en el artículo 4 se limita esta posibilidad a los periodos fuera del periodo hábil de caza menor"*.

Por el contrario, en la MAIN se indica que *"No existe contradicción, pues el adiestramiento está autorizado todo el año tanto en los terrenos cinegéticos como no cinegéticos, excepto en las zonas de reserva"*.

Si ello es como se advierte en la MAIN este apartado 3 resulta redundante, induciendo únicamente a confusión. Así, dado que el artículo 4 se dedica, entre otros aspectos, al "adiestramiento", debería eliminarse del apartado f) del artículo 2 la referencia a que el adiestramiento podrá ser practicado durante todo el año e introducir la misma en el apartado 3 del artículo 4, de manera que éste podría quedar redactado con el siguiente tenor:

"3. El adiestramiento con sueltas de escape se podrá practicar durante todo el año en los terrenos delimitados y con las limitaciones establecidas en los planes de ordenación cinegética aprobados".

Ahora bien, como consecuencia del informe emitido por el Consejo Regional de Medio Ambiente se elimina de la versión anterior de este apartado la siguiente frase:

"Los cotos que no tengan el Plan de Ordenación Cinegético aprobado, deberán contar con informe preceptivo favorable del órgano con competencias en fauna silvestre de no existir riesgo de afección o captura accidental de especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y el Catálogo de Especies Amenazadas de Fauna Silvestre de la Región de Murcia".

No se incluye, por tanto, en esta última versión qué ocurre cuando no existe un plan de ordenación cinegética aprobado.

En la MAIN se explica que el que no sea necesario el informe se justifica en no entorpecer esta actividad y estar contemplado el fin que persigue dicho apartado en la nueva redacción que se realiza del artículo 6.

Dicho artículo 6 dice así:

"Se prohíbe la práctica de la cetrería en los terrenos donde exista riesgo de molestia a especies incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Fauna Silvestre de la Región de Murcia y sean establecidas tales limitaciones temporales y/o espaciales mediante Resolución motivada de la Consejería con competencia en fauna silvestre".

Bien es cierto que en la definición que en el artículo 2 se hace de la "cetrería" se incluye, no solo la utilización de aves domésticas como medio de caza, sino también *"su adiestramiento para este fin"*, por lo que, en principio, haciendo un esfuerzo de integración, si no existe plan de ordenación cinegética aprobado, habrá que estar a la resolución que dicte la Consejería competente para determinar si resulta o no posible el adiestramiento de las aves.

No obstante, y en orden a la seguridad jurídica y a la claridad del precepto, no estaría de más que se añadiese

una previsión en el tan citado apartado 3 que podría tener la siguiente redacción:

"En caso contrario se estará a lo dispuesto en el artículo 6".

Por todo lo expuesto, el apartado 3 del artículo 4 podría tener la siguiente redacción:

"3. El adiestramiento con sueltas de escape se podrá practicar durante todo el año en los terrenos delimitados y con las limitaciones establecidas en los planes de ordenación cinegética aprobados. En caso contrario se estará a lo dispuesto en el artículo 6".

Pero, todo ello puesto en relación con lo que se dirá respecto del artículo 5.

-Artículo 5. Adiestramiento.

I. El artículo 4 se denomina *"Épocas, tipos de terrenos cinegéticos para la caza y adiestramiento y modalidades de cetrería"*, mientras que el artículo 5 se dedica íntegramente al adiestramiento, por lo que existe una duplicidad innecesaria y contraria a la técnica normativa. Para evitarlo se sugiere que el estudiado apartado 3 del artículo 4 se suprima de dicho artículo para pasar a formar parte del artículo 5, como apartado 2, con las adaptaciones necesarias.

Así, mientras en el artículo 4 solo se habla de adiestramiento con sueltas de escape, en el apartado 2 del artículo 5 se habla de los animales utilizados como escape o con señuelo artificial.

Por otro lado, en el apartado 3 del artículo 4 se indica que se podrá practicar el adiestramiento en terrenos delimitados y con las limitaciones establecidas en los planes de ordenación cinegética aprobados (dichos planes se realizan sobre terrenos cinegéticos), mientras que en el apartado 2 del artículo 5 se indica que podrá ser practicado tanto en terrenos cinegéticos como no cinegéticos.

Por ello se sugiere la siguiente redacción de la primera parte del apartado 2 del artículo 5:

"2. El adiestramiento con sueltas de escape y/o con señuelo artificial se podrá practicar durante todo el año en los terrenos delimitados, tanto cinegéticos como no cinegéticos. En los terrenos cinegéticos se estará a las limitaciones establecidas en los planes de ordenación cinegética aprobados. En el caso de los terrenos no cinegéticos, así como en los cinegéticos que no cuenten con un plan de ordenación cinegética aprobado, se estará a lo dispuesto en el artículo 6".

II. En nuestro anterior Dictamen sobre el Proyecto de Decreto se indicó respecto de este apartado que *"Hay que tener en cuenta que titular y propietario significan lo mismo, por lo que resulta más adecuado utilizar el mismo término para los dos supuestos (coto a terreno no cinegético)".*

Sin embargo, en la MAIN se indica que *"Titular de un coto y propietario no son lo mismo (se puede ser titular sin ser propietario de los terrenos), por lo que no se puede utilizar el mismo término para las posibles opciones que se presentan.*

En el Artículo 11.- De los terrenos cinegéticos sometidos a régimen especial de la Ley 7/2003, en el apartado 1. Son terrenos cinegéticos las zonas de seguridad, las reservas regionales de caza, los cotos de caza, así como los espacios naturales sometidos a algún régimen especial de protección.

En el apartado 3. Se entiende por titular cinegético, a los efectos de la presente Ley, toda persona física o jurídica que ostente la titularidad de derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza en terrenos cinegéticos. Se adquiere tal condición mediante resolución dictada por la Consejería competente, una vez cumplidos los requisitos legalmente establecidos. En el caso de arrendamiento del aprovechamiento cinegético, esta condición recaerá en el arrendatario, siempre que por escrito se ponga en conocimiento del órgano administrativo competente tal circunstancia acompañando copia compulsada del correspondiente contrato.

Por tanto en los terrenos cinegéticos, se hace referencia al titular o arrendatario, mientras que en los terrenos no cinegéticos, se hace referencia al propietario de los terrenos o arrendatario de los mismos. No vemos forma de

simplificar el apartado 2, que quedaría (se quita la "y" y se sustituye por "o" en el caso de arrendatario):

2. El adiestramiento con animales empleados como escape, y/o con señuelo artificial; podrá ser practicado en cualquier época tanto en terrenos cinegéticos como no cinegéticos. Para ello será necesaria la autorización de la persona titular o arrendatario/a del coto o del propietario/a del mismo o arrendatario/a en caso de terrenos no cinegéticos".

Cuando indicamos en nuestro anterior Dictamen que titular y propietario significan lo mismo, lo decíamos en relación con la dicción literal del precepto puesto que, efectivamente, no es lo mismo propietario de una cosa que titular de otros derechos reales o personales sobre la misma. Ahora bien, en el apartado 2 no se distingue entre propietario o titular de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza, cinegético o no, sino entre "titular", a secas, o arrendatario, en el caso de los cotos, y propietario o arrendatario en el caso de terrenos no cinegéticos.

De conformidad con el artículo 7 de la Ley de Caza:

"Los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionen con terrenos... de aprovechamiento cinegético..., corresponderán: a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuantos obtuvieran la concesión administrativa correspondiente y a los propietarios o a los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético...".

La propiedad es el derecho real por excelencia y frente a ella se colocan lo que la doctrina llama derechos reales limitados, fraccionarios o en cosa ajena.

Atendiendo a su función económica, se distinguen los derechos reales de goce y los de realización de valor.

Entre los primeros, que permiten a su titular la utilización o explotación, total o parcial, de un bien ajeno, así como, en algunos casos, la adquisición de los frutos que producen, se encuadran los derechos de: posesión, usufructo, de uso y habitación, de servidumbre, de superficie y el derecho de vuelo, siendo discutidos por la doctrina el derecho arrendaticio, el de retención, la opción de compra y de tanteo y retracto.

Como vemos, el propietario es el titular por excelencia del derecho sobre la cosa y en este sentido hacíamos nuestra observación, puesto que el apartado que estudiábamos no hablaba de titulares de otros derechos reales.

Por otro lado, y como se indica en la MAIN, el artículo 11 de la Ley de Caza entiende por "titular cinegético" *"toda persona física o jurídica que ostente la titularidad de derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza en terrenos cinegéticos... En el caso de arrendamiento del aprovechamiento cinegético, esta condición recaerá en el arrendatario, siempre que por escrito se ponga en conocimiento del órgano administrativo competente tal circunstancia acompañando copia compulsada del correspondiente contrato"*.

Vemos que ya este artículo no distingue, como sí hace el artículo 7, entre propietario y titular de otros derechos reales o personales, y que también considera como titular cinegético al arrendatario.

Por todo ello, para una mayor precisión y claridad del precepto esta segunda parte del apartado 2 podría quedar redactada del siguiente modo:

"Para ello, en el caso de terrenos cinegéticos será necesaria la autorización del titular cinegético, y del propietario o arrendatario en el caso de terrenos no cinegéticos".

Por lo que el apartado 2 del artículo 5 podría quedar redactado del siguiente modo:

"2. El adiestramiento con sueltas de escape y/o con señuelo artificial se podrá practicar durante todo el año en los terrenos delimitados, tanto cinegéticos como no cinegéticos. En los terrenos cinegéticos se estará a las limitaciones establecidas en los planes de ordenación cinegética aprobados. En el caso de los terrenos no cinegéticos, así como en los cinegéticos que no cuenten con un plan de ordenación cinegética aprobado, se estará a lo dispuesto en el artículo 6. Para ello, en el caso de terrenos cinegéticos será necesaria la autorización del titular cinegético, y del propietario o arrendatario en el caso de terrenos no cinegéticos".

-Artículo 8. Identificación.

En el segundo párrafo del apartado 1, tras el punto y seguido se indica:

"En caso de pérdida o deterioro del elemento de identificación la persona titular queda obligado a comunicarlo a los Servicios de Inspección SOIVRE Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones) de las Direcciones Territoriales/Provinciales de Comercio para la colocación si es posible de otro elemento de identificación".

Se considera más correcto que primero se indique el nombre completo del servicio de inspección y después se indique entre paréntesis las siglas, de la siguiente manera:

"En caso de pérdida o deterioro del elemento de identificación la persona titular queda obligado a comunicarlo al Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de las Exportaciones (SOIVRE) de las Direcciones Territoriales/Provinciales de Comercio para la colocación si es posible de otro elemento de identificación".

-Artículo 9. Registro de Aves de Cetrería de la Región de Murcia.

En el apartado 2 debe sustituirse la conjunción copulativa "y" por el pronombre relativo "que".

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma tiene competencia para regular la práctica de la cetrería y el Registro de Aves de Cetrería en la Región de Murcia, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.Uno.9 y 11.3 de nuestro Estatuto de Autonomía, por lo que puede aprobar el Proyecto de Decreto sometido a consulta, estando facultado para ello el Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- Las observaciones y correcciones de técnica normativa contenidas en el presente Dictamen contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.