

A.G.- 10/2026
S.G.C.- 12/2026

INFC-2025/234
S.J.- 18/2026

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el «**anteproyecto de Ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid**».

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el día 6 de febrero de 2026, ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el anteproyecto de ley identificado en el encabezamiento. A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:

- a) Anteproyecto de ley, objeto de informe.
- b) Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 4 de febrero de 2026.
- c) Respecto del trámite de consulta pública:
 - Resolución de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto

de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, firmada el 18 de octubre de 2024.

- Memoria correspondiente a la consulta pública del anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, firmada el 18 de octubre de 2024 por el viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio y por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.

- Certificado firmado por la secretaria general del Consejo de Gobierno el 6 de noviembre de 2024, sobre la autorización a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la publicación en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid de la consulta pública.

- Informe del trámite de consulta pública, firmado el 3 de diciembre de 2024 por la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

- Documento en el que consta la publicación del anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid en el Portal de Participación con fecha 8 de noviembre de 2024, incluyendo los comentarios recibidos en trámite de consulta pública.

d) Documentación sometida a informe de calidad normativa y otros informes:

- Borrador del anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, de fecha 23 de junio de 2025.

- Memoria del análisis de impacto normativo, firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 11 de julio de 2025.

e) Oficio firmado el 30 de julio de 2025 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal, mediante el que solicita informe sobre el anteproyecto de ley a la Dirección General de Economía e Industria (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).

f) Informe de impacto por razón de género relativo al anteproyecto de ley, firmado el 4 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Prevención de la Violencia

contra la Mujer y Atención Integral a las Víctimas, por delegación de la directora general de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

g) Informe firmado el 5 de agosto de 2025 por la directora general de Salud Pública (Consejería de Sanidad).

h) Informe firmado el 8 de agosto de 2025 por la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

i) Informe 46/2025 de coordinación y calidad normativa sobre el anteproyecto de ley, firmado el 22 de agosto de 2025 por el jefe de la Oficina de Calidad Normativa y por el subdirector general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, por delegación de la secretaria general técnica (Consejería de Presidencia, Justicia, y Administración Local).

j) Informe de impacto en material de familia, infancia y adolescencia firmado por la subdirectora general de Protección a la Infancia el 17 de septiembre de 2025, por delegación de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

k) Informe firmado el 24 de septiembre de 2025 por la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, favorable a la tramitación del anteproyecto de ley.

l) Informe firmado el 25 de septiembre de 2025 por la directora general de Transición Energética y Economía Circular (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior), formulando observaciones al anteproyecto de ley.

m) Informe firmado el 1 de agosto de 2025 por el subdirector general de Planificación, Ordenación y Coordinación, por suplencia del director general de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en el que se solicita que se formule una memoria económica en que se detallen las posibles repercusiones presupuestarias.

n) Memoria económica del anteproyecto de ley, firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal (Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior) el 1 de octubre de 2025.

ñ) Informe firmado el 3 de octubre de 2025 por el director general de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).

o) Informe firmado el 9 de octubre de 2025 por el director general de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

p) Escrito dirigido a la Subdirección General de Régimen Jurídico en el que se recogen una serie de observaciones en relación al anteproyecto de ley, firmado el 30 de abril de 2025 por el jefe del Operativo del Cuerpo de Agentes Forestales y el 5 de mayo de 2025 por el jefe del Cuerpo de Agentes Forestales y el director general de Emergencias.

q) Dos escritos, de noviembre de 2024 y noviembre de 2025 respectivamente, en los que se recogen consideraciones y propuestas del Área de Hábitats y Especies Protegidas al anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid.

r) Escritos realizados por:

- La Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el 7 de agosto de 2025 por el subdirector general de Gestión Económico-Administrativa, por delegación de la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.

- La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, firmado el 12 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Régimen Jurídico, por suplencia de la secretaria general técnica, adjuntando escrito de observaciones al anteproyecto de ley formuladas por la Dirección General de Economía e Industria, firmado el 7 de agosto de 2025 por su director general y por la Dirección General de Función Pública, firmado el 8 de agosto de 2025 por su directora general.

- La Consejería de Digitalización, firmado el 13 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.

- La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, firmado el 5 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.

- La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, firmado el 8 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, acompañando escrito de la Dirección General de Carreteras, firmado el 6 de agosto de 2025 por su directora general, formulando observaciones al anteproyecto de ley.
- La Consejería de Sanidad, firmado el 11 de agosto de 2025 por el secretario general técnico, formulando observaciones al anteproyecto de ley.
- La Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, firmado el 6 de agosto de 2025 por la secretaria general técnica, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.
- La Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, firmado el 5 de agosto de 2025 por la subdirectora general de Análisis y Organización, por delegación del secretario general técnico, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al anteproyecto de ley.

s) Respecto del trámite de audiencia e información pública:

- Resolución de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública sobre el anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, firmada el 23 de octubre de 2025.
- Borrador del anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo del anteproyecto de ley, firmada por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal el 3 de noviembre de 2025.
- Informe firmado el 27 de noviembre de 2025 por la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en el que consta que el anteproyecto de ley ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el periodo comprendido entre el 5 y el 26 de noviembre de 2025.
- Justificante de presentación en el Registro de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior con fecha 5 de noviembre de 2025, figurando como

interesada la Dirección General de Biodiversidad y Gestión Forestal y dirigido al Ministerio para la Transición Energética y Reto Demográfico.

- Justificante de solicitud de informe a la Federación de Municipios de Madrid, de fecha 5 de noviembre de 2025.

- Correos electrónicos en los que se recogen observaciones del Área de Disciplina Ambiental.

t) Alegaciones recibidas durante los trámites de audiencia e información pública de 21 particulares y las siguientes personas jurídicas:

- Asociación Castrense Natuvenari.
- Colegio Profesional de Ambientólogos de la Comunidad de Madrid.
- Asociación de Agricultores y Ganaderos de Paracuellos de Jarama.
- Gagarinas S.L.
- Asociación Proyecto Verde de Colmenarejo.
- Asociación Española de Rehalas (AER).
- Asociación Española de Cetrería y Conservación de Aves Rapaces (AECCA).
- Asociación del Corzo Español (ACE).
- Renatur, S.A.
- Verdemorillo. Asociación Protectora de Fauna y Flora autóctonas de la Comunidad de Madrid.
- Asociación para el estudio y la defensa de la Naturaleza y el Anillamiento Científico de Aves (ÁLULA).
- Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales y Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural.
- Fundación ARTEMISAN.
- Liberum Natura.

- Asociación de Rehalas Regionales Caza y Libertad (ARRECAL).
- Podemos Comunidad de Madrid. Área de Bienestar Animal.
- Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.
- Federación Madrileña de Caza.
- Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de la Comunidad de Madrid.
- Asociación para la Defensa del Medio Ambiente y la Caza (ADEMAC).
- Verdes Equo.
- Centro Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF)
- Unión de Agricultores, Ganaderos y Silvicultores de Madrid, UGAMA.
- CEIM Confederación Empresarial de Madrid – CEOE.
- Colegio Oficial de Ingenieros de Montes en la Comunidad de Madrid.
- Asociación de vecinos La Mosca.
- Federación Ecologistas en acción de la Comunidad de Madrid.
- Más Madrid.
- Ayuntamiento de Colmenar Viejo.
- Asociación para la Recuperación del Bosque Autóctono (ARBA).
- Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (ASEM).
- Naturgy Generacion, S.L.U.
- Canal de Isabel II, S.A.,M.P.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

u) Memoria del Análisis de Impacto Normativo del anteproyecto de ley, firmada el 2 de febrero de 2026 por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal.

v) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior relativo al anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, firmado el 3 de febrero de 2026 por el secretario general técnico.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley sometido a informe, según explicita la exposición de motivos, tiene como objetivo regular *“por primera vez, desde un punto de vista integrador, la gestión de sus recursos cinegéticos y la gestión de la pesca continental, armonizando ambos aprovechamientos con la protección del medio ambiente, y en concreto de la fauna silvestre, estableciendo las particularidades aplicables a cada una de ellas, así como las disposiciones comunes a ambas, adaptando la legislación a los cambios producidos en los últimos años”*.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 4 de febrero de 2026 (MAIN, en lo sucesivo) da cuenta del carácter preconstitucional de las normas que rigen actualmente la materia, constituidas fundamentalmente por la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza, y el Decreto 506/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, así como por la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial, y el Decreto de 6 de abril de 1943 por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942.

El objetivo de la norma es adaptar y actualizar dicha normativa a lo dispuesto en la Constitución Española y la normativa medioambiental aprobada a partir de su entrada en vigor, así como, establecer, por primera vez, un marco normativo integrador, que regule conjuntamente la caza y la pesca en la Comunidad de Madrid.

Tal y como señala la MAIN, la alternativa de no aprobar ninguna regulación *“impediría la implantación de un modelo de caza y de pesca propio en el territorio de la Comunidad de Madrid, acorde con el contexto y necesidades actuales e implicaría la inexistencia de normativa autonómica en la materia y la falta de adaptación a unos principios y normativa medioambientales que se desarrollaron principalmente a partir de la aparición de la Constitución Española”*.

El anteproyecto se compone de una parte expositiva y una parte dispositiva formada por 191 artículos distribuidos en tres libros. De esta manera, el libro primero, aborda la regulación de la caza y se compone de un título preliminar y ocho títulos, comprensivos de los artículos 1 a 81. El libro segundo, relativo a la pesca, comprende los artículos 82 al 172, distribuidos en un título preliminar y ocho títulos. El libro tercero, sobre el régimen sancionador de caza y pesca y fondo de mejoras, está integrado por un título preliminar y tres títulos, abarcando los artículos 173 al 191. En su parte final, cuenta con cuatro disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

El carácter diverso que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente ya fue advertido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995 de 26 de junio, donde señaló que, *“el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con una carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148 1ª, 3ª, 7, 8ª, 10ª y 11ª, CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna, la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él”*.

Entre esas competencias, recuerda la STC 214/2015, de 22 de octubre, *“el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre dos ámbitos diferenciados, aunque estrechamente conectados entre sí. Por una parte, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer*

normas adicionales de protección; por otra, la legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

En el marco de dichas competencias, el Estado ha aprobado las siguientes disposiciones con incidencia en el ámbito del anteproyecto de ley:

- La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007), que establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución Española. Dicha ley regula en el título III (artículos 65 a 67) la protección de las especies en relación con la caza y con la pesca continental, que, en su condición de aprovechamiento de recursos naturales, debe garantizarse, pero limitando su aplicación a los espacios, fechas, métodos de captura y especies que determinen las comunidades autónomas.
- La Ley 43/2023, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, Ley de Montes), aprobada con el objeto de *“garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial”* (artículo 1) y que concibe la caza como aprovechamiento forestal en su artículo 6.i).

Por otro lado, el artículo 148.1.11.^a de la Constitución Española, dispone que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de *“la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”*.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de junio de 1995 indicó que *«la caza y la pesca son actividades tan antiguas como el hombre y con una repercusión que puede llegar a ser nefasta precisamente para las especies más apreciadas, algunas desaparecidas y otras al borde de la extinción, en las cuales ha primado siempre el ánimo de lucro, motor de su peligrosidad. Por lo dicho, con una concisión que pretende ser expresiva, tienen una influencia*

directa para la supervivencia de la fauna silvestre, como elemento del medio ambiente. Ello legitima la actuación estatal al respecto, dentro del marco estricto de su competencia sobre protección del medio ambiente que le es propia, la legislación básica, pero con una penetración menos extensa e intensa, nunca expansiva además, por topar frontalmente con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la materia al amparo de la previsión constitucional que permite tal asunción de competencias sobre la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (art. 148.1.11 CE)».

Asimismo, en la STC 14/1998 de 22 de enero, dictada en relación con la Ley 8/1990 de 21 de diciembre, de caza de Extremadura, señaló que *"el obligado respeto por parte de esa Comunidad Autónoma a la legislación medioambiental del Estado no le impedía diseñar y ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio, con el fin de impedir prácticas abusivas e incontroladas que pudieran poner en peligro los recursos cinegéticos existentes en su territorio. Por esta razón, en la STC 102/1995 (fundamento jurídico 24, c) se afirma que la competencia del Estado sobre medio ambiente tenía "una penetración menos extensa e intensa cuanto tenía que convivir con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la caza y la pesca en aguas continentales asumidas al amparo del art. 148 1, 11ª de la CE, quedándole vedado al Estado internarse en la regulación de tales materias, cuya consistencia "se refuerza en muchos Estatutos de Autonomía".*

En desarrollo de la previsión constitucional, y mediante el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM, en lo sucesivo), nuestra región asumió competencias exclusivas en materia de *"Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza"* (art. 26.1.24). Además, el artículo 27.9 del EACM establece que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *"Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos"*.

Como hemos visto en la consideración anterior, con el anteproyecto de ley proyectado, la Comunidad de Madrid aborda por primera vez la regulación en la materia, rigiéndose hasta este momento por la legislación estatal anteriormente enunciada de carácter

preconstitucional y sin perjuicio de otras normas autonómicas con incidencia en este ámbito, como puede ser la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 76.3 dispone que *“la caza y la pesca podrán considerarse como aprovechamiento de un recurso natural constituido por la fauna y sólo podrán ejercitarse sobre aquellas especies, subespecies o razas, así como en las zonas, épocas y condiciones fijadas por la normativa especial que regula esta materia”*. Asimismo, la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid, y el Decreto 23/2015, de 23 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la expedición de licencias de caza y pesca en la Comunidad de Madrid.

El marco normativo expuesto debe completarse con la normativa europea con influencia en la materia, como es la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Asimismo, las recomendaciones de la Carta Europea sobre Caza y Biodiversidad del Consejo de Europa (2007) y las Directrices sobre la caza sostenible en Europa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN 2006).

TERCERA. - RANGO NORMATIVO Y TRAMITACIÓN.

El rango normativo de la norma proyectada resulta adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas externas entre la Administración de la Comunidad de Madrid con los administrados, y además le permitirá establecer una regulación propia, salvo en aquellos aspectos que la legislación del Estado tenga carácter básico. Además, no puede desconocerse el régimen de infracciones y sanciones que establece la norma proyectada y la necesaria cobertura de la potestad sancionadora por una norma de rango legal, consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución Española.

Por otro lado, junto al reconocimiento a la Comunidad de Madrid de la competencia para la tramitación del presente texto normativo, en los términos expuestos en la anterior consideración jurídica, cabe citar el artículo 15.2 del EACM, que atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, -en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea, el cual ha sido aprobado por Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 7 de febrero de 2019- y el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de los proyectos de ley para su remisión a la Asamblea.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la adecuada formación del expediente de elaboración de un anteproyecto normativo tiene como finalidad proporcionar a los miembros del órgano legislativo los elementos de juicio necesarios para su decisión (STC 108/1986, de 29 de julio).

En el análisis de la tramitación de este anteproyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2012), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2). De igual modo, habrá de tenerse en cuenta la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM).

La iniciativa para la elaboración y tramitación del anteproyecto incumbe a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en virtud de las competencias que le atribuye el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

En particular, la Dirección General de Biodiversidad y Gestión Forestal ha asumido su elaboración, como consecuencia de las competencias que le atribuye el artículo 8 del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece

la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en adelante, Decreto 235/2023).

El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), recoge dos disposiciones normativas, una sobre la caza y otra sobre la pesca, entre las iniciativas legislativas en materias de competencia de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior. La MAIN, en su versión más actualizada, explica que en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura, estaba prevista una norma para cada materia, *“si bien posteriormente, debido a la conexión entre ambas y su incidencia en el medio natural, se ha considerado más conveniente optar por una regulación en una sola norma”*.

El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración. En el mismo sentido, el artículo 5 del Decreto 52/2021 dispone que, con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto, se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la LTPCM, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. En el caso de anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

En este caso, en virtud de la oportuna Resolución de 18 de octubre de 2024, de la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal, autorizada por el Consejo de Gobierno el 6

de noviembre de 2024, se sustanció la citada consulta pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid entre el 11 de noviembre y el 2 de diciembre de 2024 (15 días hábiles), para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma, presentando aportaciones 40 interesados, algunas de las cuales se han tenido en cuenta en la elaboración del anteproyecto, siendo rechazadas, según explica la MAIN, las que no estuvieran soportadas en criterios científicos, excedieran del ámbito objetivo de la norma proyectada o fueran formuladas de forma incompleta o de imposible cumplimiento.

El artículo 6.1 del Decreto 52/2021 dispone que *“con carácter general, cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos, junto con el texto del proyecto normativo, se realizará una memoria ejecutiva”*.

En este caso, el centro directivo competente ha estimado la realización de una memoria ejecutiva al no derivarse del proyecto impactos significativos en los ámbitos que enuncia el precepto. Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra seis versiones de la MAIN, firmadas por la directora general de Biodiversidad y Gestión Forestal. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en*

especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 / 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva". Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo.

En concreto, el artículo 6 del reglamento autonómico de referencia detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva.

En relación con ello, la MAIN incorpora una identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, la adecuación a los principios de buena regulación, el análisis de alternativas incluyendo una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación o frente a otras, el contenido y análisis jurídico, y el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, en la MAIN se analiza el impacto económico, que incluye la perspectiva de la afección a la competencia, para destacar la falta de impactos apreciables en esta materia; el presupuestario, desagregado en cuanto a los ingresos públicos y el gasto, así como en lo que afecta a las cargas administrativas; sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de género. También se hace referencia al impacto sobre el cambio climático, en materia de salud pública y en materia medio ambiental.

Además, la MAIN contiene una descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento. A dichos efectos, quedan glosados los diversos informes y las alegaciones y observaciones que se han formulado a lo largo del procedimiento. En la última MAIN se ha dado cumplida cuenta de las referidas observaciones y alegaciones formuladas en el mencionado trámite, siendo destacable el notable esfuerzo de contestación a todas ellas por parte del centro directivo proponente.

Finalmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1. i), la MAIN incorpora una referencia a la evaluación *ex post* del anteproyecto, incluyendo los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, como exige el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021. En los

casos en los que un anteproyecto de ley no esté previsto en un Plan Normativo, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 exige que sea la MAIN la que indique si la norma debe someterse a evaluación *ex post* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. A juicio de esta Abogacía General, en términos generales, contemplar la forma de hacer dicha evaluación es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

El artículo 8.1 del Decreto 52/2021, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, constan en el expediente remitido, los informes de impacto social. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, en el ámbito de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se ha recabado el informe de la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular, en relación con el impacto ambiental, emitido en virtud de las competencias que atribuye a esa dirección general el artículo 10 del Decreto 235/2023. Dentro de dicha

dirección general, han formulado observaciones el Área de Hábitats y Especies Protegidas, en el mes de noviembre de 2024 y de 2025 y el Área de Disciplina Ambiental, el día 20 de noviembre de 2025. Además, el 5 de mayo de 2025, formuló alegaciones la jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de distintos centros directivos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. En concreto, se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos, emitido en virtud de las competencias que atribuye a esa dirección general el artículo 5 del citado Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (Decreto 230/2023, en adelante). De igual modo, consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la referida Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido en virtud de las competencias que atribuye a ese centro directivo el artículo 7 del Decreto 230/2023. Además, consta el informe de la Dirección General de Economía e Industria, emitido de conformidad con el artículo 19 del Decreto 230/2023 y el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid. Asimismo, consta el informe de la Dirección General de Tributos, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto 230/2023. Por último, en el ámbito de la citada Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, ha emitido informe con observaciones la Dirección General de Función Pública, en relación con aquellas cuestiones del anteproyecto que pudieran incidir en el ámbito de las competencias que atribuye a esa dirección general el artículo 15 del referido Decreto 230/2023.

Por otro lado, consta el informe preceptivo de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Sanidad, y la competencia que atribuye a esa dirección general el artículo 10 del Decreto 245/2023, de 4 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

En la MAIN (pág. 21), en el apartado relativo a los informes emitidos con carácter previo a los trámites de audiencia e información pública, consta que, conforme el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe preceptivo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, si bien el referido precepto alude al informe que, con respecto a los anteproyectos o proyectos de normas con rango de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deben formular, en todo caso, después de realizados los trámite de audiencia e información pública, y con carácter previo a la solicitud en su caso del informe a la Abogacía General, por la secretaría general técnica de la consejería o consejerías proponentes, que, en este caso, sería la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por lo que debería corregirse la mencionada referencia al precepto reglamentario.

Por otro lado, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe 46/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 29/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

Conforme al artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha comunicado la iniciativa legislativa a las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

El anteproyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la Constitución Española en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del Decreto 52/2021, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

Consta en el expediente que se evacuó el trámite de audiencia, con el Canal de Isabel II, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua, formulando alegaciones el 26 de noviembre de 2025; con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en virtud de las competencias que en materia de coordinación cinegética y pesca, le atribuye el Real Decreto 717/2024, de 23 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del citado ministerio; con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 14 del Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, de estructura orgánica de dicho ministerio, y al tener adscritas a las confederaciones hidrográficas del Duero y del Tajo, si bien dicho ministerio no formuló alegaciones, y con la Federación de Municipios de Madrid, conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 8 de sus Estatutos Sociales, dada la incidencia de algunos aspectos del anteproyecto en el ámbito de dichas entidades, aunque tampoco formuló alegaciones, según detalla la MAIN.

Asimismo, durante el trámite de información pública han formulado alegaciones 21 particulares y diversas entidades. La MAIN incorpora las alegaciones presentadas, así como las razones por las que se estima o desestima cada una de ellas, lo que sirve para poner de manifiesto que no se ha procedido a un simple cumplimiento testimonial del trámite, sino que este ha podido servir de forma efectiva a la finalidad a la que está orientado.

En otro orden de cosas, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, después de realizados los trámites de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la MAIN indica que se solicitará informe al Consejo de Medio Ambiente, de conformidad con el artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea dicho órgano y conforme al cual le corresponde “*conocer, y en su caso informar, de los anteproyectos de especial relevancia relativos a normativa ambiental*”.

En el informe de legalidad de 3 de febrero de 2026 emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se indica que está prevista la reunión de dicho órgano para el día 24 de febrero de 2026, por lo que el informe se incorporará al expediente tan pronto sea formulado.

En relación con ello, conviene recordar que el artículo 15.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, dispone que *«[l]os informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, salvo el informe del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid»*.

Por ello, aunque entendemos que a veces resulta difícil cohonestar la dinámica de actuación de ciertos órganos en cuanto a la periodicidad de sus reuniones con la eficiencia en la aprobación de las normas, debe procurarse la remisión del expediente para informe de la Abogacía General cuando esté completo, tal y como establece la normativa reguladora de la Abogacía General y el artículo 8.4 y 5 del Decreto 52/2021. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, si como consecuencia de las observaciones que pudiera formular el referido Consejo de Medio Ambiente, se introdujeran modificaciones relevantes en el texto del anteproyecto, debería remitirse de nuevo a esta Abogacía General para su informe preceptivo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

A continuación, procede analizar el articulado del anteproyecto de ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid recientemente aprobadas por el Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, las "Directrices"), que *"son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos*

legislativos y de disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos administrativos”. Dichas directrices, según destaca el acuerdo “adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa” y persiguen, entre sus fines “homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”.

Con carácter previo, cabe indicar que se trata de un anteproyecto de ley en el que se ha producido una notable participación y debate durante toda su tramitación iniciada en el año 2024, según la cronología del proceso que refiere la MAIN, y en el que se han recibido numerosas alegaciones, muchas de las cuales han sido acogidas para la mejora del anteproyecto y otras han sido motivadamente rechazadas.

La concepción del anteproyecto de ley, según detalla la exposición de motivos, es el de una ley moderna, en tanto que aborda una actualización normativa en la Comunidad de Madrid y trata de establecer “*un modelo sostenible, que integra el aprovechamiento cinegético y piscícola con la conservación del medio natural y el desarrollo socioeconómico de las poblaciones rurales*”. Al mismo tiempo, el espíritu del anteproyecto es el de una ley abierta, tal y como recoge la exposición de motivos, en el sentido de regular los aspectos más relevantes, los principios y criterios básicos que la definen, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario. En este sentido, se observa que el anteproyecto mantiene constantes remisiones al reglamento para la regulación de determinados aspectos, sin indicación, en algunos casos del rango normativo de su futuro desarrollo e incluso sin referirse a ese futuro desarrollo que sin embargo se infiere de las explicaciones que se contienen en la MAIN a las numerosas alegaciones formuladas en el curso del procedimiento.

En relación con lo expresado, se ha de advertir que una remisión tan amplia puede impedir que el futuro desarrollo reglamentario aborde extremos concretos cuya regulación exija reserva de ley, sin perjuicio de que no constituya una buena técnica legislativa la creación de preceptos sin contenido sustancial, debiendo ofrecerse en el texto legal criterios, parámetros o guías que permitan acotar el futuro desarrollo reglamentario.

Comenzando por el análisis del texto legal, nos detendremos en el título que, de acuerdo con la directriz 6ª, debe iniciarse con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como anteproyecto de ley. Por otro lado, el título del anteproyecto es claro y conciso, de manera que refleja con exactitud la materia regulada y permite diferenciarla de cualquier otra disposición, lo que resulta conforme con la directriz 7ª.

Es reseñable la inserción de un índice antes de la parte expositiva, lo que se valora muy positivamente a la luz de la complejidad y amplitud de la disposición proyectada (directriz 11ª).

La parte expositiva del texto aparece titulada como «Exposición de Motivos», lo que resulta conforme con lo previsto en la directriz 12ª. En cuanto a su contenido, la directriz 16ª indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de lo que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen sucinto del contenido de la disposición cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios.

Recordamos, a tal efecto, y en palabras del Tribunal Constitucional, que las exposiciones de motivos suponen “*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene*”, como bien expone en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

No cabe obviar, tampoco, que los preámbulos y exposiciones de motivos de las normas ostentan “*un valor cualificado como pauta de interpretación*”, constituyendo “*un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada*” (Sentencia del Tribunal Supremo 239/2018, de 16 de febrero).

La exposición de motivos comienza con la invocación de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la nueva ley, mencionando el antecedente que

representa la legislación estatal en materia de caza y pesca, la legislación estatal básica en materia de montes y sobre el patrimonio natural y la biodiversidad, así como la legislación autonómica con incidencia en la materia, para finalizar con la referencia al marco regulatorio de la Unión Europea. El apartado II incide sobre la competencia legislativa de la Comunidad de Madrid para abordar una regulación completa de la caza y pesca en el ámbito de nuestra región y alude a los objetivos y finalidades del nuevo marco jurídico que representa la aprobación del anteproyecto de ley. El apartado III expone el cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en lo sucesivo) y el artículo 2 del Decreto 52/2021. Finalmente, el apartado IV detalla el contenido de la nueva ley, deteniéndose en los aspectos y novedades más relevantes de cada uno de los libros y títulos.

En líneas generales, esta parte del anteproyecto se acomoda a la directriz 16ª, no obstante, con el propósito de contribuir a la mejora técnica del proyecto, en la parte expositiva se observa lo siguiente:

- En el párrafo primero del apartado I, la expresión “*Comunidades Autónomas*” debe escribirse con inicial minúscula, de acuerdo con las reglas lingüísticas generales y conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos.
- En el párrafo segundo del apartado I, la cita del EAM puede prescindir de la referencia a la ley orgánica de aprobación (directriz 64ª).
- En ese mismo párrafo segundo, debe sustituirse la coma que se inserta entre “*caza*” y “*El Estatuto de Autonomía*” y sustituirla por un punto y seguido.
- En el párrafo tercero del apartado I, debe adicionarse una coma, entre “*abril*” y “*de caza*”, en la denominación de la Ley 1/1970, al igual que debe suprimirse el artículo “*la*” delante de “*conservación*” en la denominación de la Ley de 20 de febrero de 1942.
- En el párrafo cuarto del apartado I, la denominación de la Ley 42/2007 es “*del patrimonio (...)*” y no “*de patrimonio (...)*” extremo que debe corregirse.

- En el párrafo séptimo del apartado I, debe tenerse en cuenta que las Directrices que cita se denominan “*Directrices sobre la caza sostenible en Europa*” y no “*Directrices de Gestión Sostenible de Europa*”.
- El párrafo octavo del apartado I debe terminar con un punto final.
- En el párrafo primero del apartado II, “*son otorgadas*” debe escribirse en singular, “*es otorgada*”, ya que se refiere a la competencia legislativa.
- En el párrafo cuarto del apartado II, “*Comunidad*” debe escribirse con minúscula inicial al tratarse de un nombre genérico.
- En el párrafo quinto del apartado II, lo correcto es indicar que la cetrería fue declarada “*Bien de Interés Cultural del patrimonio inmaterial de la Comunidad de Madrid*”.
- En el párrafo noveno del apartado II, no resulta adecuado indicar “*otros sectores como los servicios o la hostelería*”, teniendo en cuenta que la actividad de hostelería forma parte del sector servicios.
- En el párrafo octavo del apartado II, la expresión “*Comunidad Autónoma*” debe escribirse con minúscula inicial, según las citadas reglas lingüísticas generales y conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos.
- En el párrafo noveno del apartado II, en el inciso final, falta el sustantivo “*especies*” delante de “*silvestres*”.
- En el párrafo decimocuarto del apartado II, debe incluirse la conjunción “y” y el artículo “*el*” delante de “*hábitat del recurso piscícola*”, y suprimir la coma detrás de “*fluviales*”.
- En el párrafo tercero del apartado III, resulta más correcto gramaticalmente utilizar la conjunción copulativa compuesta “*tanto...como*”, en la expresión “*tanto desde el reconocimiento técnico científico como desde la vertiente social*”.
- En el párrafo cuarto del apartado III, la frase final debería comenzar con un adverbio de adicción como “*además*”. Asimismo, debería sustituirse el adjetivo “*coherente*”, que se cita por segunda vez en el párrafo, por un sinónimo, para evitar la redundancia.
- En el párrafo tercero del apartado IV, debe evitarse el uso redundante del sustantivo “*libro*”.

- En el párrafo cuarto del apartado IV, parece oportuno suprimir el adjetivo “relativo”, para dar coherencia al párrafo.
- En el párrafo séptimo del apartado IV, debería insertarse una coma detrás de “al ejercicio de la misma”.
- En el párrafo decimocuarto del apartado IV, parece oportuno suprimir el adjetivo “relativo”, para dar coherencia al párrafo.
- En el párrafo decimoséptimo del apartado IV, debería insertarse una coma detrás de “al ejercicio de la pesca”.
- En el párrafo vigesimosexto del apartado IV, los verbos deberían escribirse en pasado (“se hacía necesario”; “había”, “eran obsoletos”, etc), para reflejar que era una situación previa que se pretende solventar con la nueva regulación.
- En el párrafo trigésimo segundo del apartado IV, debería sustituirse el adjetivo “relativa” por un verbo, para dotar de coherencia al párrafo.
- Según las reglas lingüísticas generales, en el párrafo trigésimo cuarto del apartado IV, el sustantivo “administración” debe escribirse con mayúscula inicial, al tratarse de una mayúscula institucional para referirse a los organismos del Estado.
- En los párrafos trigésimo séptimo y trigésimo octavo del apartado IV, debería sustituirse el adjetivo “relativa” por un verbo, para dotar de coherencia a los correspondientes párrafos.
- En el párrafo cuadragésimo quinto del apartado IV, debería sustituirse el gerundio “desglosando” por el verbo en infinitivo “desglosa”. Lo mismo cabe decir, en el párrafo cuadragésimo sexto (“detalla” por “detallando”) y en el párrafo cuadragésimo séptimo (“diferencia” por “diferenciando”).
- En el último párrafo, debería suprimirse la conjunción “que”.

En cuanto a la parte dispositiva del anteproyecto, la conforman, como ya ha sido dicho, tres libros que se refieren, respectivamente, a la caza, a la pesca y al régimen sancionador de caza y pesca y al fondo de mejoras. Tal división en libros, resulta conforme a lo dispuesto en la directriz 32^a, dada la extensión de la norma, constituyendo la forma más adecuada de codificar los distintos sectores del ordenamiento jurídico que resultan concernidos por el anteproyecto de ley.

Siguiendo su orden en el texto normativo, nuestro análisis comenzará examinando los preceptos que componen el libro primero “De la caza”, empezando por el título preliminar “*Disposiciones generales*” (artículos 1 a 6) y refiriéndonos a aquellos aspectos que merecen alguna observación desde el punto de vista jurídico.

El artículo 1 determina el objeto y ámbito de aplicación del anteproyecto de ley en lo relativo a la caza. La delimitación del objeto coincide con lo establecido en el artículo 1 de la Ley estatal de caza en relación con la “*protección, conservación y fomento*” de los recursos cinegéticos, en este caso, circunscrito al ámbito de la Comunidad de Madrid e integrando los principios inspiradores de la legislación en materia de gestión sostenible de los recursos naturales, como es el caso de la Ley 42/2007. De esta manera, en la delimitación del objeto se incluyen aspectos relacionados con sus finalidades u objetivos, sin que configuren propiamente su objeto y además después se replican en el artículo 3 del anteproyecto, donde se enuncian los principios generales, por lo que podría resultar reiterativo.

Por otro lado, circunscribir la aplicación de dicho libro I al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid es acorde con la configuración del territorio como límite general al ejercicio de las competencias, criterio éste que ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia, que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada “*ratione loci*”, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998).

El artículo 2 incluye diversas definiciones.

Se cumple la directriz 22 y 23, en cuanto a su ubicación sistemática, ya que “*las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma. (...) Asimismo, podrán incorporar (...) las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos en ella empleados*”. “*Deberán figurar en los primeros artículos de la norma*”.

La mayoría de las definiciones coinciden con las que se contienen en otros textos autonómicos, como, por ejemplo, en el artículo 2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla La Mancha (en adelante Ley de Caza de Castilla La Mancha), y están en consonancia con muchos de los conceptos que se contemplan en la legislación estatal sobre caza.

No obstante, conviene precisar lo siguiente:

En el apartado a) se ha optado por hablar de “acción cinegética” en lugar de “acción de cazar” que se contempla en otros textos autonómicos, lo que es admisible pues son términos análogos en tanto que la cinegética es el arte de la caza, según la RAE. No obstante, a renglón seguido, se incluye en “la práctica de la caza” el tránsito por cualquier terreno (...), cuando por coherencia debería hablarse de “*acción cinegética*”, dado que es el término que se define en ese apartado.

Se sugiere reformular el apartado b), a fin de aligerar la redacción de los daños que pueden causar los animales asilvestrados. No obstante, se señala que, en la definición del término, se hace innecesario expresar los daños que pueden ocasionar.

Igualmente, en la definición de “*arma lista para su uso*”, prevista en el apartado c), se sugiere suprimir la expresión “*se considera*”.

En el apartado f) se incluye el concepto de “*caza*” lo que genera confusión con la definición anteriormente mencionada, pues como hemos dicho se trata de conceptos análogos. Parece que la denominación del apartado f) coincide más con la de “*caza sostenible*” que contempla el artículo 1.2 b) de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (en adelante, Ley de Caza de Castilla y León).

En el apartado i) se incluye la definición de “*doblar puesto*”, aceptando parcialmente la sugerencia formulada por el Cuerpo de Agentes Forestales. No obstante, al estarse definiendo un verbo, la descripción debería incluir una acción en términos semejantes a

lo establecido en el artículo 2.7 de la Ley de Caza de Castilla La Mancha respecto al “*desdoblamiento de puestos*” (“*acción mediante la cual dos cazadores simultanean una acción de caza en el mismo puesto...*”).

Por otro lado, entendemos que convendría esclarecer los conceptos de titular cinegético y titular del derecho al aprovechamiento cinegético, como por ejemplo realiza el artículo 2 de la Ley de Caza de Castilla La Mancha o el artículo 3 de la Ley de Caza de Castilla y León, para una mejor comprensión de los derechos y deberes que se contemplan en el artículo 4 del anteproyecto y los posteriores artículos relativos a los cotos de caza en los que se utilizan ambos términos de manera diferenciada “titular del derecho al aprovechamiento cinegético” y “titularidad cinegética” (así el artículo 16 del anteproyecto).

Asimismo, se echan en falta algunas otras definiciones que se contemplan a lo largo del anteproyecto y que iremos destacando en el análisis del artículo concreto en el que se contienen.

Además, desde el punto de vista formal, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- En el apartado i) debe escribirse minúscula inicial después del signo ortográfico de dos puntos.
- Debe insertarse punto y aparte al final del apartado m).

El artículo 3 contempla los principios generales que deben inspirar la actuación de la Administración pública, si bien se ha de sobreentender que es en materia de caza, por lo que debería indicarse expresamente en el párrafo primero para una mayor coherencia del texto. Por lo demás, dichos principios generales coinciden en parte con los que inspiran la Ley 42/2007, fundamentalmente en relación con la sostenibilidad, uso racional y conservación, y muestran cierta analogía con los establecidos en la legislación autonómica (así, el artículo 2 de la Ley de Caza de Castilla y León).

En relación con el artículo 4, debemos incidir en la necesidad de que queden bien delimitados los conceptos de titular cinegético y titular del derecho al aprovechamiento cinegético, como hemos indicado al hilo del comentario al artículo 2 del anteproyecto.

El apartado 2 del artículo 4, en forma análoga al artículo 3 de la Ley de Caza de Castilla y León indica que *“tienen derecho al aprovechamiento cinegético de un terreno la persona o personas titulares de su propiedad o de otros derechos reales y personales sobre dicho terreno que incluyan el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético”*. Coincidimos con lo expresado en el Dictamen 409/2020, de 22 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla y León, emitido a propósito del anteproyecto de ley de esa comunidad autónoma, en el que indica *“este Consejo Consultivo no alcanza a entender qué posible singularidad justifica recalcar aquí por dos veces “persona o personas” titulares. Caso de no existir, para su correcto entendimiento no haría falta repetir singular y plural”*. Cabe recordar en este punto que la Ley de caza de 1970, en su artículo 6, habla de que los derechos y obligaciones corresponden *“al propietario o a los titulares de otros derechos reales o personales”*.

El apartado 4 del artículo 4, alude al arrendamiento de una manera poco clara, en nuestra opinión, pues puede interpretarse como que se refiere al arrendamiento de los cotos de caza a los que alude en el apartado anterior, o bien al arrendamiento cinegético, es decir, el arrendamiento de aprovechamiento cinegético que corresponde al titular del terreno no constituido en coto de caza, lo que abunda en la confusa definición que apuntábamos anteriormente. No obstante, al decir que, en caso de arrendamiento, los derechos y deberes siguen siendo del titular cinegético, parece que quiere referirse al arrendamiento de cotos de caza.

Si nos fijamos en otras legislaciones autonómicas, particularmente la Ley de Caza de Castilla y León, que es la norma que guarda mayores similitudes con el anteproyecto, el artículo 3.5 se refiere exclusivamente al arrendamiento de la titularidad cinegética, esto es, de quien gozando del derecho al aprovechamiento cinegético lo constituye a su nombre como coto de caza, ostentado así su titularidad cinegética. Tal y como recoge dicha ley, en caso de arrendamiento de la titularidad cinegética los derechos y deberes corresponderán al arrendatario, salvo los que la propia ley atribuye al titular cinegético,

en todo caso, y sin perjuicio de los pactos entre las partes que se rigen por el derecho civil. Entendemos que la fórmula empleada por la Ley de Caza de Castilla y León resulta más correcta jurídicamente que la empleada en el anteproyecto, que despoja al arrendatario de todo los derechos y deberes, utilizando además una fórmula de actuación del arrendatario en nombre del arrendador de difícil encaje jurídico en esta materia.

Esta consideración tiene carácter esencial

Desde el punto de vista formal, en el apartado 8 del artículo 4, el término “administración” debe escribirse con mayúscula inicial, en su calidad de mayúscula institucional.

En el artículo 5 se regula la compatibilidad de la caza con otras actividades en términos análogos a los que establece el artículo 4 de la Ley 4/2021 de Castilla y León. En relación con la prohibición que establece el apartado 1 de acceso a “*la zona objeto de caza*”, el Cuerpo de Agentes Forestales ha sugerido en alegaciones que se concrete dicha zona, “*de cara a la seguridad de los cazadores y el resto de usuarios del medio natural*”, aduciendo además que es habitual que se planteen conflictos de intereses. No parece que la justificación que se ofrece en la MAIN por remisión al mencionado artículo de la Ley de Caza de Castilla y León, satisfaga el rechazo de una propuesta que parece razonable por los motivos que expone el citado Cuerpo de Agentes Forestales. Por ello, debería reconsiderarse la concreción en el texto del artículo o bien justificarse su rechazo de manera más fundada en la MAIN.

El título I abarca los artículos 7 a 10 del anteproyecto para referirse a las especies cinegéticas y las piezas de caza.

En relación con el artículo 7, cabe indicar que reproduce de manera prácticamente idéntica lo establecido en el artículo 6 de la Ley 4/2021, de Castilla y León, por lo que no está de más recordar lo expresado a propósito de ese artículo en el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León:

“El apartado 1 del precepto establece que “La caza solo puede practicarse sobre las especies cinegéticas”. Y en su apartado 2 se declaran como tales “las incluidas en el anexo I de esta ley, de conformidad con la legislación básica del Estado en materia de patrimonio natural y biodiversidad, clasificándose en especies de caza mayor y de caza menor”.

Se trata sin duda de una norma clave del anteproyecto, que parece optar por un marco jurídico más estable y seguro que el de la Ley de Caza de 1996, determinando a través de la propia ley (en su anexo I) cuáles son las especies cinegéticas. Un modelo seguido por otras Comunidades Autónomas y presente en el ordenamiento jurídico de Castilla y León desde la Ley 9/2019, que fue avalada por el Tribunal Constitucional a través de las recientes Sentencias 148 y 149/2020, de 22 de octubre, citadas anteriormente.

A estos efectos, debe recordarse que el artículo 65 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se limita a disponer sin otras condiciones que serán las Comunidades Autónomas las que determinen las especies sobre las que podrá realizarse la caza, así como las épocas o fechas hábiles para cada especie.

Parece por tanto inobjetable el modelo por el que este anteproyecto opta para el reconocimiento con carácter general de las especies cinegéticas. Sin perjuicio de lo cual debe tenerse en cuenta que, como bien se refleja en su misma exposición de motivos, los recursos cinegéticos tienen una condición natural y renovable, en un medio ambiente sujeto entre otros factores a los vaivenes del cambio climático y la evolución poblacional de las especies, lo que les dota de un carácter dinámico, sujeto a constantes variaciones y cambios, que podría llegar a plantear serias contradicciones con la declaración de las especies cinegéticas directamente a través de una ley, que, si bien supone una gran estabilidad, también una mayor rigidez”.

En relación con la posible exclusión de algunas especies declaradas como cinegéticas por orden de la consejería competente que también recoge el texto castellano leonés, el referido dictamen, tras considerarla una medida protectora, valorable positivamente como plenamente coherente y respetuosa con el objeto principal de la ley, añade:

“Así, la discrecionalidad con la que se configura esta remisión al reglamento conlleva la necesidad de técnicas de control más depuradas porque, en definitiva, estas actuaciones no pueden quedar completamente a la libre configuración del Ejecutivo. Un desarrollo normativo discrecional en un reglamento ejecutivo no significa que quede exento del conjunto de presupuestos y limitaciones diseñados por el ordenamiento jurídico para evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad.

De este modo, cabría admitir la utilización de un reglamento para excluir temporalmente de la práctica de la caza a alguna de las especies cinegéticas previstas en la ley "cuando ello sea necesario para garantizar adecuadamente su conservación o en desarrollo y aplicación de los instrumentos de planificación previstos en el título VI", tal y como se contempla en el anteproyecto, si bien sería necesario que en este se recogiera con algo más de precisión qué ha de entenderse por "garantizar adecuadamente su conservación" y por "en desarrollo y aplicación" de los instrumentos de planificación" (el subrayado es nuestro).

La observación que hemos destacado es plenamente trasladable en relación con el artículo 7 del anteproyecto de ley que venimos informando, ya que se pronuncia en análogos términos.

En el apartado 3 del referido artículo 7, se dispone que, por orden de la consejería competente en materia de caza y por los motivos que se enuncian, se pueden excluir de la práctica de la caza a determinadas especies, “*previo informe a la Sección de Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente*”. Teniendo en cuenta que el Consejo de Medio Ambiente, según su normativa reguladora (Decreto 103/1996, de 4 de julio) es el órgano de consulta y asesoramiento, y particularmente la Sección de Caza y Pesca Fluvial, parece que el informe al que alude el artículo 7.3 del anteproyecto debería provenir de ese órgano y no dirigirse al mismo como sugiere el precepto, atendiendo a las funciones del Consejo de Medio Ambiente previstas en el artículo 2 del Decreto 103/1996. En otro caso, debería aclararse quién ha de emitir el citado informe y si es precisa alguna actuación por parte de la referida sección.

Por otro lado, desde el punto de vista formal, en el apartado 3 del artículo 7 debe, corregirse la errata “*práctica del caza*”, diciendo “*práctica de la caza*”.

El artículo 8 relativo a la propiedad de las piezas de caza responde al concepto tradicional de adquisición por ocupación, que ya recogía el artículo 22 de la Ley de Caza de 1970, conforme a lo establecido en el artículo 610 del Código Civil, y que aparece en la legislación de las comunidades autónomas, siendo prácticamente una reproducción del artículo 9 de la Ley 4/2021, de Castilla y León, si bien que, en el caso de la Comunidad de Madrid, partiendo de la consideración de las piezas de caza como animales carentes de dueño. En este punto, cabe recordar que el mencionado artículo 610 del Código Civil fue modificado por el artículo 1.22 de la Ley 17/2021, de 15 de diciembre de 2021, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, con el objetivo, según explicita la exposición de motivos, “*de asentar el principio de que la naturaleza de los animales es distinta de la naturaleza de las cosas o bienes*”. Tras la reforma, el artículo 610 del Código Civil, además de indicar que “*el derecho de caza y pesca se rige por las leyes especiales*”, ya no identifica a los animales susceptibles de caza y pesca con los bienes apropiables por naturaleza, como el tesoro oculto y las cosas muebles abandonadas, a las que se refiere en su apartado 1, sino que los encuadra como animales carentes de dueño, al incluir en ese concepto a los que pueden ser objeto de caza y pesca.

En el apartado 4, último inciso, se advierte de la errata al referirse a “*si esta deniega*”, cuando debe ir en masculino al referirse al titular cinegético o propietario.

En el artículo 9 incluye conceptos como “*piezas de caza en cautividad*” o “*piezas de caza híbridas*” que convendría definir en el artículo 2, por razones de seguridad jurídica. Además, desde el punto de vista formal, en el apartado 1, debe añadirse la preposición “*con*” delante de “*el fomento de la caza*”.

El artículo 10.1 relativo a los daños producidos por las piezas de caza, establece que “*sin perjuicio de los acuerdos que se establezcan entre las partes*”, la responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza se rige por lo dispuesto en la normativa de

aplicación, especificando que, en caso de accidentes de tráfico, la responsabilidad se determina conforme a la normativa sobre tráfico y seguridad vial.

En relación con este precepto, la MAIN explica en contestación a las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, que el régimen aplicable en esta materia es el establecido en la legislación estatal en materia de caza y el Código Civil. En este sentido, habrá que estar a lo dispuesto, al artículo 33.1, de la Ley de Caza de 1970, que dispone expresamente que *“los titulares de aprovechamientos cinegéticos, definidos en el artículo 6º de esta Ley, serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los terrenos acotados. Subsidiariamente, serán responsables los propietarios de los terrenos”*, y a su desarrollo reglamentario (artículo 35), lo que convendría especificar en el anteproyecto. En este sentido, otras leyes autonómicas como la Ley de Caza de Castilla La Mancha (artículo 8) reproduce el precepto de la ley estatal o la Ley de Caza de Castilla y León (artículo 11) se remite directamente a dicha legislación estatal.

En cuanto a la aplicación que se invoca del Código Civil, cabe recordar, como ha reiterado la doctrina jurisprudencial (así las Sentencias de 27 de mayo de 1985, 6 de febrero de 1987, 30 de abril de 1991 y 30 de octubre de 2000 , entre otras), que las normas en materia de responsabilidad civil contenidas en la legislación especial sobre caza vienen a derogar el sistema individualista y subjetivo de responsabilidad del propietario de la caza que venía proclamado en el artículo 1.906 del Código Civil , según el cual, el dueño de una heredad de caza respondería del daño causado por ésta en las fincas vecinas únicamente *“cuando no hubiese hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando hubiese dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla”*.

Por otro lado, cabe señalar que la Ley de Caza de 1970 constituye el marco legal básico a nivel estatal y por consiguiente, sus disposiciones resultan plenamente aplicables en defecto de regulación autonómica o, en su caso, como derecho supletorio, tal como se deriva del art. 149.3 in fine de la Constitución Española.

No obstante, no tiene razón de ser el inciso primero del artículo 10.1, cuando alude a la voluntad de las partes, máxime cuando dichos pactos inciden sobre materias que afectan

a competencias exclusivas del Estado, como podría ser la competencia en materia de tráfico (artículo 149.1.21º de la Constitución Española), y que determina la aplicación, por remisión del citado artículo 10.1, a la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, referida a la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, cuyas prescripciones no admiten pacto en contrario.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El título II del libro I aborda en cinco capítulos la regulación de los terrenos, abarcando los artículos 11 a 25 del anteproyecto.

La norma proyectada clasifica los terrenos en cinegéticos y no cinegéticos (artículo 11 del capítulo I), siendo los primeros aquellos en los que se puede practicar la caza, previa declaración al efecto. Según el anteproyecto, estos terrenos pueden ser reservas regionales de caza; zonas de caza controlada y cotos de caza.

En cuanto a la categoría de zonas de caza controlada, el anteproyecto la regula de manera novedosa respecto a otras legislaciones autonómicas que clasifican esos terrenos en las otras dos categorías, reservas regionales de caza y cotos de caza, anteriormente mencionadas (así el artículo 16 de la Ley de Caza de Castilla y León o el artículo 9 de la Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón), si bien su regulación ya se contempla en el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970 que dispone que *“por razones de protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de su riqueza cinegética, se podrán delimitar zonas sometidas a régimen de caza controlada”*.

En cuanto a los terrenos no cinegéticos, es decir, aquellos en los que no se puede practicar la caza, salvo excepciones, entendemos que la redacción del apartado b) del artículo 11, resulta algo confusa, por lo que se recomienda que se siga el ejemplo de la Ley de Caza de Castilla y León que, en su artículo 29.1, señala cuales son los terrenos no cinegéticos, que coinciden con los que recoge el anteproyecto de ley (terrenos clasificados como suelo

urbano, las zonas de seguridad y los vedados), y en su apartado 2 recoge las excepciones, que también coinciden esencialmente con las que establece el anteproyecto de ley.

Se advierte del error de remitirse al artículo 41.3 y 4 del anteproyecto de ley, cuando lo correcto sería remitirse a los apartados 4 y 5 del artículo 41, extremo que debería corregirse.

Los artículos 12 y 13 del capítulo II relativos a las reservas regionales de caza son prácticamente análogos a los artículos 17 y 18 de la Ley de Caza de Castilla y León, con la diferencia de que esta última dispone que *“las reservas que se declaren con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley deberán contar con una superficie mínima de 25.000 hectáreas”*, límite de superficie que no recoge el anteproyecto de ley.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 12, se sugiere la supresión de la referencia a la Comunidad de Madrid, ya que resulta obvia, dado el ámbito de aplicación de la norma proyectada.

En el artículo 13.1, debería eliminarse el hipérbaton de manera que el párrafo no comience con la expresión “por decreto”.

El capítulo IV aborda la regulación de la tercera categoría de terrenos cinegéticos, los cotos de caza, a los que dedica los artículos 15 a 23.

El artículo 15 recoge una definición de los cotos de caza acorde con la establecida en el artículo 15 de la Ley de Caza de 1970 *“toda superficie continua de terrenos susceptible de aprovechamiento cinegético”*, si bien matizando en el anteproyecto de ley que se trata de terrenos no urbanos (ya que los terrenos urbanos, conforme a lo establecido en el artículo 11, son terrenos no cinegéticos). En ese artículo, teniendo en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 17, la constitución de los cotos se realiza por orden de la consejería competente en materia de caza, parece más adecuado que la expresión *“que se constituyan como tales”*, se complete con la remisión al mencionado artículo 17.

De nuevo, la regulación en esta materia es prácticamente análoga a la establecida en la Ley de Caza de Castilla y León. De esta manera, el artículo 15. b) del anteproyecto señala que *“no se considera interrumpida la continuidad de los terrenos susceptibles de constituirse en coto de caza por la existencia de cauces de agua, naturales o artificiales, vías pecuarias, carreteras, vías o caminos de uso público, vías férreas u otras estructuras continuas análogas a las citadas”*. En relación con ello, conviene realizar la misma advertencia que realizó el reiterado Dictamen 409/2020 del Consejo Consultivo de Castilla y León en el sentido de que *“la actividad cinegética es incompatible con el uso público de los ríos y sus zonas de servidumbre y policía, con la anchura de las vías pecuarias y caminos de uso público, por lo que la caza no podrá practicarse en estos terrenos, formen parte o no de un coto”*.

Los requisitos de constitución de los cotos (artículo 16) son también análogos a los establecidos en el artículo 23 de la Ley de Caza de Castilla y León, requiriéndose la misma superficie mínima de 250 hectáreas para la constitución de los cotos de caza, si bien que, incluyendo la excepción para los cotos de caza de pelo, en los que se establece una superficie mínima de 50 hectáreas.

En este punto, se recomienda unificar la expresión del número de hectáreas exigido para constituir un coto de caza, que en ocasiones se realiza en letra y otras cifras. Dicha revisión habrá de extenderse al resto del articulado.

El artículo 16.3 incluye la previsión de que *“pueden incluirse en un coto de caza las parcelas enclavadas que no tengan la condición de dominio público y cuyos propietarios o, en su caso, los titulares de otros derechos sobre las mismas que conlleven el derecho al aprovechamiento cinegético, no se manifiesten en contrario de forma expresa dentro del plazo de veinte días naturales desde que la persona que pretenda constituir el coto les haya notificado su intención de incluir dichas parcelas en el mismo. Esta notificación se realizará de manera que quede constancia de la misma o del intento practicado. Cuando dichos propietarios o titulares sean desconocidos, o bien se ignore el lugar de notificación, o bien intentada ésta no se hubiese podido llevar a efecto, la notificación se hará mediante publicación en el tablón de edictos del ayuntamiento, y en su caso de la entidad local menor correspondiente en el plazo establecido en el apartado 5”*.

Este precepto, resulta parejo al artículo 23.3 de la Ley de Caza de Castilla y León, por lo que resulta oportuno traer a colación lo que a propósito del mismo señaló el referido Dictamen 409/2020 del Consejo Consultivo de Castilla y León que indicó que dicho precepto viene a establecer “*una especie de presunción o conformidad tácita en favor de la agrupación en un coto, evitando la difícil tarea de recoger la conformidad expresa de propietarios desconocidos en el lugar o en casos de titularidades jurídicas en conflicto, como las herencias yacentes, comunidades hereditarias mal avenidas, contiendas sobre la propiedad, ...*”. En el anteproyecto se incluye una previsión que no aparece en el texto castellano leonés y que, a nuestro juicio, supone una mejora de seguridad jurídica, al exigir que la notificación se realice de manera que quede constancia de la misma o del intento practicado, aunque debería establecerse algún mecanismo para su control por la Administración.

En el artículo 16.5 apartado d) debería concretarse la expresión “*parcelas de las anteriores categorías*” pues resulta confusa.

En el apartado 6 de ese artículo 16 se establece que para la creación de cotos de pelo (“*en los que se practica la actividad de caza de conejo, liebre y zorro*”) se requiere informe técnico favorable de la consejería competente en materia de caza, si bien no se articula el procedimiento para la obtención de ese informe, lo que genera inseguridad jurídica.

En cuanto al procedimiento de constitución de los cotos de caza, el artículo 17 del anteproyecto establece que el coto se constituye por orden de la consejería competente en materia de caza, a diferencia de la Ley de Caza de Castilla y León para la que basta una declaración responsable por la persona que pretenda ostentar su titularidad para que quede constituido el coto a favor de quién la presente (artículos 24 y 25 de dicha Ley de Caza de Castilla y León). Ahora bien, el citado procedimiento de constitución no aparece bien delimitado en el texto, quizás debido a que recoge buena parte de la regulación que establece la Ley de Caza de Castilla y León, que, sin embargo, como hemos indicado, parte de una premisa distinta. Así, no se establece de manera clara el momento de dictado de la orden de constitución del coto, al no establecerse un plazo para que, una vez

presentada la documentación a la que se refiere el artículo 17.3, la consejería dicte la orden correspondiente, ni tampoco los efectos del silencio administrativo. En relación con esto último, dada la ausencia de cualquier previsión al respecto, debe entenderse que el procedimiento atribuirá al silencio administrativo carácter positivo, al impedirse que una norma de rango reglamentario prevea el carácter negativo del silencio ex artículo 24 de la Ley 39/2015.

Por otro lado, tampoco aparece bien delimitado si la aprobación del plan técnico de caza al que alude el artículo 17.3. a) y el artículo 18.5, se trata de un acto distinto o por el contrario dicha aprobación se producirá con la orden de constitución del coto. Además, en cuanto a la tasa por los servicios y actuaciones a desarrollar por la consejería competente en materia de caza para la gestión del coto, conforme al artículo 17.3.b), parece que debe abonarse antes de que se dicte la orden de constitución del coto, si bien del artículo 18.4 puede entenderse que es un efecto del acotamiento, como reza la denominación del artículo. Lo mismo cabe decir de la señalización del coto, dada la regulación aparentemente contradictoria entre el artículo 17.3. c) y el artículo 18.3.

Entendemos que todas las cuestiones observadas deben quedar debidamente perfiladas en el anteproyecto de ley, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, para que la seguridad jurídica no se resienta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 19, aunque se dedica a la “*ampliación, segregación y extinción*”, regula en realidad la ampliación, la reducción y extinción de los cotos, recogiendo las segregaciones dentro de la reducción de cotos.

Por lo que se refiere a la reducción de los cotos, el artículo 19.3. c) del anteproyecto, en relación con el artículo 16.3, recoge la posibilidad de que el propietario o titular de derechos cinegéticos sobre los terrenos incluidos “tácitamente” en un coto de la manera mencionada, pueda excluirlos del mismo mediante la comunicación, tanto al titular como a la consejería competente en materia de caza, de su voluntad de excluir dichas parcelas

del coto. Además, se precisa que la reducción del coto, “no es efectiva hasta la finalización de la temporada cinegética en vigor”, y se matiza que el propietario puede reclamar al titular del acotado la parte proporcional del aprovechamiento cinegético durante el tiempo transcurrido desde la comunicación hasta el fin de la temporada cinegética. Esta matización se introdujo en el texto de la Ley de Caza de Castilla y León, tras la observación formulada en el Dictamen 409/2020 del Consejo Consultivo de Castilla y León, relativa a que se debía “*reconocer expresamente en caso de desistimiento expreso del propietario o titular a la pertenencia al coto, y para evitar un enriquecimiento injusto, su derecho a la parte proporcional de los rendimientos producidos hasta la finalización de la temporada cinegética en vigor*”. Tal previsión se contempla de manera acertada en el texto del anteproyecto.

Desde el punto de vista formal, parece más adecuado que, en el referido artículo 19.3. c) la expresión “la reducción no es efectiva” se redacte con el verbo en futuro “la reducción no será efectiva”.

Las letras e) y f) del artículo 19.3 no constituyen propiamente casos de reducción del coto, por lo que, por razones de sistemática, deberían incluirse dentro de un apartado del artículo 19 relativo a la segregación, y no como letras del referido artículo 19.3, dedicado a la reducción. En consecuencia, atendiendo a la directriz 27, se sugiere que el artículo 27, pase a titularse “*Ampliación, reducción, segregación y extinción*”, dedicando a cada concepto un apartado independiente.

Por seguridad jurídica debería consignarse el procedimiento a seguir en la segregación de cotos.

El artículo 19.5, relativo a la extinción del coto, entendemos que requiere un procedimiento contradictorio en el que se de audiencia a los posibles interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga.

En este punto, se hace preciso destacar la importancia del trámite de audiencia de los interesados, que tiene reconocimiento en el artículo 105. c), de la Constitución Española,

cuando alude a la regulación legal del procedimiento “garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”. Dicho trámite resulta relevante para que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Así lo recoge la Ley 39/2015, en el artículo 53.1.e), relativo al derecho que asiste a los interesados en el procedimiento administrativo, a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; en el artículo 76, relativo al trámite de alegaciones, que establece que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución; y, por último, en el artículo 82 relativo al propio trámite de audiencia.

Esta misma observación resulta trasladable a la suspensión prevista en el artículo 22 del anteproyecto.

En ambos casos, y sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, debería establecer como mínimo en el texto legal la referencia a la imprescindible audiencia a los interesados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 20 se dedica a la vigencia de los derechos cinegéticos, si bien se aprecia una discordancia entre el título y su contenido, por lo que atendiendo a lo dispuesto en la directriz 27, debería revisarse el título a fin de acomodarlo al contenido que recoge.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, en el artículo 20. a) debe insertarse un punto y aparte al final de la frase que se contiene en la mencionada letra.

En el artículo 21.2, el verbo “pasan” debería escribirse en futuro “pasarán”, para mantener la coherencia del párrafo.

En el artículo 22 letra d), parece que “causas” debería escribirse en singular.

La letra e) recoge que la actividad en un coto de caza, puede ser suspendida “*Por reiteración de tres infracciones de carácter grave o muy grave en un periodo de cinco años*”. Al respecto, se ha de tener en cuenta que la reiteración en la comisión de infracciones, al igual que la reincidencia, se conforman, entre otros, como criterios para la graduación de las sanciones en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por otra parte, el artículo 185.3.b) contempla expresamente la “*suspensión de la actividad cinegética en el coto de caza*” como medida accesoria derivada de la imposición de sanciones por la comisión de infracciones, por un periodo de 1 a 5 años.

Por razones de seguridad jurídica y a fin de evitar problemas interpretativos, deberían coordinarse ambas previsiones y, desde el punto de vista sistemático, convendría que se regulasen de forma conjunta o, cuanto menos, que existiesen remisiones entre preceptos.

Los artículos 24 y 25 del capítulo V, con los que se cierra el título II del libro I, establecen la regulación de los terrenos no cinegéticos, refiriéndose respectivamente, a las zonas de seguridad y los vedados.

Estos preceptos reproducen prácticamente el contenido de los artículos 30 y 31 de la Ley de Caza de Castilla y León, si bien el régimen de excepciones a las zonas de seguridad que establece el referido artículo 30, en el anteproyecto se han incluido en el artículo 41.

En relación con las zonas de seguridad, el artículo 30 de la Ley 4/2021 fue modificado por la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas. Así, con la reforma, se incluye entre las zonas de seguridad “*rutas ciclo turistas, BTT y trial homologadas y señalizadas*”. Podría plantearse la inclusión de dicha mención en el

anteproyecto, teniendo en cuenta la experiencia con la que cuenta la Comunidad de Castilla y León en la aplicación de la norma, pues como señala la exposición de motivos de la Ley de Caza de Castilla y León, la modificación se realiza precisamente “*para introducir varios ajustes de carácter técnico y jurídico en casos en los que la aplicación de la norma ha generado incertidumbre*”.

El título III del libro II aborda en cinco capítulos “*el ejercicio de la caza*”, abarcando los artículos 26 a 41 del anteproyecto.

El artículo 26 del capítulo I regula los requisitos para el ejercicio de la caza en forma similar a otras legislaciones autonómicas (así el artículo 12.3 de la Ley de Caza de Castilla y León o el artículo 41 de la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja).

El apartado 2 de ese artículo se refiere a la caza por menores de edad, habiéndose incorporado acertadamente, en atención a las observaciones formuladas en el curso del procedimiento, que el mayor de edad que acompañe al cazador menor de edad, “*controle su actividad y se responsabilice de ella*”, si bien, desde el punto de vista formal, convendría suprimir la frase subordinada “*que lo acompañe*”, para evitar la redundancia con lo que se dice al inicio del párrafo “*el cazador menor de edad debe ir acompañado de un cazador mayor de edad*”.

En relación con las licencias de caza, a las que se refiere el artículo 27 del anteproyecto, se establece una remisión al desarrollo reglamentario, si bien dada la ausencia de cualquier previsión al respecto, debe entenderse que el procedimiento atribuirá al silencio administrativo carácter positivo, como hemos expuesto al referirnos a los cotos de caza, al quedar vedado que una norma de rango reglamentario prevea el carácter negativo del silencio ex artículo 24 de la Ley 39/2015.

Por otro lado, entendemos que debería mejorarse la redacción del apartado 4 del mencionado artículo, referido a la validez de las licencias de caza expedidas por otras comunidades autónomas, especialmente el inciso final ya que resulta confuso. Parece que

el precepto quiere reproducir el contenido de la disposición adicional única del Decreto 23/2015, de 23 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la expedición de licencias de caza y pesca en la Comunidad de Madrid, relativa a la eficacia interautonómica de las licencias de caza y pesca, si bien no se acaba de entender la referencia que se contiene en el artículo 27.4 del anteproyecto a la orden de la consejería competente en materia de caza.

La figura del cazador tutelado, a la que se refiere el apartado 6 del referido artículo 27, ha sido cuestionada en el curso del procedimiento, si bien se trata de una figura regulada en otras leyes autonómicas como en la Ley 4/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura y desarrollada, en relación con dicha figura, por los artículos 14, 51 y 99 del Reglamento por el que se regula el ejercicio de la caza, la planificación y ordenación cinegética en dicha comunidad autónoma, aprobado por Decreto 34/2016, de 15 de marzo. No obstante, en el anteproyecto, la figura del cazador tutelado no aparece delimitada, por lo que, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, convendría, al menos, incluir una definición de dicha figura y los aspectos más relevantes de su regulación, máxime cuando después se regula la posible responsabilidad por los daños y perjuicios causados por los tutelados en el artículo 174.4 del anteproyecto sin que exista una mínima delimitación de la figura. Desde el punto de vista formal, en el referido artículo 27.6, debería evitarse el uso de dos oraciones subordinadas seguidas.

El artículo 30 del capítulo II aborda la determinación de los periodos y días hábiles de caza, por remisión a lo establecido en el anexo II del anteproyecto, que también se refiere a la temporada de caza, por lo que sería oportuno aludir a la misma en el articulado. Dicho artículo permite modificar los periodos y días hábiles que se establecen con detalle en el referido anexo, si bien, la fórmula que utiliza para la citada modificación parece demasiado abierta, al referirse a “otros instrumentos normativos”, por lo que convendría realizar un esfuerzo de concreción.

En el apartado 2 del artículo 30, se dispone que, por orden de la consejería competente en materia de caza y por los motivos que se enuncian, se puedan establecer moratorias temporales o reducciones de los periodos o días hábiles, “previo informe a la Sección de

Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente”, por lo que cabe reproducir lo que hemos observado en relación con el artículo 7.3 del anteproyecto, teniendo en cuenta, en este caso, que la Sección de Caza y Pesca Fluvial tiene entre sus funciones “*estudiar y proponer los períodos hábiles de caza, las vedas y las limitaciones a la caza en circunstancias especiales*” (artículo 9.3 b) del Decreto 103/1996), parece que el informe al que alude el artículo 30.2 del anteproyecto debería provenir de ese órgano y no dirigirse al mismo como sugiere el precepto. En otro caso, debería aclararse quién ha de emitir el citado informe y si es precisa alguna actuación por parte de la referida sección. Por otro lado, en ese mismo apartado, debería incluirse en el inciso final, la expresión “*para la caza de*” delante de “*determinadas especies*” para una mejor comprensión del citado inciso.

El artículo 31.3 del anteproyecto regula la “no prohibición” de portar armas no listas para su uso en los trayectos de regreso hacia el vehículo o domicilio del cazador, una vez terminado un aguardo o espera de especies de caza mayor, lo que a nuestro entender guarda escasa relación con la materia regulada en el artículo 31 que lleva por rúbrica “horario de caza”, por lo que convendría, por razones de sistemática incluirlo en otro artículo, como el artículo 32 relativo a los medios de caza, que incorpora ya una prohibición o el artículo 33, relativo a las armas y municiones. Por otro lado, como se ha alegado durante la tramitación del procedimiento, resulta más adecuado redactar el párrafo en el sentido afirmativo, esto es, que “se permite” en lugar de que “no se considera prohibido”.

El artículo 32, con el que comienza el capítulo III relativo a los medios de caza, es prácticamente análogo al artículo 32 de la Ley de Caza de Castilla y León, si bien al referirse como medios de caza, en la letra c), a los perros, las aves de cetrería y hurones, añade “otros animales”, lo que genera, por su indeterminación, falta de seguridad jurídica para los destinatarios de la norma. Teniendo en cuenta que el artículo 36 del anteproyecto se refiere a la perdiz, la paloma y el caballo, en esa categoría de “otros animales” podrían mencionarse de esta manera en el artículo 32, para evitar la indeterminación apuntada.

Además, al igual que en la Ley de Caza de Castilla y León, el apartado 2 de ese artículo 32, establece que mediante orden de la consejería se podrán prohibir otros medios de caza

no especificados en la ley, o autorizar alguno de los que, aun estando prohibidos en ella, “*se haya comprobado su carácter selectivo y no masivo*”. Cabe reproducir lo que a propósito de dicha previsión señaló el Dictamen 409/2020 del Consejo Consultivo de Castilla y León, ya que es trasladable al anteproyecto que nos ocupa, al decir que “*se trata evidentemente de una excepción a la ley demasiado general y poco precisa, sin establecer unos mínimos necesarios para que pueda considerarse un desarrollo o excepción*”. Además, al igual que en el artículo 30.2, se alude, a que la referida orden se adopte “*previo informe a la Sección de Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente*”, por lo que cabe reproducir lo que dijimos en relación con el artículo 30.2 respecto a las funciones de asesoramiento de dicho órgano.

En el artículo 33.1 del anteproyecto, entendemos que debería decirse “*con las siguientes armas*”, antes de la enumeración, aunque resulte redundante, para dotar de sentido al párrafo.

Una vez más, en el artículo 33.6, se utiliza la referencia a “*los instrumentos normativos*”, con una fórmula demasiado abierta que precisa un esfuerzo de concreción.

Los artículos 35 y 36 del anteproyecto abordan la regulación de los medios de caza, mediante animales, refiriéndose respectivamente, al empleo de perros y al empleo de aves de cetrería, hurones y otros animales (perdiz, paloma y caballo), en términos equivalentes a los artículos 35 y 36 de la Ley de Caza de Castilla y León. Con ello se regula una práctica milenaria que ya se recogía en la primera ley de caza del siglo pasado, la ley de 1902 y que después acogió la Ley de Caza de 1970. En relación con ello, debe destacarse que la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía, tras la reforma operada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, a diferencia de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, no excluye a los perros de caza, rehalas y animales auxiliares de caza del ámbito de aplicación de la ley.

Al hilo de lo anterior, y aunque algunas definiciones en relación con este medio de caza se contienen en la Ley 4/2016, sería recomendable la inclusión en el anteproyecto de algunas definiciones que no se contemplan en ese texto legal y que emplean los citados artículos 35 y 36 del anteproyecto, como por ejemplo “*perro de sangre*”, en cuanto que otros términos, como “*cetrería*”, “*perdiz para reclamo*” o “*paloma para cimbel*”, consta su definición en el anexo III relativo a las modalidades de caza. Otros términos como “*rehala*” aparecen definidos de modo distinto, aunque no incompatible en ambos textos legales, por lo que convendría homogeneizarlos.

Desde el punto de vista formal, debe repasarse la redacción del artículo 36.2, para incluir la locución conjuntiva “siempre que” o una expresión equivalente delante de “se cumplan todas las condiciones siguientes”, para dotar de sentido al párrafo.

El capítulo IV del título III regula las modalidades de caza, que establece en el artículo 37, por remisión al referido anexo III, en el que se contemplan dichas modalidades y su correspondiente definición, distinguiendo entre las modalidades de caza mayor y caza menor.

El precepto se remite al plan técnico de caza del coto de caza, de la zona de caza controlada o de la reserva regional de caza, al que se refieren los artículos 47 y 48 del anteproyecto para la determinación de las modalidades de caza que se pueden practicar en los mismos, en forma análoga a lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Caza de Castilla y León. No obstante, se observa que los citados artículos 47 y 48, a la hora de regular los mencionados planes técnicos de caza, no contienen ninguna mención a que en los mismos se deban detallar dichas modalidades de caza, lo que entendemos deberá precisarse por razones de seguridad jurídica.

De igual modo, el artículo 38, en el que se establecen las normas para las modalidades de caza mayor, establece que el plan técnico de caza deberá identificar la mancha o manchas alternativas, cuando la montería o gancho no se pueda realizar en la inicialmente prevista, cuestión que tampoco mencionan los referidos artículos 47 y 48 y que entendemos se resolvería si en los mencionados artículos se detallara el contenido de dichos planes

técnicos, lo que beneficiaría la sistemática del anteproyecto y redundaría en beneficio de la seguridad jurídica. Desde el punto de vista formal, en el artículo 38.3 debería incluirse la conjunción copulativa “y” entre los artículos 40.1 y 50.2 a).

El artículo 39, relativo a las normas para las modalidades de caza menor, establece en su apartado 3 una nueva referencia al contenido del plan técnico de caza, lo que nos obliga a reiterar lo expresado en párrafos anteriores sobre la necesidad de que se contemple de manera unificada el contenido de dichos planes.

El capítulo V, que cierra el título III, regula las medidas de seguridad durante la caza, distinguiendo en los artículos 40 y 41, respectivamente, las medidas de seguridad propiamente dichas y las distancias de seguridad y restricciones por razón de sitio. Dado ese doble contenido, parece razonable que la denominación del capítulo recogiera esa referencia a las distancias y restricciones para que refleje fielmente la materia a la que se refiere.

Por lo demás, la regulación sigue la pauta de otras legislaciones autonómicas, así el artículo 40 de la Ley de Caza de Castilla y León o el artículo 54 de la Ley de Caza de La Rioja. Otras leyes autonómicas, como la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura (artículo 58) se limitan, sin más, a remitirse al desarrollo reglamentario para fijar las condiciones mínimas que deben adoptarse en el desarrollo de las diferentes modalidades de caza para garantizar la seguridad en su desarrollo.

Durante el procedimiento de tramitación del anteproyecto de ley, se han formulado diversas alegaciones en el sentido de precisar en el texto legal algunas de las medidas que se enuncian, por ejemplo, la relativa a determinar en el anteproyecto el plazo para la señalización de las vías de acceso a la mancha a batir, formulada por el Cuerpo de Agentes Forestales, así como por algún otro interesado durante el trámite de audiencia. Dichas alegaciones han sido contestadas en la MAIN en el sentido de que dicha precisión se realizará en el desarrollo reglamentario del anteproyecto, lo que se reputa razonable sin perjuicio de tener en cuenta que la función del reglamento es la de colaboración con la ley para completar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción,

una previa determinación legislativa, de modo que la potestad reglamentaria no puede innovar o sustituir lo establecido en el texto legal. Así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2020 (recurso 46/2019) cuando señala que no cabrá que a través del reglamento se *“esté regulando sustancialmente la materia o – se realice aportaciones o innovaciones que se aparten del mandato legal”*.

El título IV del libro I aborda uno de los objetivos de la norma, enunciados en la exposición de motivos del anteproyecto, el de la planificación cinegética, orientada al cumplimiento de los fines que se enuncian en el artículo 42 con el que comienza el referido título. Se advierte de la omisión de la preposición “a”, entre *“conforme”* y *“una adecuada”*.

El citado precepto, prácticamente análogo al artículo 41 de la Ley de Caza de Castilla y León, establece en su apartado tercero una fórmula facultativa para la determinación del ámbito de la planificación cinegética, al decir que *“la planificación cinegética puede tener un ámbito regional, o para otros ámbitos territoriales concretos, específico para una especie o conjunto de especies cinegéticas, o local para cada terreno cinegético concreto, en especial para las reservas regionales y los cotos de caza”*. Dicha fórmula fue objeto de observación en el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, indicando que con la utilización de esa fórmula facultativa *“este fundamental precepto contempla diferentes posibilidades planificadoras, sin establecer el criterio por el que en cada caso se elegirá el ámbito territorial o de especie, lo que este Consejo considera que como mínimo no parece ajustarse al principio de transparencia, y desvirtúa la trascendencia que la norma pretende reconocer a la actuación planificadora”*, observación que es trasladable al artículo 42.3 del anteproyecto.

En ese mismo apartado, la referencia a *“otros ámbitos territoriales concretos”*, debería acotarse, porque, aunque entendemos que la planificación no podrá exceder del ámbito de aplicación de la ley, esto es, de la Comunidad de Madrid, conviene precisar que se trata de ámbitos territoriales dentro de la comunidad autónoma, por seguridad jurídica.

Por lo demás, el anteproyecto diseña un sistema de planificación jerarquizada, parecido al de la Ley de Caza de Castilla y León, en el que los planes territoriales de recursos cinegéticos y los planes de gestión de especies cinegéticas pueden desarrollar las directrices o determinaciones de obligada consideración en los planes técnicos de caza, siendo estos últimos los instrumentos de planificación imprescindibles para la práctica de la caza en los terrenos cinegéticos, según lo establecido en el artículo 43 del anteproyecto, y que no precisan de los anteriores, en su caso, para la planificación de la gestión. En el precepto también se mencionan los planes de control poblacional, que después se detallan en el artículo 68, por lo que entendemos que sería conveniente incluirlos con una letra c) en la clasificación que establece el artículo 43.1, en cuanto que también se trata de instrumentos de planificación cinegética.

El artículo 44 establece la vigencia de los instrumentos de planificación cinegética, pero no menciona a los planes de control poblacional que, según lo establecido en el artículo 68.6 del anteproyecto, pueden implicar una actuación prolongada en el tiempo, por lo que convendría precisar su vigencia.

En este punto, se advierte que mientras el artículo 44, se refiere a la vigencia máxima de los planes territoriales y técnicos en “años”, el artículo 45 recoge que los planes territoriales de recursos cinegéticos tendrán una eficacia “*durante cinco temporadas cinegéticas*”, lo que resulta confuso, por lo que por seguridad jurídica debería clarificarse.

En los artículos 45 y 46, de nuevo se menciona el “*previo informe a la Sección de Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente*” para la aprobación de los planes territoriales de recursos cinegéticos y los planes de gestión de especies cinegéticas, lo que conviene aclarar conforme a lo que hemos expresado al hilo del comentario al artículo 30.2 del anteproyecto.

En cuanto al plan técnico de caza de los cotos, el artículo 47.3 dispone que debe basarse en los criterios fijados en los instrumentos de planificación y ordenación de orden superior, como los planes territoriales de recursos cinegéticos y los planes de gestión de especies, si bien, la citada obligación contrasta con lo establecido en el artículo 43.2

cuando dispone que la falta del instrumento de planificación, la falta de actualización o la pérdida de vigencia sobrevenida del instrumento superior, no impide planificar la gestión mediante los restantes instrumentos de planificación, por lo que debería incluirse esa salvedad en el artículo 47.3, lo que puede hacerse por remisión al citado artículo 43.2.

Por otro lado, cabe reproducir lo expresado en relación con el artículo 37 del anteproyecto en relación con conveniencia de precisar tanto en este artículo 47 como en el artículo 48 que los instrumentos de planificación que se regulan en dichos preceptos incluirán la determinación de las modalidades de caza que se pueden practicar en los mismos.

El apartado 4.c), respecto a la realización del inventario de las especies cinegéticas, señala que “*deberá se realizado por personal formado y bajo la supervisión y validación técnica*”, lo que resulta muy genérico, por lo que sería deseable que se concretara la formación exigida tanto para la realización del inventario como su validación técnica.

En relación con la posibilidad de anulación o suspensión cautelar del plan técnico de caza, prevista en el artículo 47.8, debemos hacer hincapié otra vez en la necesidad de que en esos casos se arbitre un procedimiento contradictorio en el que se da audiencia a los posibles interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 10, se sugiere nuevamente unificar la cita del número de hectáreas, que actualmente se realiza en parte en cifras y en parte en letra.

El título V del libro I está dedicado a la protección y fomento de los recursos cinegéticos, que es otro de los grandes objetivos de la norma proyectada, lo que se articula en seis capítulos comprensivos de los artículos 49 a 67 del anteproyecto.

En el artículo 49.1 del anteproyecto, relativo a los cupos de extracción, no se entiende a qué “*instrumentos normativos*” se refiere el precepto para el establecimiento de cupos

máximos de extracción, ni tampoco la referencia a los de “*planificación cinegética*” en general, pues en los mismos se incluyen también los planes técnicos de caza, cuando parece que, conforme a la regulación que se establece en el título IV relativo a la planificación cinegética, son los planes territoriales y los planes de gestión de especies cinegéticas los que deben establecer esas determinaciones.

De igual modo, el artículo 50.1, se refiere a los instrumentos de planificación cinegética en general, cuando parece que las posibles prohibiciones y limitaciones a las que alude, se deben establecer en los planes territoriales y los planes de gestión de especies cinegéticas, dada la naturaleza normativa de estos instrumentos de planificación cinegética.

El referido artículo 50, de manera prácticamente idéntica al artículo 50 de la Ley de Caza de Castilla y León, contiene una serie de prohibiciones orientadas a la protección de las especies, que se clasifican en cuatro letras: a) en relación con el desarrollo de la caza; b) con el fin de proteger la reproducción de las especies; c) en relación con las labores agropecuarias y d) en relación con terrenos ajenos. En esta última letra, se incluye un punto 4º que no es propiamente una prohibición y que tampoco está relacionado con la letra en la que se incluye, por lo que parece que debería introducirse como apartado 3 del artículo 50 y renumerarse los actuales apartados 3 y 4.

El artículo 52 contempla una especie de excepción general a todo lo establecido en el libro I, pues señala que “*excepcionalmente, mediante autorización administrativa de la consejería competente en materia de caza podrán quedar sin efecto todas o algunas de las prohibiciones y condiciones establecidas en este libro*”, cuando concurra alguna de las tres circunstancias o condiciones que se detallan.

La fórmula tan extensa que emplea el precepto obliga a pensar que dicha excepción puede afectar a múltiples aspectos como el régimen de armas y municiones, las modalidades de caza, limitaciones de los periodos de caza, los cupos de extracción, medidas de protección en el momento de cazar, o medidas de protección para las especies, lo que entendemos genera una gran inseguridad jurídica y obliga a su concreción en la norma proyectada.

Debe resaltarse que la legislación de otras comunidades autónomas también admite esas autorizaciones excepcionales, si bien no de manera tan extensa. Así, por ejemplo, la Ley de Caza de Castilla y León, además de exigir que la excepción se apruebe por orden de la consejería competente, especifica los artículos concretos de la norma que se ven afectados por ese régimen excepcional (artículo 52). En el mismo sentido, de determinación de los artículos concretos, se pronuncia el artículo 44 de la Ley de Caza de Aragón, aunque admite la autorización administrativa e incluso la comunicación previa para establecer la excepcionalidad que regula.

En este caso, si bien es cierto que la excepcionalidad está amparada en unos requisitos materiales, en cuanto se supedita a unas determinadas circunstancias o condiciones, y formales, pues la autorización debe ser motivada, singularizada y con un contenido definido, no obstante, como hemos indicado, se hace precisa una concreción en el texto legal de los concretos artículos concernidos por ese régimen excepcional. Además, cabe recordar lo expresado en el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, que, en relación con las autorizaciones excepcionales, consideró *“que la enorme extensión de las prohibiciones y limitaciones que pueden verse afectadas por las excepciones previstas en este artículo, y la cantidad de derechos afectados por ellas, aconsejarían que el ejercicio de las mismas se desarrollase reglamentariamente”*, lo que es trasladable a la norma proyectada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 53, relativo a las repoblaciones cinegéticas, utiliza por primera vez, la expresión traslocación, que entendemos debería ser definida en el texto y, además, según la dicción literal del apartado 3 de ese artículo, dicha traslocación ha de ser “autorizada”, sin que en el texto legal se contemple ninguna regulación al respecto. Desde el punto de vista formal, en el artículo 53.2, el verbo requerir debería escribirse con el tiempo verbal en futuro “requerirá”, para una mayor coherencia del párrafo. Además, en el apartado tercero de ese artículo debe evitarse el hipérbaton, conforme a las reglas lingüísticas generales.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 53.2, relativo a las repoblaciones cinegéticas, el verbo requerir debería escribirse con el tiempo verbal en futuro “requerirá”, para una mayor coherencia del párrafo. Además, en el apartado tercero de ese artículo debe evitarse el hipérbaton, conforme a las reglas lingüísticas generales.

El artículo 54.2 del anteproyecto, ha mejorado en su redacción original al introducir la observación formulada por la Dirección General de Función Pública, en relación con el criterio manifestado en la Sentencia 419/2023, de 28 de marzo, del Tribunal Supremo (recurso de casación 2722/2022) referida a la formación de jurisprudencia para determinar cómo conciliar el ejercicio de las facultades de los agentes medioambientales, ex artículo 94.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, de entrar libremente, en cualquier momento y sin previo aviso, en los lugares sujetos a inspección, con la obligación, también prevista en el precepto, de comunicar su presencia a la persona inspeccionada al efectuar una visita de inspección. En dicha sentencia se establece que solo se requiere “*la comunicación previa a la persona inspeccionada cuando dicha comunicación fuera posible realizarla directamente en el momento en que se practica la correspondiente diligencia, sin necesidad de que deba suspenderse la misma para realizarla; y, aun así, siempre que con esa comunicación no se perjudicara la diligencia que debiera practicarse*”.

En este sentido, se ha incluido en el anteproyecto la “*previa comunicación al titular del coto o al propietario del terreno*”, sin embargo, no se han atendido otras observaciones reclamadas por la citada Dirección General de Función Pública, como el respeto a la inviolabilidad del domicilio o la condición de funcionario que debe ostentar dicho personal.

En la MAIN, se ha contestado que las cuestiones relativas a las condiciones en las que debe realizarse la actuación serán reguladas en el correspondiente desarrollo reglamentario, sin embargo, entendemos que las mismas ostentan la relevancia precisa para ser incluidas en el texto legal y no dejarlas para un desarrollo reglamentario que debe

ser de complemento o particularización, en aspectos instrumentales y sin innovar lo establecido en el texto legal.

En relación con ello, y a propósito de la inviolabilidad del domicilio, no está de más recordar lo expresado en la Sentencia 214/2015, de 22 de octubre, del Tribunal Constitucional:

“De acuerdo con la norma básica [art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes], en el ejercicio de sus funciones los agentes forestales están facultados para acceder libremente a los montes y terrenos forestales, públicos o privados, debiendo actuar con respeto a la inviolabilidad del domicilio. Esta prevención, referida al concepto constitucional de domicilio, no es irrelevante en el contexto que nos ocupa, por más que, de conformidad con la reiterada doctrina al respecto de este Tribunal, deba afirmarse que, en principio, un monte o terreno forestal, en cuanto espacio abierto o al aire libre, no puede calificarse de domicilio en sentido constitucional: aquel en el que, sin el permiso de quien lo ocupa (y dejando aparte los supuestos de flagrante delito y estado de necesidad), sólo puede entrarse con autorización judicial, de conformidad con el art. 18.2 CE.

Con todo, no son enteramente descartables supuestos en los que dentro de un monte o predio forestal, que constituye sin duda un espacio abierto, excluido como tal de la garantía constitucional de inviolabilidad domiciliaria, pueda encontrarse un espacio físico susceptible de merecer la calificación de domicilio a los efectos del art. 18.2 CE; así ocurrirá en cuanto sirva de morada o habitación de una persona física en la que esta desarrolla su vida privada, incluso si es de forma esporádica, en cuyo caso, como establece el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, el acceso de los agentes forestales a dichos lugares para el ejercicio de sus funciones habrá de hacerse "con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio", lo que puede comportar la necesidad de contar con el consentimiento del titular del espacio físico inviolable o bien con una autorización judicial de entrada”.

Por otro lado, la mención “al personal de la consejería competente en materia de caza designado al efecto”, como “personal funcionario” resultaría coherente con el artículo 79 del anteproyecto, en cuanto que reserva a dicho personal, junto con los que menciona en las letras a) y b) del apartado 1, la condición de agente de autoridad y la potestad de acceder a todo tipo de terrenos e instalaciones vinculados a la actividad cinegética.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, sorprende que una actividad con consecuencias tan perniciosas para las especies, como las que se expresan en el artículo 54.2 (se dice que “*pongan en grave riesgo a las poblaciones naturales del lugar*”), solo tenga prevista en la norma la exigencia de “*adopción de las medidas necesarias para evitar o corregir la contaminación genética*”, sin que en el régimen de infracciones y sanciones previsto en el anteproyecto se contemple expresamente una medida punitiva para dicha conducta. En este sentido, cabe señalar que el artículo 54 de la Ley de Caza de Castilla y León, de contenido prácticamente idéntico, añade un inciso “*todo ello sin perjuicio de que dicha introducción no autorizada o irregular pueda asimismo constituir infracción a la legislación en materia de patrimonio natural*”.

El capítulo II del título V contempla los artículos relativos a la conservación y mejora del hábitat cinegético, abarcando las medidas de fomento y participación de la Comunidad de Madrid en actuaciones orientadas a la conservación y mejora del hábitat cinegético; el establecimiento de zonas de reserva en los cotos, excluidas del aprovechamiento cinegético, así como los requisitos y autorizaciones con los que deben contar los cerramientos cinegéticos. Los artículos incluidos en el referido capítulo siguen el criterio de otras legislaciones autonómicas, particularmente de los artículos 55 a 57 de la Ley de Caza de Castilla y León, con ligeras variaciones.

Al igual que el artículo 55 de la referida Ley 4/2021, el artículo 55.3 del anteproyecto dispone que “*queda prohibido abandonar en el medio natural todo tipo de vainas y casquillos de munición, así como cualquier utensilio, elemento o material que el cazador porte en su práctica exceptuando los tacos, perdigones, balas o fragmentos de los mismos*”. En relación con ello cabe reproducir lo que señaló el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, ya que se resulta plenamente trasladable a la norma proyectada: “*El Consejo considera que esta prohibición no está ubicada correctamente, y que en aras a una mejor sistemática debería recogerse con el resto de las contravenciones. En este caso concreto, tendría su lugar más apropiado junto a las*

prohibiciones y limitaciones relativas al momento de la caza en el artículo 50 a) del anteproyecto”, (artículo 50.2 a) del anteproyecto).

En relación con el artículo 55.5, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 3.3 del Real Decreto 138/2020, de 28 de enero, por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (complejo *Mycobacterium tuberculosis*), que dispone que *“en ninguna de las regiones PATUBES se permitirá el aporte de alimentación suplementaria de ningún tipo a las poblaciones naturales de jabalí y otros suidos silvestres y sus hibridaciones, ciervo o gamo, salvo que la normativa autonómica contemple esta posibilidad y previa solicitud del interesado, la autoridad competente en materia cinegética lo autorice”* y exclusivamente en los supuestos que menciona, entre los que incluye *“en las condiciones definidas por actos o disposiciones aprobadas por las comunidades autónomas, con arreglo a su normativa cinegética”*.

La Comunidad de Madrid aparece mencionada en el anexo I del citado Real Decreto 138/2020, como región PATUBES de riesgo de tuberculosis 4, por lo que resulta afectada por dicha normativa, dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad prevista en el artículo 149.1.16ª de la Constitución Española, por lo que resulta oportuno incluir una referencia a dicho real decreto en el artículo 55.5 del anteproyecto.

Por otro lado, debería concretarse la consejería competente para establecer las condiciones en las que practicar aportes de alimentación suplementaria, agua, nutrientes en forma de sales y otras sustancias.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 56.3, el verbo señalar debería escribirse en tiempo verbal futuro “señalarán” para una mayor coherencia del párrafo. Además, en el artículo 57.7, “Consejería” debe escribirse con minúscula inicial, al utilizarse de manera genérica.

El capítulo III del título V se compone de un único artículo, el artículo 58, relativo a enfermedades y epizootias. En su apartado 4, prevé el acceso a los terrenos, cuando la

investigación de epizootias así lo exija, por lo que debe reproducirse lo que hemos expresado en relación con el artículo 55.4 relativo a la necesidad de expresar en el texto legal las cautelas necesarias en materia de comunicación o respeto a la inviolabilidad del domicilio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo IV del título V regula el denominado “seguimiento poblacional” articulado en cinco artículos en los que se establecen diferentes medidas orientadas a obtener información sobre las especies cinegéticas, en línea con lo establecido en otras leyes autonómicas, como el artículo 56 de la Ley de Caza de Aragón, por lo que se refiere a los censos, estadísticas y estudios y, más concretamente, los artículos 59 a 66 de la Ley de Caza de Castilla y León, que establecen una regulación muy semejante a la establecida en el anteproyecto. Se observa que algunas de dichas medidas precisan de una concreción posterior a través del oportuno desarrollo reglamentario.

Entre las citadas medidas se incluye el anillamiento de especies cinegéticas, que está regulado en la normativa estatal, en concreto, en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que exige, además de la autorización administrativa, que el solicitante “*demuestre su actitud para el desarrollo de la actividad*”.

En relación con ello, cabe reproducir lo expresado en el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, respecto al precepto de idéntico contenido de la Ley 4/2021. Así, tras referirse a la citada norma estatal y a la equivalente autonómica, señaló:

“...el Consejo entiende que, por ello, y en aras de la seguridad jurídica, debe completarse la redacción del artículo 61.1 para no producir una excepción a la regla general u otra confusión. En caso contrario, cabe eliminar dicho apartado 1 al tratarse de una materia ya regulada, y relativa a la estricta conservación del patrimonio natural, no a la caza. En este caso, el apartado 2 podría recogerse en el texto como una limitación o prohibición más, con el resto de las contravenciones. Esto es, junto a las medidas de

protección generales (artículo 50), o a las especiales para determinadas especies (artículo 51)” (también artículos 50 y 51 del anteproyecto).

El artículo 63.3 del anteproyecto establece la posibilidad de que el incumplimiento reiterado por más de dos temporadas del deber de comunicación que se impone a los titulares de los cotos sobre los aprovechamientos y actividades realizadas en la temporada de caza, dé lugar a la suspensión del aprovechamiento cinegético del coto, lo que, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, entendemos que requiere una concreción mayor en el texto legal con referencia al necesario procedimiento contradictorio en el que se da audiencia a los interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga.

Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que el incumplimiento del deber de comunicación previsto en este artículo está tipificado en el artículo 184.3.o) como infracción leve, pudiendo llevar aparejada una medida accesoria de las previstas en el artículo 185.3 del anteproyecto.

Desde el punto de vista formal, en este capítulo IV, debe corregirse la mayúscula inicial del sustantivo “Comunidad” que figura en el artículo 59.1.b) y añadirse el artículo “el” delante de “terreno cinegético” en el artículo 62.

El capítulo V del título V lleva por rúbrica “Divulgación” y comprende dos artículos. El primero, el artículo 64, en el que se exponen medidas de fomento a promover por la Comunidad de Madrid, con los objetivos de divulgar los valores de la caza y sensibilizar a la sociedad, mediante la firma de convenios con entidades colaboradores y sociales relacionadas con la caza, así como mediante la implantación de sistemas de calidad, de certificación, custodia del territorio o similares. En segundo lugar, el artículo 65, se refiere a la organización de competiciones deportivas oficiales de caza que reserva a las federaciones madrileñas en el ámbito de la caza, estableciendo la necesaria autorización administrativa. La regulación es muy similar a la establecida en la Ley de Caza de Castilla y León, habiéndose añadido en el anteproyecto la obligación de las federaciones de dar cuenta del desarrollo y resultado de las competiciones y exhibiciones.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 64.1 y en el artículo 65.3, debería evitarse el hipérbaton y, en otro caso, incluir una coma tras la expresión “en materias relacionadas con la caza” en el artículo 64.1 y tras el sustantivo “exhibiciones” en el artículo 65.3.

El título V se cierra con el capítulo VI relativo a las entidades y cotos colaboradores con una regulación que sigue la línea marcada por la Ley de Caza de Castilla y León, si bien, el anteproyecto solo regula las figuras de las entidades colaboradoras y los cotos colaboradores, omitiendo la figura del cazador colaborador de la legislación castellano leonesa.

Desde el punto de vista formal, debe revisarse la redacción de los artículos 66.4 y 67.3 con el fin de evitar el uso redundante del sustantivo “actividades”. Además, se observa que falta la preposición “de” delante de la palabra “actividades” la segunda vez que se utiliza en los respectivos párrafos.

El título VI del libro I se dedica al llamado “*control poblacional*” que consiste en “*las acciones dirigidas a la reducción de los efectivos poblacionales*” de las distintas especies que se mencionan en el referido título: especies cinegéticas (artículo 68); especies cinegéticas depredadoras (artículo 69) y especies exóticas invasoras (artículo 70).

El artículo 68, de forma análoga al artículo 69 de la Ley de Caza de Castilla y León, establece las finalidades del control poblacional; que éste puede llevarse a cabo en todo tipo de terrenos y que está sometido a autorización de la consejería competente en materia de caza, determinando quién puede solicitar dicha autorización y los requisitos de la misma.

En relación con esto último, el artículo 68.5 e) dispone que la autorización “*puede dejar sin efecto todas o algunas de las prohibiciones establecidas en este libro*”, lo que comporta la utilización de una fórmula semejante a la establecida en el artículo 52 del anteproyecto relativo a las autorizaciones excepcionales, por lo que nos remitimos a la consideración formulada en relación con ese artículo. En el mismo sentido, se pronunció el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con el artículo 69.4 d)

de la Ley de Caza de Castilla y León, de contenido equivalente al del anteproyecto que estamos examinando.

El artículo 69 regula el control de especies cinegéticas predatoras. En primer lugar, debería aclararse el concepto, tal y como, señaló el Dictamen 409/2020, del Consejo Consultivo de Castilla y León, respecto al precepto equivalente de la Ley de Caza de Castilla y León, pues *“no especifica qué debe entenderse exactamente por especie predatora (que puede considerarse como la que mata o hiere a otras especies animales o presas con la intención de consumirlas), por lo se trata de un concepto que en principio pudiera abarcar un número muy elevado de especies, algunas de ellas protegidas”*. En segundo lugar, el precepto no señala con claridad si a estas especies les resulta de aplicación todo el régimen establecido en el artículo anterior, pues tan solo alude a la autorización, por lo que convendría señalarlo expresamente por razones de seguridad jurídica. Además, por las mismas razones, el artículo 69 debería ser más explícito en cuanto a los otros requisitos que se pueden establecer como obligatorios en la autorización para el control poblacional de estas especies cinegéticas predatoras.

El artículo 70 del anteproyecto, se refiere al control poblacional de las especies exóticas invasoras, que son definidas en el artículo 64 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como aquellas que *“constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural”*, al que convendría remitirse, o en su caso, definir las en el anteproyecto. En este artículo, la referencia a que el control poblacional de dichas especies podrá autorizarse *“en cualquiera de las condiciones anteriormente descritas”*, entendemos que resulta ambiguo, pues puede interpretarse como las descritas en el artículo 69 o bien en los dos artículos, 68 y 69. Convendría precisarlo.

Respecto a la emergencia cinegética, entendemos que el artículo 71 resulta poco preciso al determinar las circunstancias que pueden dar lugar a la declaración de emergencia cinegética. Aunque se refiere a *“concentraciones de una especie cinética determinada”* no parece que constituya una nota diferencial con el supuesto del artículo 68.1 al que se remite, pues parece que todo control poblacional implica la existencia de dicha

concentración de especies, por lo que resultaría conveniente establecer una graduación para distinguir la aplicación del régimen especial de la declaración de emergencia cinegética.

El título VI del libro I aborda la regulación de la gestión comercial de los recursos cinegéticos, en línea con lo establecido en otras leyes autonómicas y en particular en la Ley de Caza de Castilla y León.

El artículo 72 del anteproyecto, regula las llamadas granjas y explotaciones cinegéticas, diferenciándolas por el régimen intensivo o extensivo de la producción, respectivamente.

El apartado 4 del referido artículo 72, parece establecer la necesaria autorización de la consejería competente en materia de caza, únicamente para las granjas y explotaciones cinegéticas “*cuya producción en la totalidad o en parte, está encaminada a su liberación en el medio natural*”, lo que contrasta con el artículo equivalente de la Ley de Caza de Castilla y León que exige dicha autorización para todas las granjas cinegéticas, sin diferenciación, ya que no contempla ese supuesto del anteproyecto que acabamos de transcribir. En cualquier caso, la regulación que establece el artículo 72 de la norma proyectada resulta confusa, pues en el apartado 7, que es aplicable a “las granjas y explotaciones cinegéticas” sin distinción, alude en su letra e) a la autorización preceptiva. Entendemos que debería aclararse, porque además parece lógico que, para llevar a cabo las medidas de control de la actividad mediante los programas de inspección y control previstos en el artículo 72.8 para todas las granjas y explotaciones cinegéticas, todas ellas estuvieran inscritas en el registro previsto en el apartado 6 y no solo las que precisan autorización, según la dicción literal de ese apartado.

Además, debería revisarse la redacción del apartado 5 del citado artículo 72, ya que la expresión “*se procederá del mismo modo*” puede generar confusión. También, debería incluirse la conjunción copulativa “y” delante del inciso final “*para otras modificaciones bastará una memoria técnica*”.

De igual modo, debe repasarse la redacción del apartado 5 del artículo 73, relativo a la caza comercial y caza intensiva de especies de caza menor, pues no se alcanza a entender a qué se refiere el inciso final de dicho apartado cuando utiliza la expresión “*del funcionamiento de los mismos*”.

En relación con el artículo 77.1 del anteproyecto, debemos reproducir lo expresado al referirnos al artículo 53.3 en relación con la necesidad de aclarar la expresión “traslocación” y sobre la falta de regulación en el texto del régimen de autorización para dicha actuación.

Por otro lado, parece que cuando el artículo 77.4 se remite a “*los requisitos citados en los apartados anteriores*” quiere referirse a los apartados 2 y 3 de ese artículo. Si es así, deberían mencionarse expresamente esos apartados, como realiza el artículo equivalente de la Ley de Caza de Castilla y León, para evitar problemas de interpretación respecto al apartado 1.

El título VII con el que se cierra el libro I lleva por rúbrica “Administración y vigilancia de los recursos cinegéticos”. Dicha denominación, que se emplea de modo análogo en la Ley de Caza de Castilla y León, guarda escasa relación con el contenido de dicho título, por lo menos en cuanto a “Administración” se refiere. Por otro lado, en los dos capítulos que se incluyen en el referido título, se tratan cuestiones tan dispares como son los órganos consultivos y asesores, a los que se dedica el capítulo I y la vigilancia e inspección, regulada en el capítulo II, no pareciendo apropiada su inclusión en el mismo título.

En relación con lo anteriormente expresado, el artículo 78, es un artículo claramente prescindible en tanto que, por lo que se refiere al Consejo de Medio Ambiente, aparece claramente delimitado como órgano de consulta y asesoramiento en materia de caza y pesca fluvial en aguas públicas de la Comunidad de Madrid, a través de su Sección de Caza y Pesca Fluvial, en su normativa regulatoria (Decreto 103/1996, de 4 de julio, de creación y Decreto 10/2011, de 10 de febrero, de modificación), sin que el artículo 78 aporte nada al respecto.

Lo mismo cabe decir de la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor de la Comunidad de Madrid, creada por Orden 1137/2003, de 23 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y modificaciones posteriores, con las funciones en materia de caza que en dicha normativa se establece.

En todo caso, si se optara por mantener el artículo 78, la expresión “*las que se atribuyen expresamente*” de la letra a) debería completarse con el sintagma preposicional “*en esta ley*”, para que tenga sentido. En el caso de la letra b), se ha de significar que no se establece ninguna función para la Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor de la Comunidad de Madrid en el anteproyecto, por lo que la expresión “*las que se le atribuyen expresamente*” debería suprimirse.

El artículo 79 con el que se inicia el capítulo II del título VIII, se refiere a los agentes de vigilancia e inspección, distinguiendo dos grupos diferenciados. Por un lado, los que tienen la condición de agentes de la autoridad, grupo en el que se incluyen: los integrantes del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid; los agentes de la Guardia Civil, de otros cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado y de las policías locales, así como el personal funcionario de la consejería competente en materia de caza “*designado para realizar labores de verificación e inspección*”. En el segundo grupo se incluyen los que denomina “agentes auxiliares de la autoridad”, incluyendo a los guardas jurados de caza y a otros vigilantes privados.

Debe destacarse, que el precepto ha sido objeto de modificación en relación con su versión original, en primer lugar, para introducir el carácter de “funcionario” del personal de la consejería competente en materia de caza designado para realizar las labores de verificación e inspección, acogiendo la observación formulada por la Dirección General de Función Pública, para el pleno respeto a lo dispuesto en el artículo 9 del texto refundido del Estatuto básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En segundo lugar, se ha introducido la figura del guarda jurado de caza, ya existente en otras legislaciones autonómicas, como en la Ley 8/2003, de 28 de octubre,

de la flora y fauna silvestres, de Andalucía (artículo 65) o en la Ley de Caza de Castilla La Mancha (artículo 71).

Por lo que atañe a las funciones de los agentes de vigilancia e inspección, que tienen la consideración de agentes de la autoridad, sus funciones son desarrolladas en el artículo 79.3 del anteproyecto, en forma similar a otras legislaciones autonómicas, si bien, en cuanto al acceso a todo tipo de terrenos e instalaciones vinculados a la actividad genética, deberían incluirse las cautelas apuntadas por la ya citada Sentencia 419/2023, de 28 de marzo, del Tribunal Supremo, sobre la necesaria *“comunicación previa a la persona inspeccionada cuando dicha comunicación fuera posible realizarla directamente en el momento en que se practica la correspondiente diligencia, sin necesidad de que deba suspenderse la misma para realizarla; y, aun así, siempre que con esa comunicación no se perjudicara la diligencia que debiera practicarse”* y la salvaguarda de la inviolabilidad del domicilio, en el sentido expresado en la también citada Sentencia del Tribunal Constitucional 214/2015, de 22 de octubre. Así se pronuncia por ejemplo el artículo 65.2 a) de la citada Ley 8/2003, de Andalucía.

El artículo 80 regula la vigilancia privada de los cotos de caza, en forma semejante a otras leyes autonómicas, como la Ley de Caza de Castilla La Mancha, cuyo artículo 71 establece la obligación de todos los cotos de caza y zonas colectivas de caza, de disponer de un sistema de vigilancia que puede ser realizado por vigilantes de caza y/o por guardas rurales. En el desarrollo reglamentario de la ley autonómica, realizado por el Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, su artículo 129.1 concreta que *“...Dicho servicio podrá ser individual o compartido, propio o prestado por empresas, de acuerdo con lo previsto en las normas específicas, y podrá ser encomendado a vigilantes o guardas rurales en la especialidad guarda de caza...”*. En el caso del anteproyecto, la vigilancia privada se establece como potestativa, pues señala que *“los cotos de caza pueden contar con un servicio privado de vigilancia”* (artículo 80.1) siendo únicamente obligatoria para los cotos de caza comerciales y los cotos de caza con superficie mayor a 3.000 hectáreas (artículo 80.2).

El apartado 4 del artículo 80, al detallar las funciones de auxilio de los guardas jurados de caza, resulta confuso cuando se refiere en el apartado a) al ejercicio de las competencias autonómicas, ya que de la regulación establecida en el capítulo II en el que se integra ese precepto las funciones de los agentes de autoridad en este ámbito se ciñen a las de vigilancia e inspección. Desde el punto de vista formal, debería sustituirse la expresión “con los agentes, cuerpos e instituciones” por “a los agentes, cuerpos e instituciones”, para la necesaria correlación con el verbo “auxiliar”.

A continuación, debemos abordar el análisis del libro segundo denominado “De la Pesca”, que sigue una estructura muy similar a la del libro dedicado a la caza y pareja a la de otras leyes autonómicas.

De esta manera, debemos comenzar por el título preliminar que, de manera parecida al título equivalente del libro I, aborda en los artículos 82 a 87 las cuestiones que atañen a disposiciones generales.

Respecto al artículo 82, que determina el objeto y ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley en lo relativo a la pesca, cabe reproducir lo que dijimos a propósito del artículo 1, en relación a que, en la delimitación del objeto, se incluyen aspectos relacionados con sus finalidades u objetivos, que no configuran propiamente su objeto y además después se replican en el artículo 84 del anteproyecto, donde se enuncian los principios generales, por lo que podría resultar reiterativo.

El artículo 83 incluye una larga lista de definiciones.

Con respecto a la primera de ellas, relativa a la “acción de pescar”, cabe reproducir lo expresado en el Dictamen 165/2013, de 27 de febrero de 2013, del Consejo Consultivo de Castilla y León, a propósito de la misma definición contenida en el anteproyecto de ley de pesca de esa comunidad autónoma, que es trasladable al anteproyecto:

“El referido precepto considera acción de pescar, además de la ejercida por las personas sobre los animales susceptibles de pesca, con el fin de su captura, el tránsito por las

masas de agua o por sus inmediaciones portando útiles de pesca, siempre y cuando éstos se encuentren dispuestos para su uso de forma inmediata e incluyan cebos o señuelos.

En relación con esta ampliación del concepto de ‘acción de pescar’, a pesar de deducirse claramente su finalidad, puede suscitar dudas interpretativas en el momento de su aplicación práctica, sobre todo en la tramitación de un procedimiento sancionador, sobre cuál es el concreto alcance de la expresión “para su uso de forma inmediata”.

En la letra f), se incluye la definición de “especie pescable”, y establece una clasificación de las especies pescables en “autóctonas, alóctonas y exóticas invasoras” que también convendría definir para una mejor comprensión de la regulación que se establece respecto a dichas clases de especies en el título I.

A propósito de la letra l), que define “masas de agua”, es preciso tener en cuenta que el artículo 40 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA), a los efectos de la planificación hidrológica y de protección de las aguas define masa de agua superficial, subterránea, artificial y muy modificada. Se sugiere que se incorpore algún tipo de remisión o cláusula de salvaguarda para que la clasificación de las masas de agua desde la perspectiva del dominio público hidráulico resulte coherente con la regulación de la actividad pesquera en la Comunidad de Madrid.

La letra t) considera “red fluvial natural” el conjunto de masas de agua que no tienen la consideración de masa de agua artificial conforme a la normativa en materia de aguas. Sin embargo, a la luz del artículo 40 bis h) del TRLA, convendría determinar si la red fluvial natural incluye o no a la masa de agua muy modificada - masa de agua superficial que, como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana, ha experimentado un cambio sustancial en su naturaleza-, al ser una categoría diferente de la masa de agua artificial -masa de agua superficial creada por la actividad humana, prevista en la letra g) del art. 40 bis)-. De no llevar a cabo esta corrección, podrían suscitarse dudas interpretativas.

El artículo 84, al igual que el artículo equivalente relativo a la caza, contempla los principios generales que deben inspirar la actuación de la Administración pública, si bien se ha de sobreentender que es en materia de pesca, por lo que debería indicarse expresamente en el párrafo primero para una mayor coherencia del texto. Por otro lado, la referencia al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid resulta superflua si se tiene en cuenta el ámbito de aplicación de la norma que establece el artículo 82.

En el artículo 85.1, la referencia al ejercicio de los derechos y deberes vinculados a la gestión de los recursos pesqueros de la Comunidad de Madrid “*en la forma prevista en la normativa de aplicación*” resulta excesivamente abierta, se sugiere su concreción mínima, con remisión al menos a lo dispuesto en este libro II.

En el artículo 85.2, las expresiones “escenarios de pesca” y “entidades distintas a la Comunidad de Madrid” resultan equívocas. Entendemos que el precepto se quiere referir a los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 del anteproyecto, que son aquellos que precisan del plan técnico de pesca que refiere el artículo 85.2, por lo que debería utilizarse una terminología homogénea para remediar posibles problemas interpretativos.

Entendemos que el apartado 3 del citado artículo 85 al referirse a quién puede ejercer el derecho a la pesca, se encuentra incompleto, pues según la regulación establecida en el anteproyecto, para ejercer el derecho a la pesca “*en un escenario de pesca de regulación especial*” también se precisa permiso de pesca, por lo que convendría incluirlo expresamente para evitar equívocos.

El artículo 86 contempla la compatibilidad de la pesca con otras actividades, y en el apartado 2 “*determina la prevalencia de la práctica de la pesca sobre otras actividades a desarrollar en el espacio público*”, en aquellas masas de agua en las que se hayan declarado cotos de pesca. El inciso final añade “*considerando en todo caso la prelación de usos establecida por la normativa estatal en materia de aguas*”.

En relación con lo expresado, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 60 del TRLA, que a la hora de establecer la preferencia de usos, obliga a atender al orden de preferencia

que se establezca en el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno, y, en su defecto, al orden de preferencia que con carácter general establece el apartado 2 del citado artículo 60, en el que determinados usos, como el abastecimiento de la población, los regadíos y usos agrarios o los usos industriales para producción de energía eléctrica, son preferentes a la acuicultura y los usos recreativos.

Por lo expuesto, debería sustituirse la expresión “*considerando en todo caso*” por “*sin perjuicio de*”, y añadir también la referencia a los citados planes hidrológicos, para expresar de una manera más exacta el régimen de preferencias establecido por la normativa estatal.

El título I abarca los artículos 88 a 92 del anteproyecto para referirse a las especies pescables y las piezas de pesca.

En relación con el artículo 88, cabe indicar que, en forma análoga a lo establecido para la caza, establece en el propio anteproyecto, por remisión a su anexo IV, las especies sobre las que se puede practicar la pesca, a las que califica como “*especies pescables*”, con una terminología idéntica a la de otras leyes autonómicas, como la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León (artículo 4) (en adelante, Ley de Pesca de Castilla y León) o la Ley 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental de Galicia (artículo 31) (en adelante, Ley de Pesca de Galicia).

El sistema que adopta el anteproyecto de establecer en el mismo las especies pescables, es igual que el de otras leyes autonómicas, como la citada Ley de Pesca de Galicia, si bien otras, como la Ley de Pesca de Castilla y León o la Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja (en adelante, Ley de Pesca de La Rioja), lo remiten al desarrollo reglamentario.

En relación con el modelo que adopta el anteproyecto, cabe reproducir lo que hemos expresado en relación con el artículo equivalente relativo a la caza en el sentido de que con ello se establece un marco más seguro y estable, aunque de mayor rigidez que

contrasta con la evolución de las especies, sujeta a constantes cambios y variaciones. En todo caso, respeta lo establecido en el artículo 65 de la Ley 42/2007, cuando dispone que *“la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades autónomas”*, con la salvedad de que *“en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea”*, lo que recoge el apartado 2 del referido artículo 88 del anteproyecto.

En relación con la posible exclusión de algunas especies declaradas como pescables por orden de la consejería competente, debemos insistir en lo que dijimos en relación con el precepto equivalente relativo a la caza, en el sentido de que sería necesario que se recogiera con algo más de precisión qué ha de entenderse por *“garantizar adecuadamente su conservación”* y por *“en desarrollo y aplicación de los instrumentos de planificación”*, con el objetivo de evitar que la discrecionalidad con la que se configura esta remisión al reglamento se convierta en arbitrariedad.

En el artículo 90, relativo a las especies exóticas invasoras, convendría remitirse al Catálogo español de especies exóticas invasoras, regulado por el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, para aclarar a qué *“especies catalogadas”* se refiere el referido artículo 90, ya que la Comunidad de Madrid no ha establecido un catálogo al respecto como le permite el artículo 64.8 de la Ley 42/2007 al disponer que *“las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies exóticas invasoras, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su control o erradicación”*.

El artículo 91 relativo a la propiedad de las piezas de pesca, al igual que el artículo equivalente relativo a la caza, responde al concepto tradicional de adquisición por ocupación, establecido en el artículo 610 del Código Civil, según la modificación introducida por la Ley 17/2021, de 15 de diciembre de 2021, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, en el que además de indicar que *“el derecho de caza y pesca se rige por las*

leyes especiales”, encuadra como animales carentes de dueño a los que pueden ser objeto de caza y pesca.

En el artículo 92 se incluye el concepto de “piezas de pesca en cautividad” que convendría definir en el artículo 83, por razones de seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, se sugiere valorar la conveniencia de mantener las subdivisiones del único apartado que integra este precepto o si, en su lugar, resultaría más adecuado dividirlo en apartados numerados con cardinales arábigos en cifra, a la vista de lo dispuesto en la directriz 30.

El anteproyecto dedica el título II del libro II a los “escenarios de pesca”, realizando la clasificación de las masas de agua (capítulo I) y determinando las aguas pescables (capítulo II) y las no pescables (capítulo III), en línea con otras leyes autonómicas, como la Ley de Pesca de Navarra, por citar una de las más modernas.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 65.2 de la Ley 42/2007 dispone que “*la pesca continental se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos la Comunidades autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades*”.

La primera clasificación de las masas de agua se contempla en el artículo 93.1, en atención a las especies piscícolas “*que habitan o pueden habitar con carácter predominante en las masas de agua de la Comunidad de Madrid*”, si bien en el apartado 2 de ese artículo establece que la consejería competente en materia de pesca determinará “*en los instrumentos normativos y de planificación*” las distintas masas de agua en función de sus condiciones, sin que se alcance a comprender a qué clasificación se refiere y por qué no se determina en el anteproyecto, como el resto de clases. Además, la referencia a instrumentos normativos y planificación en general, como se ha reiterado a lo largo de este informe, resulta demasiado ambigua, precisando de concreción en aras a que la seguridad jurídica no se resienta.

El artículo 95 regula la primera clase de aguas en función del aprovechamiento pesquero, las aguas pescables en régimen general, que define de manera negativa al considerar como tales las que no estén incluidas en los supuestos que regulan los artículos siguientes (las aguas en régimen especial y las aguas no pescables) o “*dentro del ámbito de aplicación de algún instrumento normativo o de planificación*”, referencia esta última que de nuevo ha de calificarse como equívoca y que precisa de una mayor determinación. Asimismo, por razones de precisión terminológica, se sugiere sustituir “*masas de agua públicas*” por “*masas de agua de dominio público*”.

El artículo 96 se refiere a las aguas pescables en régimen especial. Durante la tramitación del procedimiento se ha observado por alguno de los órganos preinformantes la existencia de una aparente contradicción entre los apartados 1 y 3 de ese artículo, en tanto que el primero habla de una declaración de la consejería competente en materia de pesca y el segundo alude a una orden de la mencionada consejería. En la MAIN se explica que la declaración del apartado 1 se refiere al acto declarativo de la condición que proceda, mientras que la posterior referencia en el apartado 3 a una orden se refiere a un listado o catálogo para todas las aguas declaradas. No obstante, haberse mejorado la redacción inicial, entendemos que aún no resulta suficientemente esclarecedora, por lo que parece más adecuado que se habla en el apartado 3 de la lista o catálogo a los que se alude en la explicación y se evite la referencia a que “se declararán”, pues parece, según la explicación de la MAIN, y lo que dice el propio apartado 3, que se trata de aguas ya declaradas.

Otra cuestión sobre la que procede detenerse es la necesaria conciliación del precepto con la normativa estatal en materia de dominio público hidráulico; por ello se sugiere establecer una cláusula de salvaguarda, señalando que, en todo caso, la declaración de aguas pescables en régimen especial no altera el estatuto demanial -en el caso de masas de agua de dominio público- ni sustituye a las autorizaciones o concesiones del organismo de cuenca que resulten procedentes según la normativa de aguas.

En relación con los cotos de pesca, a los que se refiere el artículo 97, cabe destacar su escasa regulación en el anteproyecto, ya que se limita a su definición, lo que contrasta

con el resto de clases de masas de agua recogidas en el texto legal o con la regulación establecida en otras leyes autonómicas, así el artículo 11 de la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura (en adelante, Ley de Pesca de Extremadura) o el artículo 49 de la Ley de Pesca de Navarra, por poner algún ejemplo. Ya hemos indicado que no constituye una buena técnica legislativa la creación de preceptos sin contenido sustancial. Por ello, convendría fijar unos parámetros mínimos que permitieran acotar el futuro desarrollo reglamentario.

En el artículo 101, relativo a las aguas no pescables por razón de sitio, una vez más se recurre a la fórmula que he venimos calificando como poco precisa al referirse en el apartado 4 a “los instrumentos normativos y de planificación pesquera”. Desde el punto de vista formal, en el artículo 101.2 el adjetivo “prohibido” debe expresarse en femenino al ir referido a “la pesca con caña”.

El título III del libro II regula el denominado “ejercicio de la pesca”, a lo largo de seis capítulos, que abarcan los artículos 102 a 127 del anteproyecto.

El artículo 102, relativo a la clasificación del pescador, entendemos que es un precepto claramente prescindible en tanto que no aporta nada respecto a la regulación que establece el anteproyecto. Dicha clasificación, aparece recogida en la Orden 98/2025, de 24 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, sobre establecimiento de vedas y regulación especial de la pesca continental en los ríos, arroyos y embalses de la Comunidad de Madrid, para la temporada 2025, así como en las ordenes correspondientes a las temporadas anteriores, si bien en las citadas ordenes se aclara que la clasificación se establece a efectos de la utilización de los permisos de pesca, lo que no se menciona en el anteproyecto. En todo caso, la terminología empleada en las referidas ordenes se reputa más adecuada (pescadores de sociedad colaboradora; pescadores ribereños y otros pescadores) que la utilizada en el anteproyecto.

En el artículo 103.2, referido a los requisitos para el ejercicio de la pesca, se sugiere sustituir “*personal de vigilancia e inspección*” por “*agentes de vigilancia e inspección*”, al ser la terminología que utiliza el artículo 170 del anteproyecto.

El artículo 104, se refiere a la licencia de pesca, estableciendo que se expedirá por la consejería competente en materia de pesca, si bien los tipos, vigencia y el procedimiento para su expedición, establece que se determinarán reglamentariamente. No obstante, entendemos que deberían determinarse en el anteproyecto algunos elementos relevantes tales como a partir de qué edad podrá obtenerse la licencia de pesca, al igual que se hace en el artículo correspondiente del anteproyecto para la licencia de caza. Asimismo, ese aspecto se regula en las leyes de otras comunidades autónomas, como la Ley de Pesca de Navarra (artículo 11) o la Ley de Pesca de Extremadura (artículo 41).

Por otro lado, dada la ausencia de cualquier previsión al respecto, debe entenderse que el procedimiento que regule su expedición atribuirá al silencio administrativo carácter positivo, al impedirse, como hemos expuesto a lo largo de este informe, que una norma de rango reglamentario prevea el carácter negativo del silencio conforme el artículo 24 de la Ley 39/2015.

En el artículo 106, se regulan los permisos de pesca, con una nueva remisión al desarrollo reglamentario para la determinación de las masas de agua donde será necesaria la obtención de los permisos, así como la tipología de los permisos y el procedimiento para su concesión, por lo que cabe reproducir lo que acabamos de decir sobre la licencia de pesca y, en particular, sobre el sentido del silencio administrativo. Además, en el apartado 2, se dice de una manera equívoca que *“la expedición de los permisos de pesca es irrenunciable”*. En relación con ello, parece más acertada la fórmula que se utiliza en las ordenes de vedas (así, la Orden 98/2025): *“Los permisos de pesca son personales e intransferibles (salvo lo establecido para las competiciones oficiales en el artículo 20) y su expedición es firme, sin que el interesado pueda cederlos, anularlos o reclamar la devolución de su importe”*.

El importe de los permisos de pesca, se regula en el artículo 107, con remisión a la legislación sobre las tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid. En el apartado 3, se alude a dos conceptos “cotos de pesca intensiva” y “cotos en régimen natural” que,

al no estar definidos en el anteproyecto, hacen de difícil comprensión dicho apartado, por lo que debería aclararse para que la seguridad jurídica no se resienta.

El artículo 108 regula los daños producidos por los pescadores -de forma análoga al artículo 29 del anteproyecto para los cazadores- y prevé, en su apartado 1, la obligación de indemnizar los daños causados pescando de todo pescador, excepto cuando el hecho sea debido a culpa o negligencia del perjudicado, en consonancia con lo previsto en el artículo 1902 del Código Civil.

Por su parte, el apartado 2 dispone que *“en la práctica de pesca, cuando no sea posible identificar al autor del daño causado responden solidariamente todos los miembros del grupo de pesca”*, pudiendo ser cuestionable imponer una responsabilidad solidaria en la reparación del daño de forma automática, *ope legis*, al margen de un mínimo nexo causal o participación en los hechos -el artículo 1902 del Código Civil exige acción u omisión al causar el daño en el obligado a reparar- y sin aclarar el alcance del concepto *“grupo de pesca”*, lo que genera inseguridad jurídica.

A mayor abundamiento, esta previsión se encuentra al margen del régimen sancionador previsto en el anteproyecto, dado que, en este sentido, el artículo 174.2 -objeto de análisis detallado con posterioridad- al referirse a los sujetos responsables de las infracciones, contempla el supuesto de comisión de infracción con intervención de distintas personas, supuesto en el que, si no fuera posible determinar el grado de participación de cada una de ellas, responderán de forma solidaria de las infracciones que se hayan cometido y de las sanciones que, en su caso se impongan, conforme a la normativa básica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo II del título III aborda la determinación de los periodos y días hábiles, por remisión, en el artículo 109 a lo establecido en el anexo V del anteproyecto, que también se refiere a la temporada de pesca, por lo que sería oportuno aludir a la misma en el articulado. El referido artículo permite modificar los periodos y días hábiles que se establecen con detalle en el referido anexo, si bien, la fórmula que utiliza para la citada

modificación parece demasiado abierta, al referirse a “otros instrumentos normativos”, por lo que convendría realizar un esfuerzo de concreción.

En el apartado 2 del referido artículo 109, se dispone que, por orden de la consejería competente en materia de pesca y por los motivos que se enuncian, se puedan establecer moratorias temporales o reducciones de los periodos o días hábiles, “*previo informe a la Sección de Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente*”, por lo que cabe reproducir lo que hemos observado en relación con otros artículos del anteproyecto, sobre las funciones de consulta y asesoramiento del Consejo de Medio Ambiente, de manera que parece que el informe al que alude debería provenir de ese órgano y no dirigirse al mismo como sugiere el precepto. En otro caso, debería aclararse quién ha de emitir el citado informe y si es precisa alguna actuación por parte de la referida sección.

El capítulo III del título III, regula las artes de pesca, estableciendo las permitidas y las prohibidas; los cebos y señuelos, mencionado expresamente los prohibidos; el cebado de las aguas y uso de atrayentes, y las distancias de pesca. Convendría incluir en la denominación del capítulo la referencia al cebado de las aguas y uso de atrayentes para que reflejara de una manera completa su contenido.

El artículo 111 se limita a definir, en sus letras a), b) y c), “arte de pesca”, “arte auxiliar de pesca” y “aparejo de pesca”. Dado que existe un precepto específico de definiciones del libro II -art. 83 del anteproyecto- se sugiere valorar la conveniencia suprimir el precepto e incorporar las definiciones al listado mencionado.

En el artículo 112, debería aclararse si la expresión “con carácter general” que encabeza los apartados 2 y 3, supone el establecimiento de otras artes de pesca permitidas distintas a las que se mencionan o un límite del número de cañas diferente, y de ser así el desarrollo reglamentario previsto, así como los criterios esenciales para su determinación.

El artículo 114, relativo a las artes de pesca prohibidas, en su apartado 1 letra a) menciona “*cualquier arte de pesca distinto de la caña y el anzuelo para las especies piscícolas*”, si bien en el artículo 112.2 se incluye entre las permitidas el empleo de “vara o varal

asimilable”, por lo que parece que también debería mencionarse junto con la caña y el anzuelo. Por otro lado, parece que dicha previsión debe cohonestarse con lo que hemos expresado en relación con el artículo 112 sobre la necesidad de aclarar si por vía reglamentaria se pueden establecer otras artes de pesca permitidas, de manera que el artículo 114.1 a) contemplara esa salvedad.

Además, la referencia a instrumentos normativos y planificación que se contempla en el artículo 114.3 para el establecimiento de nuevas prohibiciones, como se ha reiterado a lo largo de este informe, resulta demasiado ambigua, precisando de concreción en aras a que la seguridad jurídica no se resienta, especialmente teniendo en cuenta que el art. 187.1.a califica como muy grave utilizar *“artes, procedimientos, modalidades y técnicas prohibidos recogidos en la ley”*.

En el artículo 115.1, se determinan los cebos y señuelos permitidos por referencia a los que no estén expresamente prohibidos, si bien la remisión a la normativa de aplicación resulta ambigua, teniendo en cuenta que, en el artículo siguiente, en su apartado 2, se incluye una lista de cebos y señuelos prohibidos, por lo que debería aclararse y especificar a qué normativa de aplicación se refiere el artículo 115.

El artículo 117.1 contiene la definición de “cebado de aguas”, “atrayente” y “uso de atrayentes”. Dado que existe un precepto específico de definiciones del libro II -art. 83 del anteproyecto- se sugiere valorar la conveniencia suprimir este apartado e incorporar las definiciones al listado mencionado.

En relación con el cebado de las aguas y el uso de atrayentes, el artículo 117.2, lo prohíbe, con carácter general, en las aguas declaradas como trucheras o de transición, y lo permite en las aguas declaradas como ciprinícolas en determinadas circunstancias. El apartado 3, admite que, con carácter singular, se puede autorizar en las primeras y prohibir en las segundas, si bien el criterio que se utiliza para la excepción del régimen general es demasiado genérico (*“en aquellos escenarios en los que así convenga al mejor desarrollo de la práctica de la pesca y dicha acción sea compatible con la conservación de los valores naturales existentes”*) por lo que convendría realizar un esfuerzo de concreción.

En relación con las distancias de pesca, a las que se refiere el artículo 118, entendemos que debería aclararse el concepto de “pesca a la ova” a la que se alude en la letra b) del apartado 1 de ese artículo. En la letra c) de ese mismo apartado en lugar de “a la que primero” debería decirse “al que primero”, y en lugar de “entre las mismas” debería decirse “entre los mismos”, ya que ambas expresiones parece que vienen referidas a los pescadores. Por último, reiterar que la referencia a instrumentos normativos y planificación que se contempla en el artículo 118.3 resulta demasiado indeterminada, precisando de concreción en aras a que la seguridad jurídica no se resienta.

El capítulo IV del título III lleva por rúbrica “modalidades y técnicas de pesca”, que detalla en el artículo 119, distinguiéndolas en función de las artes empleadas y en función del tratamiento dado a las piezas capturadas. En los artículos siguientes desarrolla alguna de las modalidades enunciadas en el artículo 119, en concreto, la pesca extractiva y la pesca de captura y suelta, ambas modalidades en función del tratamiento dado a las piezas de pesca, y la pesca desde embarcación, que es una de las modalidades en función de las artes empleadas. No obstante, el artículo 123 alude a otra modalidad que no se detalla en el artículo 119, la pesca nocturna y que convendría incluir en este último artículo por razones de sistemática del anteproyecto.

Asimismo, por razones de sistemática, parece más correcto que el contenido del apartado 4 del artículo 119 se incluyera dentro de la letra c) del apartado 2 relativo a la pesca desde embarcación o aparatos flotantes y el apartado 5 del artículo 119, en la letra b) del apartado 2, en cuanto que la pesca con reteles, lamparillas, arañas o artes similares de pesca no pasiva, es la que se emplea para la pesca de cangrejos (artículo 112.2 del anteproyecto).

Como cuestión menor, se sugiere, corregir en apartado 2 c) “aparatos flotante” por “aparatos flotantes”.

En el artículo 121.1 a), relativo a la pesca de captura y suelta, se entiende que la expresión “se exceptúa” viene referida a la definición que se contiene en el inciso primero de la

mencionada letra a), si bien puede llevar a equívocos, por lo que convendría aclararlo en el texto.

Una vez más, en el artículo 122.2, se vuelve a hacer referencia a instrumentos normativos y de planificación pesquera para determinar los escenarios de pesca en los que queda autorizada la pesca desde embarcación, referencia que resulta demasiado ambigua, precisando de concreción por razones de seguridad jurídica.

El artículo 123.4 establece un régimen excepcional relativo a la celebración de eventos deportivos y sociales de pesca muy poco preciso, en tanto que debe aclararse si se está refiriendo a eventos en la modalidad de pesca nocturna y, por otro lado, si con la expresión “lugares diferentes a los anteriores” quiere referirse a los expresados en el apartado anterior, esto es, escenarios de pesca de régimen especial -el artículo 123.3 de forma errónea alude a “regulación especial” cuando, de conformidad con el art. 96 del anteproyecto, debería referirse a “régimen especial”-. En todo caso, deberían establecerse con mayor detalle las circunstancias que pueden determinar la excepción que regula el referido apartado y valorar la conveniencia de suprimir este apartado dada la regulación contenida en el capítulo V, específicamente dedicado a este tipo de eventos y, en particular, a la luz del artículo 125.2 del anteproyecto.

El capítulo V del título III lleva por rúbrica “Eventos deportivos y sociales de pesca” y comprende dos artículos. El primero, el artículo 124, en el que se establece la necesaria autorización de la consejería competente en materia de pesca para la realización de eventos de pesca, esto es, competiciones deportivas o celebraciones sociales de pesca, a realizar preferentemente en aguas pescables en régimen especial; reserva la organización de las competiciones oficiales a las federaciones deportivas, a las que otorga preferencia en la elección de fechas e impone al titular de la autorización la obligación de dar cuenta del desarrollo y resultado de las competiciones y exhibiciones, con especial atención a las capturas efectuadas. Entendemos que debería aclararse el apartado 1 de dicho artículo, si el organizador del evento de pesca puede ser una persona física, ya que únicamente se hace referencia a entidades, públicas o privadas, y en su caso, justificar en la MAIN las razones de la exclusión.

El artículo 125 establece algunas medidas específicas para los eventos deportivos y sociales de pesca, como es que se realicen bajo la modalidad de pesca de captura y suelta, con las condiciones que establece en el apartado 1. Con respecto a las especies exóticas invasoras, se remite a los artículos 90.3 y 121. 5 y 6, si bien no parece correcta la remisión a ese último apartado del artículo 121 ya que establece unas condiciones obligatorias para la modalidad de pesca y captura para todas las especies pescables y no solo para las especies exóticas invasoras. En el apartado 2, cabe reiterar lo que venimos diciendo sobre la genérica referencia a instrumentos normativos y de planificación pesquera.

El capítulo VI del título III regula en un único artículo, el artículo 126, la pesca en masas de agua del entorno urbano, definiendo este último en la forma prevista en el artículo 19.1 de la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid, según la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, si bien, para una mayor precisión y acomodarse plenamente a tal previsión, convendría añadir que los suelos -urbanos y urbanizables sectorizados, o clasificación urbanística equivalente-, pueden ser públicos o privados. Por lo demás, el referido artículo condiciona el ejercicio de la pesca en ese ámbito a la aprobación de un plan técnico de pesca del escenario; establece el acceso preferente de determinados colectivos y remite al desarrollo reglamentario mediante orden de la consejería competente en materia de pesca la delimitación de las masas de agua en las que se puede practicar la pesca respecto a las especies pescables previstas en el anexo IV.

El título III se cierra con el capítulo VII que dedica el artículo 127 a la pesca con fines científicos y de investigación. Se sugiere una mejora en la redacción del apartado 1 de dicho artículo, ya que resulta demasiado enrevesado, de manera que, aunque parece que lo que se ha de autorizar es “*la pesca y el transporte de especies acuícolas*”, la redacción del párrafo puede llevar a equívocos.

Por otro lado, dada la ausencia de cualquier previsión al respecto, debe entenderse que el procedimiento de autorización previsto en el apartado 5, si es a solicitud de los interesados, atribuirá al silencio administrativo carácter positivo, al impedirse, como hemos expuesto a lo largo de este informe, que una norma de rango reglamentario prevea el carácter negativo del silencio conforme el artículo 24 de la Ley 39/2015.

El título IV del libro II aborda la planificación de la pesca, orientada al cumplimiento de los fines que se enuncian en el artículo 84 y en la normativa sobre conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, en forma muy semejante a la que se establece en el libro I para la planificación cinegética.

Como ya expusimos al comentar el artículo 42.3 del anteproyecto, la fórmula facultativa utilizada para la determinación del ámbito de la planificación cinegética en el apartado 3 del artículo 128, con el que comienza el título (“*la planificación pesquera puede tener un ámbito autonómico o para otros ámbitos territoriales concretos, específico para una especie o conjunto de especies piscícolas, o local para cada escenario de pesca concreto*”), al contemplar diferentes posibilidades planificadoras, sin establecer el criterio por el que en cada caso se elegirá el ámbito territorial o de especie, permite considerar, parafraseando al Consejo Consultivo de Castilla y León “*que como mínimo no parece ajustarse al principio de transparencia, y desvirtúa la trascendencia que la norma pretende reconocer a la actuación planificadora*”.

En ese mismo apartado, al igual que dijimos respecto a la planificación cinegética, la referencia a “*otros ámbitos territoriales concretos*”, debería acotarse, porque, aunque entendemos que la planificación no podrá exceder del ámbito de aplicación de la ley, esto es, de la Comunidad de Madrid, conviene precisar que se trata de ámbitos territoriales dentro de la comunidad autónoma, por seguridad jurídica.

Por lo demás, al igual que sucede con la planificación cinegética en el libro I, el anteproyecto diseña un sistema de planificación jerarquizada según resulta del artículo 129, en el que los planes territoriales de recursos pesqueros y los planes de gestión de especies piscícolas pueden desarrollar las directrices o determinaciones de obligada

consideración en los planes técnicos de pesca, siendo estos últimos los instrumentos de planificación imprescindibles para la práctica de la pesca en los escenarios de pesca en régimen especial, según lo establecido en el artículo 133 del anteproyecto, y que no precisan de los anteriores, en su caso, para la planificación de la gestión. En el precepto también se mencionan los planes de control poblacional, que después se desarrollan en el título VI, por lo que entendemos que sería conveniente incluirlos con una letra c) en la clasificación que establece el artículo 129.1, en cuanto que también se trata de instrumentos de planificación pesquera.

El artículo 130 establece la vigencia de los instrumentos de planificación pesquera, pero no menciona a los planes de control poblacional que, según lo establecido en el artículo 159.7 del anteproyecto, pueden implicar una actuación prolongada en el tiempo, por lo que, como dijimos al referirnos al precepto correspondiente relativo a la caza, convendría precisar su vigencia.

En los artículos 131.3 y 132.2, de nuevo se menciona el “*previo informe a la Sección de Caza y Pesca Fluvial del Consejo de Medio Ambiente*” para la aprobación de los planes territoriales de recursos pesqueros y los planes de gestión de especies cinegéticas, lo que conviene aclarar conforme a lo que hemos expresado en relación con los diversos artículos del anteproyecto que contienen la misma mención.

En cuanto al plan técnico de pesca, al igual que el artículo 47.3 relativo a la caza, el artículo 133.3 dispone que debe basarse en los criterios fijados en los instrumentos de planificación y ordenación de orden superior, como los planes territoriales de recursos pesqueros y los planes de gestión de especies piscícolas si bien, la citada obligación contrasta con lo establecido en el artículo 129.2 cuando dispone que la falta del instrumento de planificación, la falta de actualización o la pérdida de vigencia sobrevenida del instrumento superior, no impide planificar la gestión mediante los restantes instrumentos de planificación, por lo que debería incluirse esa salvedad en el artículo 133.3, lo que puede hacerse por remisión al citado artículo 129.2.

Por otro lado, cabe reproducir lo expresado en relación con el artículo 47 respecto a la conveniencia de indicar en el artículo 133 que en los planes técnicos de pesca se incluirá la determinación de las modalidades de pesca que se pueden practicar en los escenarios de pesca a los que se refieren.

En relación con la posibilidad de anulación o suspensión cautelar del plan técnico de pesca, prevista en el artículo 133.7, debemos hacer hincapié otra vez en la necesidad de que en esos casos se arbitre un procedimiento contradictorio en el que se da audiencia a los posibles interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga, lo que convendría precisar en sede legal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El título V del libro II, de forma análoga al mismo título del libro dedicado a la caza, regula la protección y fomento de los recursos y la actividad pesquera, lo que se articula en cinco capítulos comprensivos de los artículos 135 a 158 del anteproyecto.

El capítulo I aborda la protección de las especies acuícolas y el artículo 135, con el que se inicia dicho capítulo, establece las medidas generales de protección. El apartado 1, de igual modo que el artículo 50.1 relativo a la caza, se refiere de nuevo de manera imprecisa a los instrumentos normativos y de planificación pesquera. Respecto a esta última, no se entiende que se refiera a la misma con carácter general, cuando parece que las posibles prohibiciones y limitaciones a las que alude, se deben establecer en los planes territoriales y los planes de gestión de especies piscícolas, dada la naturaleza normativa de estos instrumentos de planificación pesquera.

La consideración que acabamos de realizar es trasladable al artículo 136.1, relativo a las tallas de captura, en el que contempla una nueva referencia a instrumentos normativos y de planificación pesquera para establecer tallas mínimas o máximas de captura.

Desde el punto de vista formal, en el referido apartado 1, debería suprimirse la preposición “en” con la que se encabeza el párrafo para que resulte congruente. En el

apartado 2, debe evitarse la repetición del sustantivo “tallas”, y aclararse que se refiere a las tallas mínima y máximas establecidas en el apartado 1, evitando el uso del determinante “dichas”, pues resulta impreciso.

Una vez más, en el artículo 137.2, se utiliza la referencia a “*los instrumentos normativos y de planificación pesquera*” para la determinación de los cupos de captura, con una fórmula demasiado abierta que precisa un esfuerzo de concreción.

El artículo 138 del anteproyecto, se refiere a la protección de los recursos genéticos pesqueros, de una forma similar al artículo 54 relativo a la pureza genética de las especies cinegéticas.

En dicho precepto, se utiliza recurrentemente el término “población”, si bien debería aclararse que viene referido a las especies acuícolas para evitar equívocos.

El apartado 4, en forma semejante al artículo 54.2 establece que “*cuando existan indicios de la introducción no autorizada o irregular de ejemplares que puedan afectar a los recursos genéticos pesqueros o pongan en grave riesgo a las poblaciones naturales del lugar, los agentes de la autoridad o los medios propios de la consejería competente en materia de pesca designados al efecto, podrán acceder a cualquier masa de agua o instalación asociada, para la captura de ejemplares y toma de las muestras necesarias*”.

En primer lugar, la referencia a “*medios propios de la consejería competente en materia de pesca designados al efecto*”, como categoría distinta a la de agente de la autoridad al utilizar la conjunción disyuntiva “o”, no se reputa correcta en tanto que solo los agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección, tienen la facultad de acceder a todo tipo de escenarios de pesca o instalaciones vinculadas. En el término agentes de la autoridad se incluiría por tanto al personal funcionario de la consejería competente en materia de pesca designado para realizar labores de verificación e inspección, al que se refiere el artículo 170.1 c) del anteproyecto, por lo que no se entiende a la referencia a los citados medios propios. Además, respecto al acceso, deberían incluirse las cautelas que hemos mencionado al referirnos a los artículos 54.2 y

79.3 del anteproyecto, en cuanto a la previa comunicación y la inviolabilidad del domicilio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, como dijimos al referirnos al artículo 54.2, sorprende que una actividad con consecuencias tan perniciosas para las especies, como las que se expresan en el artículo 138.4 (se dice que “*pongan en grave riesgo a las poblaciones naturales del lugar*”), solo tenga prevista en la norma la exigencia de “*adopción de las medidas necesarias para evitar o corregir la contaminación genética*”, sin que en el régimen de infracciones y sanciones previsto en el anteproyecto se contemple expresamente una medida punitiva para dicha conducta.

En los artículos 139 y 140 se vuelve a utilizar la referencia a “instrumentos de planificación” e “instrumentos normativos y de planificación”, respectivamente, que debe concretarse según venimos reiterando.

El artículo 141, al igual que el artículo 52 relativo a la caza, contempla una especie de excepción general a todo lo establecido en el libro II, pues señala que “*excepcionalmente, mediante autorización administrativa de la consejería competente en materia de pesca podrán quedar sin efecto todas o algunas de las prohibiciones y condiciones establecidas*”, cuando concurra alguna de las circunstancias o condiciones que se detallan.

Como dijimos la fórmula tan extensa que emplea el precepto obliga a pensar que dicha excepción puede afectar a múltiples aspectos de la regulación establecida, lo que entendemos genera una gran inseguridad jurídica y obliga a su concreción en la norma proyectada.

En este caso, aunque la excepcionalidad está amparada en unos requisitos materiales, en cuanto se supedita a unas determinadas circunstancias o condiciones, y formales, pues la autorización debe ser pública y motivada y con un contenido definido, no obstante, como

hemos indicado, se hace precisa una concreción en el texto legal de los concretos artículos concernidos por ese régimen excepcional, y como dijimos en relación a la caza, parafraseando al Consejo Consultivo de Castilla y León, “ *la enorme extensión de las prohibiciones y limitaciones que pueden verse afectadas por las excepciones previstas en este artículo, y la cantidad de derechos afectados por ellas, aconsejarían que el ejercicio de las mismas se desarrollase reglamentariamente*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo II del título V contempla los artículos relativos a la conservación y mejora del hábitat pesquero, abarcando las medidas de fomento y participación de la Comunidad de Madrid en actuaciones orientadas a la conservación y mejora del hábitat cinegético; el establecimiento de los frezaderos y zonas de alevinaje como objeto de especial protección; dictando medidas en relación con la gestión de caudales y volúmenes hidráulicos y la sostenibilidad de las actividades recreativas y deportivas en el medio acuático; definiendo las zonas de reserva; estableciendo medidas para la mejora de la conectividad de las masas de agua y en relación con las actuaciones que se pretendan realizar sobre el dominio público hidráulico para la protección de los hábitats y las especies acuícolas.

El artículo 142.3 a), de nuevo acude a la defectuosa técnica de remitirse a lo que determinen “los instrumentos normativos o de planificación pesquera” para que se puede requerir el informe de la consejería competente en materia de pesca para el otorgamiento de cualesquiera autorizaciones o concesiones referidas al dominio público hidráulico en la Comunidad de Madrid “*en caso de actuaciones que puedan afectar a las especies acuícolas, a su hábitat o al propio ejercicio de la pesca*”, lo que exige una mayor concreción, según venimos manifestando a lo largo de este informe. La misma observación es trasladable al apartado 5 de ese mismo artículo.

Además, el artículo 142.4 del anteproyecto dispone que “*queda prohibido abandonar en todo tipo de artes, aparejos, así como cualquier utensilio, elemento o material que el pescador porte en su práctica exceptuando los supuestos de pérdida accidental de*

inviabile recuperación”. Entendemos que se trata de una prohibición que no está situada correctamente, y que además resulta redundante con la establecida en el artículo 114.2 c) donde tiene mejor ubicación, por razones de sistemática.

El artículo 143.3 resulta indeterminado al referirse nuevamente de manera imprecisa a “los instrumentos de planificación” y además utilizar la expresión “estas zonas”, entendemos que para referirse a los frezaderos y zonas de alevinaje objeto de especial protección, lo que entendemos debería decirse expresamente para evitar problemas interpretativos, así como unificar la terminología, pues en el apartado 1 se habla de catalogación y en el apartado 3 de identificación y delimitación.

El artículo 144.1, dispone que “*los titulares de aprovechamientos hidráulicos están obligados a dejar circular el régimen de caudales ecológicos que se determine de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de aguas para garantizar la evolución biológica mediante la migración, freza, alevinaje y resto de procesos biológicos básicos de las especies acuícolas*”, estableciendo en los apartados siguientes una serie de medidas relacionadas con los volúmenes y caudales hidráulicos.

En relación con ello, conveniente traer a colación la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en relación con la confluencia de competencias del Estado y las comunidades autónomas en ese ámbito, recogida, entre otras, en la Sentencia 123/2003, de 19 de junio (recurso de inconstitucionalidad 2988/95):

«el principio de unidad de gestión de la cuenca y el tratamiento homogéneo del recurso (art. 13 de la Ley 29/1985, de 2 Ago., de aguas), cuya conformidad a la Constitución fue explícitamente declarado por la STC 227/1988 (FJ 15), exige que la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes corresponda, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a los organismos de cuenca, entre cuyas funciones se encuentra la de administrar y controlar el dominio público hidráulico [art. 21.1 c) de la Ley de Aguas]. Se infiere de todo ello que el régimen de caudales ecológicos ha de ser elaborado y aprobado para la cuenca hidrográfica en su conjunto, lo que impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades Autónomas implicadas, cuyas competencias en materia de

pesca fluvial y de protección de su ecosistema no pueden tener un alcance extraterritorial, ni interferir en la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos... Esta exigencia no supone, en modo alguno, privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias en orden a la protección de la pesca fluvial y su entorno medioambiental. Antes bien, el organismo de cuenca determinará el régimen de los caudales ecológicos mediante la "mutua colaboración" (art. 23 de la Ley de Aguas) con las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica. Por idéntica razón, podrá el legislador autonómico establecer fórmulas que permitan esa colaboración y, por lo tanto, el establecimiento conjunto y sin interferencias del régimen de caudales ecológicos de la cuenca, pues lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales» (STC 110/1998, FJ 3)

Esto sentado, habida cuenta de que nada permite deducir del precepto impugnado que se esté atribuyendo a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia para fijar cuáles deben ser los caudales mínimos a que remite, debemos reiterar el criterio (que establecimos al resolver la impugnación de la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de 7 May., de pesca fluvial) según el cual «nos encontramos, de este modo, ante una obligación legal que puede justificarse en títulos competenciales distintos que concurren sobre un mismo espacio físico y que, lejos de excluir otras de similar naturaleza, las complementa... Antes bien, la Ley autonómica se limita a disponer sin interferencia alguna en las competencias del Estado que, una vez fijado ese caudal mínimo por el órgano competente, sobre los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos pesa la obligación, añadida a las ya previstas con carácter general en la legislación de aguas, de mantener ese caudal, no ya por razón de una protección general del medio ambiente o en atención a determinadas políticas de planeamiento hidrológico, sino, mucho más específicamente, para salvaguardar el recurso piscícola objeto de pesca, cuya regulación le corresponde en virtud de la competencia exclusiva que ostenta sobre esa materia» (STC 15/1998, FJ 6)».

Admitida la competencia de la Comunidad de Madrid en los términos expuestos, convendría que en el artículo 144 se delimitaran algunos conceptos, cuya falta de precisión se ha puesto de manifiesto por alguno de los alegantes en el procedimiento, como son, en el apartado 2, “notablemente” y “salvo que concurren circunstancias urgentes y excepcionales debidamente acreditadas”; en el apartado 3, “agotamiento planificado”, y, en el apartado 4, “variaciones súbitas”. En la MAIN, se ha indicado que la delimitación de estos conceptos “*podrá ser fijado en la normativa de desarrollo y no*

en la ley”. Sin embargo, el artículo 144 no prevé ningún desarrollo reglamentario y, además, en el caso de que tal desarrollo no llegue a producirse, pues según la explicación de la MAIN parece facultativo, existirán determinadas cuestiones que quedan indeterminadas generando inseguridad jurídica para los destinatarios de la norma según han alegado en el procedimiento.

En el artículo 145. 1 y 2, debe concretarse la genérica referencia a instrumentos normativos y de planificación pesquera.

El artículo 146 regula la denominada “zona de reserva” en forma análoga a lo establecido en el artículo 56 para la caza. Desde el punto vista formal, convendría no utilizar, en el apartado 1, la expresión “del mismo”, pues resulta ambigua, y, en el apartado 3, el verbo señalar debería escribirse en tiempo verbal futuro “señalarán” para una mayor coherencia del párrafo.

Una vez más, en el artículo 147.4 debe concretarse la genérica referencia a instrumentos normativos y de planificación pesquera.

El artículo 148 dispone que *“en caso de nueva construcción o modificación de una infraestructura existente, a ejecutar sobre el dominio público hidráulico, siempre que supongan un obstáculo a la libre circulación de la fauna acuícola, los titulares de aprovechamientos hidráulicos quedan obligados a construir y mantener pasos, escalas o sistemas equivalentes que funcionen de forma efectiva y que faciliten el libre tránsito de las especies acuícolas a los distintos tramos de los cursos de agua”*.

La citada previsión, que ha sido cuestionada en el procedimiento de tramitación de la norma, es similar a la establecida en otras leyes autonómicas, así el artículo 54 de la Ley de Pesca de La Rioja, y su constitucionalidad ha sido analizada por el Tribunal Constitucional, así en la Sentencia 15/1998, de 22 de enero (recurso 2559/1992) y en la ya referida Sentencia 123/2003, de 19 de junio, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de esa medida cuando se establecía sobre instalaciones

preexistentes, sujetas a un título concesional, y su constitucionalidad cuando el precepto se refería a “nuevas instalaciones”.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo 148, dispone que *“los titulares de aprovechamientos hidráulicos que deriven aguas públicas para cualquier uso vendrán obligados a instalar dispositivos de protección como compuertas, rejillas u otros equivalentes en la entrada y en la salida de las aguas de los canales de derivación, y a mantenerlas en perfecto estado de conservación y funcionamiento para impedir el acceso de las especies de la fauna acuícola a los canales de derivación o a los recintos en los que se desarrolle actividad mediante la utilización de recursos hidráulicos”*.

Esta previsión, que de manera semejante se recoge en otras leyes autonómicas, como la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia (artículo 56.4), también ha sido analizada por el Tribunal Constitucional, que, en relación a un precepto similar, de la Ley de Pesca de Extremadura, en la citada Sentencia 123/2003, de 19 de junio, señaló lo siguiente:

“...no se produce en este caso infracción alguna del orden constitucional de competencias por desconocimiento de las potestades del organismo de cuenca, pues «la mencionada disposición no supone, en principio, alteración alguna del régimen jurídico derivado de los pertinentes títulos concesionales cuyas condiciones corresponde determinar al organismo de cuenca. Antes bien, se trata de una obligación adicional que el propio organismo de cuenca ha de tener presente a la hora de otorgar la oportuna concesión, facilitando, de este modo, la interacción armónica de las competencias hidráulicas y pesqueras, en línea con lo declarado por este Tribunal en la STC 243/1993» (SSTC 15/1998, FJ 11, y 110/1998, FJ 5)”.

De forma paralela a lo establecido para la caza, el capítulo III del título V dedica un artículo, en este caso, el artículo 149, a *“Enfermedades y epizootias”*. La redacción del precepto es equivalente a la del artículo 58 relativo a la caza, con las necesarias adaptaciones. Al preverse también en el artículo 149.4 el acceso del personal funcionario, en este caso, a todo tipo de masas de agua o instalaciones asociadas, cuando la investigación de epizootias así lo exija, cabe reproducir lo que dijimos en relación al

apartado 4 de ese artículo 58, sobre la necesidad de expresar en el texto legal las cautelas necesarias en materia de comunicación o respeto a la inviolabilidad del domicilio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo IV del título V regula el denominado “seguimiento poblacional” articulado en cuatro artículos en los que se establecen diferentes medidas orientadas a obtener información sobre las especies piscícolas, en línea con lo establecido en el capítulo equivalente relativo a la caza y como en este, se observa que algunas medidas precisan de una concreción posterior a través del oportuno desarrollo reglamentario.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 151.2, debe suprimirse la preposición “de” delante de “las siguientes fuentes de información” para otorgar coherencia a la frase que contiene.

Al igual que el artículo 63.3 del anteproyecto, relativo a la caza, el artículo 153.3 establece la posibilidad de que el incumplimiento reiterado por más de dos temporadas del deber de comunicación que se impone a los titulares de aprovechamientos pesqueros de presentar una memoria anual que recoja los resultados y actividades realizadas en la temporada, dé lugar a la suspensión del aprovechamiento pesquero, lo que, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, entendemos que requiere una concreción mayor en el texto legal con referencia al necesario procedimiento contradictorio en el que se da audiencia a los interesados para que puedan alegar lo que a su derecho convenga.

El título V se cierra con el capítulo V relativo al “Fomento de la actividad pesquera” que desarrolla en cinco artículos distintas medidas de fomento a promover por la Comunidad de Madrid con el objetivo de divulgar los valores de la pesca y sensibilizar a la sociedad sobre esta actividad.

El último de esos artículos, el artículo 158, se refiere a las entidades colaboradoras en materia de pesca, y se remite al desarrollo reglamentario, mediante decreto, para establecer los requisitos necesarios para la obtención de dicha condición, el

procedimiento para su declaración, conservación o pérdida, y las cuestiones relativas a su inscripción, funcionamiento, cumplimiento de obligaciones y disfrute de beneficios. El apartado 8 del referido artículo, señala que *“las federaciones deportivas de pesca existentes en la Comunidad de Madrid tienen la consideración de entidades colaboradoras de la consejería competente en materia de pesca”*, (en línea con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid *“Las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Madrid además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública”*), de lo que cabe deducir que no tendrán que someterse al procedimiento previsto para su reconocimiento como entidades colaboradoras, no obstante, convendría mencionarlo expresamente para evitar problemas interpretativos que generen inseguridad jurídica.

El título VI del libro II, de modo análogo a lo establecido en el título equivalente del libro dedicado a la caza, regula el llamado *“control poblacional”* que consiste en *“las acciones dirigidas a la reducción de los efectivos poblacionales”* de las especies acuícolas.

El artículo 159 establece las finalidades del control poblacional; que este puede llevarse a cabo en todo tipo de masa de agua y que está sometido a autorización de la consejería competente en materia de pesca, determinando quién puede solicitar dicha autorización y los requisitos de la misma.

En relación con esto último, el artículo 159.5 e) dispone que la autorización *“puede dejar sin efecto todas o algunas de las prohibiciones establecidas en este libro”*, lo que comporta la utilización de una fórmula semejante a la establecida en los artículos 52 y 68.5 5) en relación con la caza y el artículo 141 del anteproyecto relativo a las autorizaciones excepcionales en materia de pesca, por lo que nos remitimos a las consideraciones formuladas en relación con esos artículos, sobre la necesaria concreción en el texto legal de los concretos artículos concernidos por ese régimen excepcional, así como el aconsejable desarrollo reglamentario dada la enorme extensión de las prohibiciones y limitaciones que pueden verse afectadas por las excepciones previstas en ese artículo, y la cantidad de derechos afectados por ellas.

El artículo 160 del anteproyecto, se refiere al control poblacional de las especies exóticas invasoras. Al igual que señalamos con respecto a la caza, dichas especies son definidas en el artículo 64 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como aquellas que “*constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural*”, al que convendría remitirse, o en su caso, definir las en el anteproyecto.

Respecto a la emergencia acuícola a la que se refiere el artículo 161, entendemos, como ya dijimos respecto al artículo 71 relativo a la emergencia cinegética, que resulta poco preciso al determinar las circunstancias que pueden dar lugar a la declaración de emergencia acuícola. Aunque se refiere a “*concentraciones de una especie acuícola determinada*” no parece que constituya una nota diferencial con el supuesto del artículo 68.1 al que se remite, pues parece que todo control poblacional implica la existencia de dicha concentración de especies, por lo que resultaría conveniente establecer una graduación para distinguir la aplicación del régimen especial de la declaración de emergencia acuícola.

El título VI del libro II aborda la regulación de la gestión comercial de los recursos pesqueros en tres capítulos, referidos, respectivamente, al aprovechamiento de los recursos pesqueros (capítulo I); a la acuicultura (capítulo II) y a la comercialización y transporte de los recursos pesqueros (capítulo III).

El artículo 163 regula el aprovechamiento de los recursos pesqueros en aguas públicas, mediante autorización o concesión demanial. El apartado 4 de ese artículo alude a que el procedimiento de adjudicación se haya iniciado a solicitud de parte interesada, y señala que el solicitante debe presentar un plan técnico de pesca, y matiza que debe realizarlo “*con carácter previo*”, lo que resulta equívoco, debiendo aclararse si debe presentarlo con la solicitud, que es lo que parece razonable. El apartado 6 dispone que no podrán modificarse los límites del escenario ni las condiciones estipuladas en el plan técnico de pesca, “*salvo en los casos excepcionales que puedan preverse en los pliegos de condiciones*”. Sin embargo, dicha excepción aparece delimitada de forma demasiado

amplia, siendo oportuno que se establezca en sede legal las circunstancias que pueden determinar la excepcionalidad que regula el referido apartado.

El artículo 165 se limita a definir “explotación de acuicultura” y “pesquerías de suelta y captura”. Dado que existe un precepto específico de definiciones del libro II -art. 83 del anteproyecto- se sugiere valorar la conveniencia suprimir este precepto e incorporar las definiciones al listado mencionado.

En el artículo 166, relativo a las autorizaciones de explotaciones de acuicultura, debería revisarse la redacción del apartado 2, ya que la expresión “*se procederá del mismo modo*” puede generar confusión. También, debería incluirse la conjunción copulativa “y” delante del inciso final “*para otras modificaciones bastará una memoria técnica*”. El apartado 3, resulta equívoco, pues tras decir en el párrafo primero que no se permiten explotaciones de acuicultura “*en masas de agua tipo de la red fluvial natural*”, en el párrafo siguiente se refiere a “*estos establecimientos*”, cuando parece ser una previsión establecida para los establecimientos admitidos y no para los no permitidos a los que alude en el párrafo primero.

En el artículo 168.6, referido a la prohibición del transporte y comercialización de piezas de pesca muerta durante el periodo de veda, las letras a y b de dicho apartado contemplan excepciones a dicha prohibición, pero la letra c) contiene una regla general aplicable a las dos excepciones que menciona, por lo que no debería insertarse como letra.

El título VIII con el que se cierra el libro II lleva por rúbrica “Administración y vigilancia de los recursos y la actividad pesquera”, en claro paralelismo con el título equivalente del libro dedicado a la caza, por lo que cabe reproducir lo que dijimos en el sentido de que el contenido de dicho título guarda escasa relación con la denominación del título, por lo menos en cuanto a “Administración” se refiere. Por otro lado, en los dos capítulos que se incluyen en el referido título, se tratan cuestiones tan dispares, como son los órganos consultivos y asesores, a los que se dedica el capítulo I y la vigilancia e inspección, regulada en el capítulo II, que no parece apropiada su inclusión en el mismo título.

Como ya expresamos en relación con la caza, el artículo 169, es un artículo prescindible pues el Consejo de Medio Ambiente aparece claramente delimitado como órgano de consulta y asesoramiento en materia de caza y pesca fluvial en aguas públicas de la Comunidad de Madrid, a través de su Sección de Caza y Pesca Fluvial, en su normativa regulatoria (Decreto 103/1996, de 4 de julio, de creación y Decreto 10/2011, de 10 de febrero, de modificación), sin que el citado artículo 169 aporte nada al respecto.

En todo caso, si se optara por mantener el artículo 169, la expresión “*las que se atribuyen expresamente*” debería completarse con el sintagma preposicional “*en esta ley*”, para que tenga sentido.

El artículo 170 con el que se inicia el capítulo II del título VIII, se refiere a los agentes de vigilancia e inspección, distinguiendo dos grupos diferenciados, como en el libro correspondiente a la caza. Por un lado, los que tienen la condición de agentes de la autoridad, grupo en el que se incluyen: los integrantes del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid; los agentes de la Guardia Civil, de otros cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado y de las policías locales, así como el personal funcionario de la consejería competente en materia de caza “*designado para realizar labores de verificación e inspección*”. En el segundo grupo se incluyen los que denomina “agentes auxiliares de la autoridad”, incluyendo a los guardas jurados de pesca y a otros vigilantes privados.

Al igual que observamos en relación con la caza, el artículo 170 fue objeto de modificación en relación con su versión original, en primer lugar, para introducir el carácter de “funcionario” del personal de la consejería competente en materia de pesca designado para realizar las labores de verificación e inspección, acogiendo la observación formulada por la Dirección General de Función Pública, para el pleno respeto a lo dispuesto en el artículo 9 del texto refundido del Estatuto básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. En segundo lugar, se ha introducido la figura del guarda jurado de pesca, ya existente en otras legislaciones autonómicas, como en la Ley de Pesca de Extremadura (artículo 54, guardas de pesca y

guardas honorarios de pesca) o en la Ley 2/2006, de 28 de febrero de Pesca de La Rioja (artículo 77, a los que denomina vigilantes de pesca).

Por lo que atañe a las funciones de los agentes de vigilancia e inspección, que tienen la consideración de agentes de la autoridad, cabe reproducir lo que dijimos en relación con la caza, en relación con la necesaria inclusión de las cautelas relativas a la comunicación previa a la persona inspeccionada cuando dicha comunicación fuera posible realizarla directamente en el momento en que se practica la correspondiente diligencia, sin necesidad de que deba suspenderse la misma para realizarla; y, aun así, siempre que con esa comunicación no se perjudicara la diligencia que debiera practicarse, y la salvaguarda de la inviolabilidad del domicilio, en el sentido expresado en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 214/2015, de 22 de octubre.

El artículo 171 regula la vigilancia privada de la actividad pesquera que, en el apartado 1, se establece como potestativa para los escenarios de pesca en régimen especial, los previstos en el artículo 96, y obligatoria para *“los cotos de pesca y los establecimientos privados de pesca, ambos en régimen intensivo, así como aquellos cotos de pesca en régimen natural en los que así se determinen en los instrumentos normativos y de planificación pesquera o en aquellos en los que quede permitida la pesca desde embarcación o la pesca nocturna”* (artículo 171.2). De nuevo, la remisión a instrumentos normativos o de planificación pesquera que recoge dicho apartado resulta imprecisa, siendo relevante que se delimite con mayor precisión.

El apartado 4 del artículo 170, al detallar las funciones de auxilio de los guardas jurados de pesca resulta confuso cuando se refiere en el apartado a) al ejercicio de las competencias autonómicas, ya que de la regulación establecida en el capítulo II en el que se integra ese precepto las funciones de los agentes de autoridad en este ámbito se ciñen a las de vigilancia e inspección. Desde el punto de vista formal, debería sustituirse la expresión *“con los agentes, cuerpos e instituciones”* por *“a los agentes, cuerpos e instituciones”*, para la necesaria correlación con el verbo *“auxiliar”*.

El libro tercero se denomina “Régimen sancionador de caza y pesca y fondo de mejoras” y se articula en cuatro títulos referidos a disposiciones comunes (título preliminar); régimen sancionador en materia de caza (título I); régimen sancionador en materia de pesca (título II) y fondo de mejoras (título III).

Por lo que se refiere al régimen sancionador, hemos de recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en este ámbito, así la Sentencia 162/2008, de 15 de diciembre, señala que *“el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”*.

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, *“tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley”* (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que *“desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio”* (FJ 5).

La garantía material, por su parte, *«aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones»* (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), *“la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador»*, vulneración que *«afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”*.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, (en adelante, Ley 40/2015) dispone en su artículo 27.1 que *“sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”*, y añade en su apartado 2 que *“únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”*. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, *“sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla”* (apartado 3 del mismo artículo).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Por otro lado, no cabe desconocer la distribución competencial en materia de medio ambiente, de manera que los niveles de protección previstos por el Estado, pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. La Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles,

no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida por la legislación básica del Estado. (SSTC 87/1985 de 16 de julio; 102/1985 de 4 de octubre; 137/1986 de 6 de noviembre; 48/1988 de 22 de marzo; 102/1995 de 26 de junio).

El Tribunal Constitucional admite que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, establezca en su legislación un catálogo de sanciones que resulta *“ampliable por el legislador autonómico”* (STC 196/96). En términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995, de 26 de octubre (recurso 2145/1989): *“Se trata pues de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”*.

En virtud de la consideración de las sanciones medioambientales estatales, como una normativa de mínimos, se permite, como vemos, un endurecimiento de las mismas por parte de las comunidades autónomas. Esta afirmación viene avalada por las SSTC 170/89, 282/1997, 102/95; 156/95 y 196/96, considerando que *“la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica, lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”* y de nuevo, por las STC 156/95 y STC 102/95, de 26 de junio - recurso de inconstitucionalidad 1220/1989- para quienes las infracciones y sanciones previstas por la normativa básica estatal en materia de medioambiente constituyen *“una regla mínima cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto”*.

Así pues, se acepta que las comunidades autónomas tipifiquen sanciones medioambientales cuantitativamente más graves, pero en ningún caso inferiores, pues se estarían vulnerando los límites previstos por las bases estatales. Sin descartar asimismo la posibilidad de que establezcan sanciones cualitativamente diferentes.

En este contexto procedemos a analizar el articulado proyectado, comenzando por el título preliminar relativo a *“Disposiciones comunes”*.

El capítulo I “De las infracciones y sanciones, sujetos responsables” debería denominarse, según las reglas lingüísticas generales, “De las infracciones, sanciones y sujetos responsables”.

El artículo 174.2, dentro de los sujetos responsables de las infracciones, establece la responsabilidad solidaria “*cuando en la comisión de la infracción hubiesen intervenido distintas personas y no fue posible determinar el grado de participación de cada una de ellas*”.

Como es sabido, en este ámbito rige el principio de responsabilidad personal que impide que alguien pueda ser sancionado por hechos ajenos, lo que constituye una derivación del principio de legalidad que consagra el artículo 25.1 de la Constitución Española. En este sentido, el artículo 28.1 de la LRJSP dispone que “*sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”.

Ahora bien, ese mismo artículo, en su apartado 3, admite la responsabilidad solidaria, al indicar que “*cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable*”.

La responsabilidad solidaria también es acogida en la legislación sectorial, así la Ley 42/2007, cuyo artículo 79.4 dispone que “*cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquel o aquellos que hubieran hecho frente a las responsabilidades*”.

La responsabilidad solidaria también aparece recogida en la legislación de las comunidades autónomas en materia de caza y pesca. En este sentido, se puede citar a título de ejemplo, el artículo 79 de la Ley de Caza de Extremadura (*“cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubieren intervenido en la comisión de una infracción o cuando el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas corresponda a varias personas conjuntamente, la responsabilidad será solidaria entre todos ellos”*) o el artículo 68.1 párrafo segundo de la Ley de Pesca de Navarra (*“Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la comisión de la infracción, la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de quienes hubieran hecho frente a las responsabilidades”*).

Conforme a la normativa expuesta, cabría considerar dos supuestos de responsabilidad solidaria. El primero referido a la comisión de una infracción, en la que no es posible determinar el grado de participación de las personas que han intervenido. El segundo, cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de ley corresponda a varias personas conjuntamente.

El artículo 174.2 del anteproyecto parece referirse al primer supuesto en línea con lo establecido en el artículo 79.4 de la Ley 42/2007, si bien no lo recoge de manera correcta, pues después de referirse a la participación de varias personas *“en la comisión de la infracción”* en el inciso primero, a continuación, habla de que *“responderán solidariamente de las infracciones que se hayan cometido”*, por lo que se hace preciso que se redacte de manera que refleje con exactitud el supuesto que se quiere contemplar. Además, sería oportuno incluir el derecho de repetición que acoge tanto la Ley 42/2007, como alguna de las normas autonómicas en la materia.

El inciso final del referido artículo 174.2 recoge la responsabilidad solidaria en el caso del transporte de piezas de caza o pesca, en forma análoga al artículo 68.1 párrafo tercero de la Ley de Pesca de Navarra, si bien al haber suprimido en el anteproyecto la referencia al precepto legal que menciona el citado artículo 68.1, párrafo tercero, la redacción resulta equívoca, de manera que habría que citar los artículos correspondientes, artículo 77 para

la caza y el artículo 168 para la pesca, o en su defecto decir “*lo previsto al respecto en la presente ley*”.

En el artículo 174.3 debe sustituirse el verbo “reputar” por el verbo “imputar” si lo que se pretende es atribuir la responsabilidad por un hecho reprobable.

En el artículo 174.4 se establece la responsabilidad de los tutores de caza, con remisión a lo establecido en el artículo 27.6 del anteproyecto, si bien como dijimos en el análisis de ese precepto, aunque la figura de cazador tutelado está regulada en otras leyes autonómicas, como la Ley de Caza de Extremadura, que también se pronuncia sobre la responsabilidad de los tutores por las acciones del tutelado (artículo 57.2), en el anteproyecto, la figura no aparece delimitada, por lo que, debemos incidir en que, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario, convendría, al menos, incluir una definición de dicha figura y los aspectos más relevantes de su regulación.

El artículo 175.1 dispone que los hechos constatados “*por el personal reseñado en los apartados 1, letras a), b) c) y d) de los artículos 77 y 170, que se formalicen en la correspondiente acta tendrán valor probatorio*”, lo que incluye, por tanto, a aquellos que tienen la consideración de agentes de la autoridad (los integrantes del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid; los agentes de la Guardia Civil, de otros cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado y de las policías locales, así como el personal funcionario de la consejería competente en materia de caza “*designado para realizar labores de verificación e inspección*”), como los conceptuados en el anteproyecto, como agentes auxiliares de la autoridad, esto es, guardas jurados de caza y los guardas jurados de pesca. No se incluyen los mencionados en la letra e) de los artículos 77.1 y 170.1, denominados como “*otros vigilantes privados*”.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del procedimiento de tramitación del anteproyecto, el precepto mencionado se encuentra en clara contradicción con el artículo 77.5 de la LPAC que dispone “*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales*

correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

El precepto es claro en cuanto a las características de los sujetos que pueden ostentar presunción de veracidad. Así, el acta o denuncia a la que se le presume certeza, debe haber sido expedida por un sujeto dotado de suficiente certificación por su condición de funcionario público. Este requisito personal se fundamenta en que dichos sujetos gozan de una alta especialización en el sector de que se trate y a los que se les presume un patrón ético de valores y cualidades adquiridas.

Sobre el valor probatorio de las actas de inspección o boletines de denuncia de los agentes se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1990, según la cual:

"cuando la denuncia sobre los hechos sancionados es formulada por un Agente de la Autoridad, encargado del Servicio, la presunción de veracidad y legalidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, y de sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin que ello quiera decir, en coordinación con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por un Agente se consideran intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aún por la ausencia de toda otra prueba, según la naturaleza, circunstancias, y cualidad de los hechos denunciados".

Desde esta perspectiva, no cabe que el anteproyecto atribuya esa presunción de veracidad a las actas extendidas por los denominados guardas jurados de caza y pesca, en tanto que no ostentan la condición de funcionarios públicos y tampoco de agentes de la autoridad.

No puede aceptarse los argumentos expuestos en la MAIN, en el sentido de que alguna ley autonómica lo admita, pues incluso la cita que contempla a la regulación de la Ley de 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, y su desarrollo reglamentario, se encuentra superado en la actual ley autonómica, esto es, la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja, cuyo artículo 58.5 dispone que *“los hechos constatados por los agentes de la autoridad, debidamente recogidos en documento público formalizado con*

observancia de los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio en el correspondiente procedimiento administrativo”, incluyendo en el concepto de agente de autoridad a los agentes forestales del Gobierno de La Rioja, los agentes de la Guardia Civil, agentes de otros cuerpos de seguridad del Estado y Policía Local.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 177.1 establece la compatibilidad de la sanción que pueda imponerse con la indemnización de los daños y perjuicios causados, en línea con lo establecido en el artículo 28.2 de la LRJSP, si bien no es admisible la fórmula facultativa que establece el anteproyecto cuando dice “podrá ser determinado” por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando el citado artículo 28.2 es taxativo al indicar que “*que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el citado artículo 177.1, desde el punto de vista formal, el participio pasivo con función de adjetivo “determinado” debe sustituirse por “determinada”, ya que se refiere a “la indemnización”.

En el artículo 178, relativo a las multas coercitivas, conviene precisar si la cuantía que establece “entre 600 y 3.000 euros” es por cada una de las multas que se puedan imponer. Desde el punto de vista formal, debería sustituirse la coma que figura tras “*procedimiento administrativo*” por un punto y seguido.

En el artículo 179 del anteproyecto, relativo a la prescripción de infracciones y sanciones, conviene que la remisión que se realiza a la LRJSP, lo sea al artículo 30.2 y 3 de dicha ley, en tanto que son dichos apartados del mencionado artículo los que específicamente regulan el computo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 180, la frase final “*normativa que las sustituyan*” debe suplirse por “*normativa que los sustituya*”.

En el artículo 181.2 del anteproyecto, se recoge que “*la resolución de los procedimientos sancionadores, así como la imposición de las sanciones accesorias y otras que no tengan carácter pecuniario, corresponderá al órgano competente por razón de la materia sancionadora*”. En la MAIN se explica, en contestación a las alegaciones que reclamaban la determinación en sede legal de los órganos competentes para resolver el procedimiento, que dicha determinación se acometerá vía desarrollo reglamentario. Si bien es cierto que el artículo 25.2 de la LRJSP señala que “*el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario*”, no parece que la referencia “*al órgano competente por razón de la materia sancionadora*” resulte adecuada ya que no aporta nada a la regulación, constituyendo una redundancia. En ese sentido, parece más acertada la expresa remisión al desarrollo reglamentario si es lo que se pretende.

Desde el punto de vista formal, en el artículo 182.4, el sustantivo “administraciones” debe escribirse con mayúscula inicial, al tratarse de una mayúscula institucional.

El artículo 183 del anteproyecto, crea el Registro regional de infractores de caza y pesca de la Comunidad de Madrid, previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por el que se modifica la Ley de Montes (“*A efectos informativos se crea el Registro Español de Infractores de Caza y Pesca. Las comunidades autónomas remitirán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente la información relativa a los asientos que se produzcan en sus correspondientes registros de infractores de caza y pesca, incluidos los relativos a la suspensión y extinción de validez de las licencias, en particular los derivados de infracciones penales y de un procedimiento sancionador, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*”) (el subrayado es nuestro).

Dicho registro ya ha sido creado en otras comunidades autónomas, así lo establece, por ejemplo, el artículo 102 de la Ley de Caza de Aragón o el artículo 87 de la Ley de Caza de La Rioja.

Convendría, tal y como se ha alegado durante la tramitación del procedimiento, que se incluya la referencia a la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal, tal y como realiza el citado artículo 102 de la Ley de Caza de Aragón.

El título I del libro III regula el régimen sancionador en materia de caza, estableciendo en el artículo 183, con el que comienza el capítulo I, las infracciones en materia de caza, clasificadas en muy graves, graves y leves. Se observa que el listado de dichas infracciones ha sufrido una notable modificación respecto a la redacción original al haberse acogido muchas de las alegaciones formuladas durante la tramitación del procedimiento.

No obstante, se observa que en la infracción prevista como grave en el artículo 183.2 a) se incluye junto con “*practicar la actividad cinegética sin estar en posesión de alguno de los documentos obligatorios para ello*”, otra más genérica relativa a “*incumplir lo dispuesto en el plan técnico de caza*”. Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 del anteproyecto, y sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario, el plan técnico de caza es el instrumento que rige la gestión del coto y tiene un contenido muy amplio, por lo que los incumplimientos del mismo pueden abarcar un gran número de infracciones que entendemos pueden ser de distinta gravedad, por lo que no se reputa adecuada la fórmula empleada que convendría acotar para que no resulte lesionado el principio de tipicidad.

En el artículo 183.2 f) se incluye como infracción grave “*practicar la actividad cinegética... en periodos, días u horario no hábiles, salvo autorización*” y como infracción leve en el artículo 183.3 i) “*cazar en día inhábil dentro del periodo hábil de caza*”, por lo que parece que una misma infracción es calificada como grave y leve sin que se aprecie diferencia entre las mismas. Además, el citado apartado f) incluye diferenciado de la actividad cinegética, “*transportar armas o medios listos para su uso*”,

cuando según la definición de acción cinegética que se incluye en el artículo 2 del anteproyecto se engloba en ese concepto “*el tránsito por cualquier tipo de terreno, portando armas u otros medios de caza, siempre y cuando se encuentren dispuestos para su uso de forma inmediata*”. Por ello, convendría matizar la redacción de la referida infracción.

En el artículo 183.2 p), se incluye de nuevo la referencia a “*lo dispuesto en el plan técnico aprobado*”, lo que debe ser precisado conforme a lo anteriormente expuesto.

El artículo 186 del anteproyecto regula los decomisos y rescate de medios de captura y armas, en forma prácticamente análoga a lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Caza de Castilla y León. En ese artículo conviene realizar dos precisiones de tipo formal. Conforme a la directriz 60, la referencia del artículo 186.2 al “apartado anterior” debe sustituirse por la mención al artículo 186.1. y, en el apartado 9 del citado artículo, el sustantivo “Puesto” debe escribirse con minúscula inicial al tratarse de un nombre común.

El artículo 187, regula las infracciones en materia de pesca, distinguiendo entre muy graves, graves y leves.

En la infracción muy grave prevista en el artículo 187.1 letra a), entendemos que basta con que se diga “prohibidos en la presente ley” suprimiendo el participio “recogidos” que resulta innecesario.

En cuanto a la infracción prevista en la letra b), convendría también incorporar una remisión específica al artículo 168.9 del anteproyecto, junto con la mención “*sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica en materia de biodiversidad*”, dado que permite expresamente el transporte de especies exóticas invasoras pescables para autoconsumo.

La infracción prevista en el artículo 187.1 letra e) por remisión a las actuaciones previstas en los artículos 142, apartados 3 y 5, 144 y 145 del anteproyecto resulta equívoca y demasiado amplia. Así, en el artículo 142.3 se contienen dos letras y solo en una de ellas se contempla una actuación que pueda requerir el informe que delimita la infracción (letra

a)) porque en la letra b) no se alude a informe o autorización, ni tampoco en el apartado 5, sin que dicho apartado además contemple propiamente alguna actuación. En el artículo 144 se contemplan un gran número de actuaciones por lo que convendría precisar a cuál en concreto se refiere la infracción.

Respecto a la infracción prevista en el artículo 187.2 i) cabe reproducir lo que hemos expresado en relación con el artículo 183.2 a) y 183.2 p) , al incluir la referencia genérica a “*lo dispuesto en el plan técnico de pesca*”, en tanto que al ser dicho plan el instrumento que rige la gestión de los escenarios de pesca, tiene un contenido muy amplio, por lo que los incumplimientos del mismo pueden abarcar un gran número de infracciones que entendemos pueden ser de distinta gravedad, por lo que no se reputa adecuada la fórmula empleada que convendría acotar para que no resulte lesionado el principio de tipicidad.

El título III culmina la regulación establecida en el libro III con dos artículos relativos al fondo de mejoras (artículo 190) y los planes de mejoras (artículo 191).

Por lo que atañe al denominado fondo de mejoras, ha sido cuestionada su legalidad en la tramitación del procedimiento por la Dirección General de Función Pública aduciendo que podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, toda vez que entre los recursos que forman parte del patrimonio de las entidades locales se recoge de forma expresa que los ingresos procedentes de su propio patrimonio son parte integrante de su hacienda, cuyo destino es competencia del pleno de las corporaciones locales (artículo 22 LRBRL) sin que se ajuste a derecho la afectación total o parcial de los recursos a una finalidad concreta en los términos que lleva a cabo este precepto.

En la MAIN se ha contestado que con la creación del referido fondo de mejoras se pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Montes, así como que dicho fondo está ya previsto en la legislación autonómica citándose algunas normas de distintas comunidades autónomas.

En efecto, el artículo 38 de la Ley 43/2003, de Montes, de carácter básico, dispone que *“Los titulares de montes catalogados aplicarán a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular. Las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte”*.

Ahora bien, la cuestión que se suscita en torno a ese precepto no es tanto si los titulares de los montes catalogados deben contribuir al denominado fondo de mejoras respecto a lo que dicho precepto es claro, sino el destino que debe darse a dichos fondos.

En este sentido, el artículo 9 de la Ley de Montes establece que *“las entidades locales, en el marco de la legislación básica de Estado y de la legislación de las comunidades autónomas, ejercen las competencias siguientes:(...)”*

c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 en relación con el fondo de mejoras de montes catalogados o, en su caso, de lo dispuesto en la normativa autonómica”.

El citado artículo puede interpretarse en el sentido de imponer una limitación de destino que es precisada en el artículo 38. En ese sentido, el inciso final del artículo 38 es suficientemente elocuente cuando señala que *“las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte”* (el subrayado es nuestro). Además, según el citado artículo 38, la facultad de las comunidades autónomas sobre esos fondos es de administración y no de disposición (*“Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular”*).

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que alguna de las normas que se citan en la MAIN siguen el criterio que acabamos de exponer. Así el Decreto 94/2021, de 11 de

noviembre, por el que se regula el Fondo de Mejoras, los Planes Particulares de Mejoras y la Comisión Regional de Montes de Cantabria, establece un fondo como instrumento para financiar la realización de mejoras en los montes catalogados, con carácter extrapresupuestario y permanente, e integrado por tantas unidades económicas como montes de utilidad se encuentren catalogados, perteneciendo sus saldos a las entidades públicas titulares de cada monte catalogado del que procedan el destino de este fondo, que se nutre obligatoriamente de al menos el 15% de los rendimientos, para la financiación exclusiva de actuaciones de conservación y mejora dentro del mismo monte de utilidad pública.

Sin embargo, la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla La Mancha y, más concretamente, su desarrollo por Decreto 45/2023, de 4 de mayo, por el que se regulan los fondos y los planes de mejoras de los montes catalogados de utilidad pública de Castilla La Mancha, establece respecto de los ingresos procedentes de montes catalogados de titularidad de las entidades locales que, un 10% se destine a las mejoras de interés forestal general provincial establecidas en el Plan de Mejoras Provincial, que podrá acrecentarse voluntariamente por la entidad titular, y al menos un 70% de los ingresos se destinarán a mejoras en los montes de la propia entidad conforme al criterio establecido por cada una de las comisiones provinciales de montes.

Conforme a lo expuesto, y dado que el anteproyecto no establece de una manera precisa el destino de los fondos, siendo preciso el posterior desarrollo reglamentario, estimamos conveniente advertir la interpretación jurídica que hemos expuesto sobre el artículo 38 de la Ley de Montes y como ha sido acogida por la legislación autonómica, de cara a que pueda ser tenida en cuenta en el futuro desarrollo reglamentario.

La parte final del anteproyecto se compone de cuatro disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales.

Desde el punto de vista formal, en la disposición adicional primera, el sustantivo “administraciones” que figura en el título y en el texto de la disposición debe escribirse con mayúscula inicial, al tratarse de una mayúscula institucional.

En la disposición adicional segunda se contempla el cambio de denominación de la Reserva Nacional de Caza de Sonsaz por Reserva Regional de Caza de Sonsaz.

En virtud de las observaciones formuladas en el procedimiento, se ha incluido en la MAIN una explicación de este cambio, detallándose que la Reserva Nacional de Caza de Sonsaz fue creada originariamente por la Ley 2/1973, de 17 de marzo, estando ubicada en terrenos de las provincias de Madrid y Guadalajara. En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, esta reserva pasa a designarse Reserva de Caza en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha según la disposición adicional 1.ª de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha. En virtud del artículo 13 de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, se anula el régimen cinegético de Reserva de Caza de Sonsaz. Se indica que puesto que dicha reserva se ubica exclusivamente en el territorio de la Comunidad de Madrid procede acomodar la denominación a alguna de las figuras previstas en el anteproyecto de ley.

Conforme a dicha explicación, convendría que en la disposicional adicional se hiciera referencia expresa a que dicha denominación es en relación con el territorio de la Comunidad de Madrid integrado en dicha reserva, en términos parecidos a la citada disposición adicional 1.ª de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha (*“A los efectos de lo dispuesto en la presente Ley tendrán la consideración de Reservas de Caza los terrenos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha integrados en las Reservas Nacionales de la Serranía de Cuenca, de los Montes Universales y de Sonsaz”*).

La disposición adicional tercera se refiere a las titulaciones técnicas habilitantes y, como se explica en la MAIN (página 218) fija la definición de técnico competente que se menciona en numerosos artículos del anteproyecto (artículo 43, para los planes técnicos de caza; artículo 53, en relación con la repoblación cinegética; artículo 57, en cuanto a los cerramientos; artículo 67, respecto a los cotos colaboradores o el artículo 133 para los planes técnicos de pesca, entre otros).

En el último párrafo de esa disposición adicional se contempla una habilitación a “*aquellos técnicos de cualquier titulación que con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley hubiesen redactado algún plan que haya resultado aprobado en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”. Resulta claro que la referencia a “*algún plan*” que se contiene en el referido párrafo es demasiado amplia e imprecisa (ya que puede afectar a múltiples ámbitos no necesariamente relacionados con la materia regulada en el anteproyecto) y contrasta con las exigencias de los dos párrafos anteriores, por lo que se hace precisa la delimitación del ámbito de esos planes en consonancia con lo establecido en los párrafos anteriores.

La disposición transitoria segunda establece un plazo de adaptación de seis meses de “*los titulares y arrendatarios de los cotos de caza o aprovechamientos pesqueros constituidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley*”, para relacionarse electrónicamente con la Administración. No obstante, se observa que la obligación de relacionarse electrónicamente se establece en el anteproyecto también para los titulares de granjas y explotaciones cinegéticas (artículo 4.8 del anteproyecto) y para los titulares de explotaciones de acuicultura, así como sus arrendatarios (artículo 85.5 del anteproyecto), por lo que convendría incluirlos en la referida disposición transitoria segunda, o, en su caso, justificar en la MAIN, las razones de la falta de inclusión.

Desde el punto de vista formal, el sustantivo “*administración*” que figura el texto de la disposición debe escribirse con mayúscula inicial, al tratarse de una mayúscula institucional y en la denominación de la disposición, el adjetivo “*pública*” debe escribirse con minúscula inicial, ya que según las reglas lingüísticas generales la mayúscula institucional no afecta al adjetivo.

La disposición transitoria tercera establece un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para solicitar la autorización prevista en el artículo 9 del anteproyecto, para la posesión de aquellas piezas de caza en cautividad capturadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley. En relación con ello, se observa que el mencionado artículo distingue, entre especies de caza mayor, para las que establece la citada autorización, y las especies de caza menor, para las que exige autorización o comunicación en función

del número de ejemplares. Por ello, convendría precisar en la disposición transitoria tercera si también incluye la citada comunicación en el plazo de dos años establecido o, en su caso, justificar en la MAIN, las razones que motivan la falta de inclusión.

En el párrafo segundo, convendría incluir la referencia al artículo 57 del anteproyecto, relativo a la autorización de los cerramientos, de forma paralela a la remisión al artículo 9 que realiza el párrafo primero. Además, debería añadirse “*desde la entrada en vigor de la ley*” tras “*dos años*” y “*con anterioridad a la entrada en vigor*” tras “*existentes*”.

Desde el punto de vista formal, en la disposición transitoria cuarta, debería decirse “*sustituya*” en lugar de “*sustituyan*” ya que el verbo viene referido a “*normativa de desarrollo*” que es un sustantivo en número singular.

También, desde el punto de vista formal, en la disposición derogatoria única, según la directriz 44, debe suprimirse “*que contradigan*”, para recoger de forma correcta la cláusula general de salvaguarda que establece la citada directriz.

En la disposición final primera se contempla la modificación de la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, que entendemos guarda escasa relación con la regulación que establece el anteproyecto.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha avalado esta técnica legislativa, por ejemplo, en relación con las leyes de medidas que suelen recoger multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo. Así, la Sentencia de 13 de diciembre de 2011 señala que “*el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las Leyes tengan un contenido heterogéneo*”.

También señala el alto tribunal que “*no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado*”.

Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuando una y otra norma legal son obra del legislador democrático”.

En relación con ello, la directriz 45ª aboga por que este tipo de disposiciones se utilicen de forma excepcional.

En este caso, la excepcionalidad viene justificada en la MAIN, en el hecho de que la modificación obedece a la obligación de dar cumplimiento al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. El contenido de la disposición final primera reproduce fielmente los términos del acuerdo en relación con la modificación que se propone, por lo que no cabe realizar ninguna objeción a su contenido.

En relación con la disposición final segunda, cabe señalar, en primer término, que ningún obstáculo plantea la habilitación reglamentaria establecida ya que el Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, ostenta la competencia para aprobar, mediante decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea al amparo del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 22.1 del EACM, por lo que la disposición final primera del anteproyecto, referida a la habilitación normativa al Consejo de Gobierno, resulta superflua y puede eliminarse.

En cuanto a la habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de caza y pesca para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma, nada cabe objetar, pues el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera establece una *vacatio legis* de seis meses desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que según la directriz 45, “*posibilitará el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación*”.

El anteproyecto se cierra con cinco anexos que hemos ido comentando al hilo del análisis del articulado del anteproyecto.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el «anteproyecto de ley de caza y pesca de la Comunidad de Madrid», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente informe, y sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La letrada Jefe en la Consejería de
Medio Ambiente, Agricultura e
Interior**

**CONFORME
El Abogado General de la
Comunidad de Madrid**

Fdo.: Ana Sofía Sánchez San Millán

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR**