

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN (SEGUNDO SEMESTRE 2021)

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Valladolid

Sumario: 1. Introducción. 2. Los prolegómenos de la ley: activismo judicial y defensa de la actividad cinegética. 3. La respuesta legislativa al reto de modernizar (y blindar) la ley. 3.1. El cambio de circunstancias. 3.2. El objetivo confesado: la gestión sostenible de las especies cinegéticas. 3.3. La autorreserva del listado de especies cinegéticas y de la fijación de los periodos hábiles de caza. 3.4. La planificación de la caza. 3.5. Otras novedades menores. 4. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

El segundo semestre del año 2021 ha sido muy parco en medidas normativas. No hay Decretos sobre la materia y apenas hay órdenes que tengan un contenido indirectamente ambiental. La causa puede ser la sensación de provisionalidad de la propia Administración autonómica, la ausencia de un objetivo claro al que dirigir los esfuerzos ambientales cuando el protagonismo lo ha tenido la pandemia del COVID (las vacunaciones, sus plazos, las medidas de apertura que progresivamente han ido adoptando las Administraciones sanitarias) y después el precio de la electricidad (que tiene algún fleco ambiental, sin duda alguna, pero que escapa a las competencias autonómicas). Frente a este panorama normativamente desértico se alza la nueva Ley de Caza que, curiosamente, más que una norma cinegética, resulta –por su planteamiento- una norma ambiental.

Precisamente por el sesgo ambiental de la Ley de caza, que deroga la anterior en sus bodas de plata, se analiza en profundidad esta nueva norma, sus causas, sus antecedentes, sus contenidos y sus efectos.

2. LOS PROLEGÓMENOS DE LA LEY: ACTIVISMO JUDICIAL Y DEFENSA DE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA

Hemos asistido, en los últimos años, a una “pelea” entre la Administración cinegética y la Sala de lo contencioso-administrativo (Valladolid) del Tribunal Superior de Justicia que se salda con una nueva Ley cuyos elementos esenciales han sido validados por el Tribunal Constitucional y que va a permitir a la Comunidad gestionar la caza sin problemas.

Hay que señalar que la normativa de caza de Castilla y León, encabezada por la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza, no estaba anquilosada ni respondía a criterios propios de una sociedad agraria y rural, ni mucho menos: la Ley era muy razonable, atenta al equilibrio de las especies y técnicamente muy correcta. Sin embargo, lo cierto es que la Sala en cuestión, a través de recursos promovidos por organizaciones ecologistas, ha venido anulando reiteradamente órdenes de caza anuales y preceptos del Decreto de especies cinegéticas. El culmen llegó cuando, por Auto 44/2019, de 21 de febrero, suspendió el Decreto 10/2018, de especies cinegéticas la orden de caza y provocó con ello la imposibilidad de practicar la caza durante la temporada 2019-2020. Ante semejante medida, la Comunidad Autónoma reaccionó aprobando por vía de urgencia una modificación de la Ley autorreserva los aspectos cuestionados por la Sala (Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996). En definitiva, la modificación parcial de la Ley blindaba las órdenes de caza y el Decreto de especies cinegéticas frente a las impugnaciones judiciales.

La Sala, lógicamente entendió que con dicha medida quedaban frustradas las medidas anulatorias judiciales y planteó una cuestión de inconstitucionalidad contra aquellas. Asimismo, la Junta impugnó en casación ante el Tribunal Supremo la enésima anulación del Decreto de especies cinegéticas operada por la Sala.

Pues bien, tanto el Supremo como el Constitucional vinieron a avalar la normativa legislativa y reglamentaria cuestionadas por la Sala. Con el espaldarazo del Constitucional (que justifica la regulación por ley del listado de

especies cinegéticas y de las fechas de las órdenes de caza) la nueva Ley está claramente legitimada para mantener esa regulación fuera del alcance del Tribunal, porque sigue ese criterio. En efecto, la STC 149/2020, en línea con la 148/2020, de la misma fecha, afirma con claridad (FJ 4º): “Como ha señalado, entre otras, la STC 148/2020, FJ 5, «[e]n nuestro ordenamiento no existe la reserva reglamentaria (SSTC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8; 12/2015, de 2 de marzo, FJ 5, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, entre otras muchas), por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial (...)”.

Continúa el Tribunal en el Fundamento Jurídico siguiente remarcando que, efectivamente, “la adopción de esta medida cautelar [la suspensión por la Sala del Decreto de especies cinegéticas] determinó que, al suspenderse la norma que en aquel momento regulaba aspectos esenciales para la práctica de la caza, esta actividad no pudiera realizarse. Ahora bien, esta resolución judicial no impide que el legislador pueda dictar una ley que regule la actividad cinegética y permita su ejercicio”.

Pero es especialmente contundente el último FJ (6º) al negar que el legislador castellano leonés esté actuando arbitrariamente por regular la lista de especies cinegéticas y los periodos hábiles de caza (que es lo que confirma la Ley vigente): “el propio legislador, en la exposición de motivos, da cuenta de las razones por las que ha considerado pertinente su aprobación (...). Estas razones, según se afirma en la parte expositiva de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, han determinado que el legislador considerase necesario dotar de un marco jurídico estable a esta actividad estableciendo las especies definidas como cinegéticas, fijando los periodos y días hábiles para el ejercicio de la caza y estableciendo «un régimen complementario de protección de estas especies que garantice que el ejercicio de la caza no comprometa el estado de conservación de estas en su área de distribución».

Es esta doctrina del Constitucional la que consolidó la posición del legislador de Castilla y León y le permitió redactar *ex novo* una Ley de Caza que asume las

características de la reforma pero que regula la actividad cinegética de una forma global.

3. LA RESPUESTA LEGISLATIVA AL RETO DE MODERNIZAR (Y BLINDAR) LA LEY

3.1. El cambio de circunstancias

La Exposición de Motivos de la Ley se preocupa de justificar con claridad su razón de ser, o lo que es lo mismo: las circunstancias que han cambiado respecto de la situación en que se promulgó su predecesora, la Ley 4/1996, de 12 de julio, derogada al borde de su 25º cumpleaños. Como es sabido, la razón no expresa de su promulgación responde a los revolcones judiciales habidos en los últimos años respecto de sus normas de aplicación. Pero “aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid” la Ley hace un esfuerzo para destacar las circunstancias que han cambiado (y que, por ello, contribuirían a justificar la nueva regulación).

Por una parte, la superficie forestal de Castilla y León en estos cinco lustros se ha incrementado notablemente (cerca de un nuevo millón de hectáreas), fundamentalmente por el abandono rural, que lleva a la reducción de los cultivos agrícolas en muchos términos municipales. A la vez, los cultivos se han tecnificado extraordinariamente, de forma que la maquinaria y la química han contribuido también enormemente a la pérdida de biodiversidad vinculada a la agricultura tradicional.

Por las razones anteriores, el número de ejemplares de las especies cinegéticas de caza mayor se ha incrementado notablemente (como muestra, un botón: toda España tuvo ocasión de ver, durante la pandemia, los vídeos de los jabalíes en Madrid y Barcelona y del corzo por el centro de Valladolid), y sin embargo, los de caza menor se han visto reducidos, de tal forma que algunas de las especies asociadas a hábitats agrícolas están en profundo declive. El incremento de las especies de caza mayor (fundamentalmente, jabalí) ha hecho crecer los daños a la agricultura (aunque aquí también es responsable el conejo), los accidentes de tráfico, que se han duplicado en los últimos 5 años hasta alcanzar una media de 20 accidentes al día y el control de determinadas

epizootias y zoonosis, que suponen un riesgo para la salud de animales y de personas.

Por otra parte, la ley se hace eco de la inexorable reducción del número de cazadores en la región: desde la aprobación de la primera ley, se ha reducido en un 23% (unos 35000); por lo tanto, ha pasado de unos ciento cincuenta mil a unos ciento quince mil. Tanto la práctica como la aceptación social se van reduciendo paulatinamente, porque lo que exige cada vez más la población es que las actividades que se desarrollen en la naturaleza, como la cinegética, sean respetuosas con la biodiversidad. En este sentido, un reto de la Ley es contribuir a configurar la caza como “explotación racional de los recursos naturales” (art. 45 de la Constitución) y de ahí las numerosas previsiones *pro natura* que contiene su articulado.

3.2. El objetivo confesado: la gestión sostenible de las especies cinegéticas

Los fuertes desequilibrios de las especies cinegéticas que muestra la Exposición de Motivos (crecimiento intenso de especies de caza mayor y reducción igualmente intensa de especímenes de caza menor, con alguna excepción) lleva inexorablemente a la consideración de que la actividad cinegética, antes de cualquier otra finalidad (como la alimenticia) está hoy para facilitar la gestión sostenible de las especies mediante una actividad eminentemente lúdica. En efecto, la Exposición de Motivos señala que la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León (que es el objeto de la Ley: art. 1) puede realizarse bajo dos modalidades: la caza sostenible y el control poblacional de las especies cinegéticas. Ahora bien, “la finalidad de ambas modalidades es común: proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente los recursos cinegéticos, de forma compatible con la conservación del patrimonio natural de Castilla y León”.

Este objetivo de la Ley conlleva una cierta modificación del que tenía la Ley de 1996. Esta tenía por objeto “regular el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los distintos intereses afectados” (art. 1) mientras que la vigente tiene por objeto

directamente “*la gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, mediante la práctica de la caza o mediante el control poblacional de las especies cinegéticas*” (art. 1). En definitiva, la caza se configura actualmente como un medio de gestión sostenible de los recursos cinegéticos, junto al control poblacional de dichas especies; este control se puede llevar a cabo mediante la caza o mediante otras técnicas (art. 2 c)). De esta forma, la actividad cinegética se inserta obligatoriamente en la explotación razonable (art. 45.1 CE) de los recursos naturales renovables, hasta el punto de que – como afirma el título de una reciente monografía- “*la gestión cinegética sostenible preserva los ecosistemas*”, porque no incide únicamente en las poblaciones cinegéticas, sino que indirectamente influye (si se realiza con criterios de sostenibilidad) en el resto de especies silvestres animales y vegetales, por razón de las interacciones características de los hábitats, conservando adecuadamente estos.

3.3. La autorreserva del listado de especies cinegéticas y de la fijación de los periodos hábiles de caza

Otros de los grandes caballos de batalla de la anterior regulación fue el listado de las especies cinegéticas y las órdenes de caza. El Título II de la Ley autorreserva dicho listado, de tal forma que ya no son los reglamentos los competentes para su establecimiento, como ocurría en la versión inicial de la Ley de 1996 (art. 7.1). La EM justifica dicha decisión por la trascendencia de dicha lista: se regula por ley esta lista (y da a entender que dicho status legal vendría exigido por la Ley estatal de Biodiversidad –“*debe ser una norma de rango legal la que adopte tan relevante decisión, conforme a lo previsto en la legislación básica en materia de protección*”-, pero lógicamente no es así). Ahora bien, la “relevante decisión” queda a continuación rebajada, porque la misma Ley deslegaliza la inclusión de especies nuevas y su exclusión temporal o definitiva o la declaración de una especie “de atención preferente” (art. 6.3 y 4). De esta forma, queda en manos de la Administración la alteración de la lista, pero el rango de esta es legislativo y no reglamentario, lo que conlleva un blindaje contundente frente a los jueces de lo contencioso-administrativo.

Prácticamente lo mismo se puede decir de la fijación de los periodos hábiles para la práctica de la caza. La Ley derogada habilitaba a la Administración autonómica competente para su fijación (art. 41), bien mediante la orden anual de caza, bien mediante la determinación de las fechas para la media veda. Habida cuenta de que la anulación de estas órdenes se había convertido en habitual y que su pérdida de eficacia estuvo a punto de impedir la práctica de la caza en la temporada 2019-2020, la Ley decidió igualmente autorreservarse su fijación, como muestra el Anexo II. Al igual que en el caso anterior, la reforma de la Ley operada en 2020 ya dispuso dicha autorreserva, y fue confirmada por el Tribunal Constitucional. La rigidez de las fechas se compensa con las excepciones previstas por la propia Ley, que habilita a los planes cinegéticos de reservas y cotos (con carácter general) para reducir los periodos de caza (art. 48.1), y a la propia Consejería y a los Planes territoriales y de especies para su modificación *ad casum* por razón de circunstancias excepcionales (art. 48.2).

Esta previsión, hay que reconocerlo, no es la mejor desde un punto de vista técnico, pero es la que permite (nuevamente) a la Administración poder “no actuar” para eludir las inevitables impugnaciones y mantener, sin embargo, el control y la tutela de la actividad cinegética.

Es claro que estas dos manifestaciones de la autorreserva no responden más que a una comprensible “autodefensa” de la Administración autonómica, de tal forma que no necesita emitir actos (listados de especies cinegéticas, órdenes de caza) que van a ser en todo caso impugnados y –a la vista de la experiencia- los recursos estimados.

3.4. La planificación de la caza

Otra de las importantes novedades de la Ley de 2021 es la planificación cinegética, que se configura como un instrumento central de la nueva regulación. La Ley entiende que la caza “*se practicará previa su adecuada planificación al objeto de garantizar la conservación de las especies y la sostenibilidad de los recursos cinegéticos*” (art. 41.1).

Como es sabido, la planificación se configura como una técnica de policía, que dispone, en un territorio determinado y a lo largo de un plazo, el deber ser de un determinado sector de la realidad y los medios (vinculantes o no) para lograrlo. Es sabido también que la planificación, sea cual sea el sector al que se aplique, requiere numerosos estudios técnicos para ajustarse a la realidad existente y a la que se busca, y que constituye el marco necesario para la adopción de decisiones privadas pero también administrativas, que – precisamente por este marco- se pueden adoptar con un margen mucho más estrecho de valoración técnica, convirtiéndose así en medidas prácticamente regladas (la discrecionalidad la pone la Administración planificadora; la Administración ejecutora adopta así decisiones prácticamente regladas).

Ahora bien, ¿cuáles son las características de esta planificación cinegética?

- En primer lugar, hay diversos tipos de planes (art. 42.1): la Estrategia de la Caza de Castilla y León: el máximo instrumento de planificación, no vinculante, que establece los criterios generales para la conservación, mejora, fomento y aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Caza (art. 45.2) y que deberá aprobarse antes de los cinco años desde la publicación de la Ley (DA 8ª); los Planes territoriales de recursos cinegéticos, cuya finalidad es coordinar la planificación cinegética en los terrenos cinegéticos incluidos en el territorio correspondiente (art. 46), los planes de gestión de especies cinegéticas, que armonizan la gestión de especies cinegéticas determinadas (art. 47) y los Planes cinegéticos, bien de los cotos de caza, que rigen la gestión de estos y cuya aprobación constituye *conditio sine qua non* para practicar la actividad cinegética en los cotos (art. 43), bien de las reservas regionales de caza, que deberán elaborarse y aprobarse por la Consejería para cada reserva regional de caza (art. 44.1).
- En segundo lugar, la aprobación de los planes es previa al ejercicio de la caza (art. 41.1), pero no en todo caso: como corrige el art. 42.3, “*los planes cinegéticos de los cotos de caza y de las reservas regionales de caza son los únicos instrumentos de planificación imprescindibles para practicar la caza en los terrenos cinegéticos*”. Es decir, que la Estrategia,

los planes territoriales y los planes de gestión no son imprescindibles y la caza puede legítimamente desarrollarse antes de que se aprueben.

- En tercer lugar, la planificación “*se basará en el mejor conocimiento disponible de las poblaciones de las especies cinegéticas*”. Con la utilización de este concepto jurídico indeterminado se pretende atribuir seguridad jurídica a la Administración autonómica, porque la información sobre especies cinegéticas no puede llegar a ser tan exhaustiva y actualizada como exigía la Sala de lo contencioso –mucho más allá de la “disponibilidad”-, tal y como apuntaron en el proceso judicial algunos técnicos.

3.5. Otras novedades menores

La Ley, de acuerdo con el principio de proporcionalidad (el mero hecho de regular la caza realizada por privados como instrumento de sostenibilidad ambiental es una manifestación del principio de subsidiariedad horizontal) ha eliminado algunas autorizaciones: destaca sin duda alguna, la de las monterías, que quedan sometidas –salvo excepciones- a la mera comunicación previa (art. 38.1).

Otra novedad es la creación de Fondos de Gestión para garantizar la adecuada gestión y mejora de cada una de las reservas regionales de caza (art. 21). Este fondo no existía en la formulación inicial de la Ley derogada, de 1996, aunque se incluyó mediante la disposición final 2 de la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, que creó un nuevo art. 20 bis, regulador del Fondo. Los fondos actuales tienen una regulación mucho más pormenorizada que los de la vieja ley: se regulan las diversas fuentes de ingresos (art. 21.2), la gestión por las Comisiones del Fondo, que son órganos adscritos a la Consejería con competencias en la materia (art. 21.3) y la necesidad de un plan de actuaciones aprobado por la Consejería, a cargo de dicho fondo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la supletoriedad de las previsiones que sobre Fondos del Sector Público estatal incluye la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 84 y ss).

4. CONCLUSIÓN

La caza es vista, por los cazadores y por la población en general, con distintos ojos que hace veinticinco años, cuando se aprobó la primera ley castellano leonesa. La nueva Ley incorpora en toda su plenitud el planteamiento conservacionista –sostenible- de la actividad, habida cuenta de las circunstancias actuales, e incorpora algunas técnicas que permiten que la Administración regional pueda gestionar la caza sin que esta sea utilizada como hacha de guerra en los futuros conflictos que puedan surgir (más ideológicos que técnicos) entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Administración autonómica. El aval del Tribunal Constitucional en sus sentencias 148 y 149/2020 permite augurar un futuro próximo sin especiales sobresaltos para los cazadores, la biodiversidad y la Administración. Habrá que comprobar si la ley lo consigue de verdad.