

Dictamen nº 20/2011, sobre el Proyecto de reglamento del Consejo Insular de Formentera por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera

De acuerdo con el artículo 2, nº 1 de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y su funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 15 de junio de 2011 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social de las Illes Balears (CES) la solicitud de dictamen del Consejo Insular de Formentera respecto al Proyecto de reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera.

Segundo. El día 16 de junio se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas en él, dándoles un plazo para que hagan las observaciones que consideren convenientes.

Tercero. El expediente consta de la siguiente documentación:

1. Providencia de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Caza de inicio del expediente para la elaboración de un reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera, de 8 de marzo de 2011.
2. Borrador del Reglamento del Consejo Insular de Formentera por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera.
3. Informe técnico sobre el Reglamento del Consejo Insular de Formentera por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera, de 15 de marzo de 2011.
4. Informe jurídico sobre el Reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera, de 17 de marzo de 2011.
5. Propuesta de acuerdo al Pleno del Consejo de aprobación inicial del Reglamento, de 17 de marzo de 2011.
6. Certificado de la secretaria del Consejo Insular de Formentera acreditativo de la adopción del Acuerdo de creación de un Reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera.
7. Oficio de solicitud de informe de impacto de género al Instituto Balear de la Mujer
8. Oficio de solicitud de inserción de anuncio en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB).
9. Publicación en el BOIB del edicto de información pública de la aprobación inicial del Reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera.
10. Oficio del Instituto Balear de la Mujer de envío del informe de impacto de género.

11. Informe sobre el impacto de género del Reglamento del Consejo Insular de Formentera por el que se establecen las medidas complementarias de regulación de la pesca submarina en las aguas interiores de Formentera.

12. Escrito del Registro general de entrada de la Oficina de Atención Ciudadana en el que se comunica que no consta ninguna anotación relacionada con alegaciones a la aprobación inicial del Reglamento por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente elabora una Propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano aprueba, finalmente, el Dictamen el día 26 de julio de 2011.

II. Contenido del reglamento

Este reglamento, aprobado inicialmente por el Pleno del Consejo Insular de Formentera, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva con un total de 28 artículos, una parte final con cuatro disposiciones, una adicional, una transitoria, una derogatoria y una final, y cinco anexos.

I. El preámbulo hace referencia al marco competencial que habilita al Consejo Insular de Formentera en materia de caza, como competencia propia, en virtud de lo que establecen los artículos 70.17 y 72 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, según la redacción de la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, y el marco normativo estatal y autonómico regulador de la materia. Así, en el ámbito estatal, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y biodiversidad establece los procedimientos de caza o captura prohibidos en

todo el territorio del Estado, por su carácter masivo y no selectivo; y, en el ámbito autonómico, la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial y el Decreto 72/2004, de 16 de julio, por el que se regulan los planes técnicos de caza y los refugios de caza en las Islas Baleares. Finalmente, atribuye la competencia para regular esta materia al Área de Agricultura, Ganadería, Pesca y Caza del Consejo Insular de Formentera.

II. La parte dispositiva del Reglamento se estructura, como ya se ha dicho, en tres títulos.

Título I. Disposiciones generales (artículos 1-4), establece el ámbito de aplicación del reglamento (art. 1), define términos (art. 2), remite a la Resolución anual de vedas por lo que respecta al procedimiento de expedición y clasificación de las licencias de caza y limita las modalidades y métodos de captura permitidos a los previstos en el Reglamento.

Título II. Orden general de vedas.

Se establecen las reglas que deben regir la caza menor (art. 5) y las modalidades (art. 6 y 7), así como las limitaciones (art. 8) y el control de poblaciones (art. 9). Se regula el adiestramiento de perros (art. 10) y las pruebas y campeonatos de caza (art. 11). Se hace referencia a las actividades cinegéticas en centros de uso público (art. 12), los días hábiles (art. 13) y la liberación de especies cinegéticas (art. 14). Se hace mención a las municiones y prácticas prohibidas (art. 15), a la memoria anual de capturas (art. 16) y al fomento de las razas de perros autóctonas (art. 19). Y, finalmente, a la resolución anual de vedas para la efectividad de la Orden general.

Título III. Regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera. Se subdivide en tres capítulos:

Capítulo I. Los recursos cinegéticos. Regula la caza sembrada y comercial (arts. 21 y 22) y los planes técnicos de caza (art. 23) y planes marco de ordenación cinegética en los terrenos de aprovechamiento común (libres) de ámbito municipal (art. 24)

Capítulo II. La señalización de los terrenos cinegéticos y no cinegéticos (art. 25) y los tipos de señales y ubicación en los terrenos cinegéticos, cartografía oficial (art. 26)

Capítulo III. La vigilancia cinegética. Establece cuáles son las autoridades competentes y su acreditación (art. 27) y la figura de los celadores/celadoras de caza y su habilitación (art. 28).

III. Por lo que respecta a la parte final, la disposición adicional posibilita la revisión y actualización de la cartografía de los terrenos libres, previo informe técnico justificativo, la disposición transitoria establece un período de 7 años para la adaptación de las señales, la disposición derogatoria se refiere a la normativa no aplicable y la disposición final hace mención a la estructura de la norma y a la entrada en vigor.

IV. Finalmente, los anexos I –señalización–, II –autorización para cazar en un área privada de caza–, III –temario para las pruebas de habilitación de funcionarios del Consejo Insular de Formentera como agentes de la autoridad para la función de vigilancia, inspección y control de la actividad cinegética de la isla de Formentera–, IV –vestuario e identificación de los agentes de Medio

Ambiente, funcionarios habilitados y celadores/celadoras privados y federativos de caza-, y el botiquín de emergencias.

III Observaciones generales

Primera. La estructura actual de la Administración pública en las Islas Baleares, derivada de la reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, ha dado lugar a que los consejos insulares tengan competencias propias en materias sobre las que pueden ejercer la potestad reglamentaria. Entre las competencias propias de los consejos insulares se encuentra la materia de caza, regulación, vigilancia y aprovechamiento de los recursos cinegéticos, de acuerdo con lo que establece el artículo 70.17 del Estatuto de Autonomía.

Segunda. Desde el CES se valora positivamente la iniciativa normativa para regular la materia de caza en general y, en concreto, de los recursos cinegéticos que posibilite, por una parte, el ejercicio de la caza y, por la otra, la protección del medio ambiente en general y de la fauna en particular, de la isla de Formentera y evitar la extinción, contribuyendo de esta manera a la preservación del medio ambiente y del entorno de la isla de Formentera.

Además, tanto la legislación autonómica, a través de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial, como la legislación estatal a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, establecen la necesidad de garantizar la conservación y el fomento de las especies de caza autorizadas. En este sentido, los planes técnicos de caza y los planes marco de ordenación cinegética en los terrenos de aprovechamiento común (libres) de ámbito municipal establecen el marco en el que se

compatibiliza el ejercicio de la caza con el respeto al medio ambiente, ya que se asegura la continuidad de los cotos de caza, de las poblaciones de las diferentes especies objeto de caza y su sostenibilidad, así como la protección de los refugios de fauna.

Tercera. Aunque se valora positivamente que el Consejo Insular de Formentera remita los proyectos de norma que elabora a este Consejo para que analice su incidencia en la economía y la sociedad se deben realizar las siguientes apreciaciones:

La naturaleza del Consejo Económico y Social, como órgano consultivo en materia económica y social, lleva aparejada la obligación del Gobierno de las Illes Balears y también de los consejos insulares (desde la entrada en vigor de la Ley 5/2009, de 17 de junio, de modificación de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social), de someter los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto del Gobierno de las Illes Balears y de reglamento de los consejos insulares, independientemente de la denominación que adopten, a la consideración de este órgano con carácter preceptivo, siempre que regulen de forma directa y estructural materias socioeconómicas, laborales o de empleo. Y, con carácter facultativo, los proyectos de orden de las consejeras y consejeros del Gobierno de las Illes Balears y disposiciones reglamentarias de los consejos insulares que regulen materias económicas, sociales y de empleo, (artículo 2 de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, reguladora de este Consejo).

Con el fin de acotar mejor las normas que se deben someter a dictamen del CES, el apartado cuarto del mismo artículo 2 incluye toda una serie de materias que integran el ámbito material de las funciones del Consejo

Económico y Social. Ciertamente, estas materias lo son entre otras, pero entendemos que contar con una relación material nos debe permitir determinar con seguridad cuando la opinión del CES es, no ya tan sólo de solicitud preceptiva, sino de interés para la norma de que se trate.

Finalmente, el apartado quinto del artículo 2 de dicha Ley reguladora del CES delimita de manera negativa el alcance de los dictámenes preceptivos en el siguiente sentido:

5. Queda excluido el dictamen preceptivo respecto de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo y de decreto del Gobierno de las Illes Balears, así como de reglamento de los consejos insulares, independientemente de la denominación que adopten, que traten sobre materias socioeconómicas, laborales y de empleo en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de disposiciones normativas que no regulen de manera directa y estructural materias socioeconómicas, laborales y de empleo, siempre y cuando no afecten directamente a las instituciones y a los órganos en los que se ejerce el derecho a la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.*
- b) Cuando se trate de disposiciones reglamentarias excluidas del trámite de audiencia por razones que deben hacerse constar a lo largo del proceso de elaboración de la norma por parte del órgano que la impulse.*
- c) Cuando supongan la modificación o la reforma puntual, indirecta y no estructural de normas que hayan sido sometidas a dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social.*

A la vista de lo anterior, y en relación con los dictámenes preceptivos, podemos decir que las normas que se deben someter a dictamen vienen limitadas,

primero, por el rango normativo (anteproyectos de ley, proyectos de decreto y proyectos de reglamento), segundo, por el ámbito material de estas normas (materia económica, social y de empleo) y, tercero, por el alcance de la regulación (regulación directa y estructural de la materia de que se trate).

No obstante, somos conscientes de las dificultades que, a veces, puede implicar decidir si un proyecto normativo debe someterse o no a dictamen preceptivo del CES. No se trata de hacer una remisión automática al Consejo de toda norma o disposición reglamentaria que se pretenda aprobar, sino de enviar tan solo aquéllas con relevancia económica y social, aquéllas que regulan (respecto a las de solicitud de carácter preceptivo, como es el caso) de manera directa y estructural materias económicas, sociales o de empleo. Pero es el organismo emisor y creador de la norma quien, en función de las pautas del artículo 2 de la Ley del CES, debe saber valorar el alcance de su regulación y realizar el juicio de valor que determine la preceptividad o no del dictamen del CES.

En relación con el Proyecto de reglamento sobre el que se emite este dictamen, desde un punto de vista formal, teniendo en cuenta el rango de la norma que se somete a dictamen, éste debería ser preceptivo y, por tanto, de solicitud obligatoria por parte del Consejo Insular de Formentera. No obstante, el objeto del Reglamento es, por una parte, la aprobación de la orden general de vedas y, por otra parte, la regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera. De su contenido no se desprende ni se puede considerar que se trate de una regulación directa y estructural de materia económica o social ni, por tanto, objeto de un dictamen preceptivo de este Consejo.

Todo lo que se ha dicho hasta aquí se hace sin ánimo de desincentivar las

consultas que se efectúen al CES, que son siempre bien acogidas, y con la pretensión de delimitar el ámbito de actuación de este órgano estatutario y trabajar para realizar aportaciones útiles y provechosas para la sociedad balear. Y sin perjuicio de las observaciones que se hacen a continuación.

IV. Observaciones particulares

Primera. Por lo que respecta al procedimiento consideramos que, aunque se haya llevado a cabo el trámite de información pública, con la publicación del anuncio correspondiente al Boletín Oficial de las Islas Baleares, se echa de menos en el trámite de audiencia a los interesados, entre otros, la audiencia a las asociaciones vecinales y de defensa de los consumidores y usuarios y a las asociaciones de defensa del medio ambiente en el ámbito territorial de Formentera, que tengan finalidades relacionadas directamente con el objeto de la disposición, tal y como se establece en la Propuesta de aprobación inicial que se hace al Pleno.

Asimismo, teniendo en cuenta el rango de la norma, se echa de menos la audiencia tanto al Gobierno de las Illes Balears –el Reglamento desarrolla algunos preceptos de la Ley 6/2006 antes mencionada–, como a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, la cual es preceptiva de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la comunidad autónoma de las Illes Balears, en relación con los anteproyectos de ley o proyectos de normas reglamentarias de desarrollo de normas legales.

Segunda. Con respecto al preámbulo, se dice que los artículos 56.3 y 57 de la Ley 6/2006, entendemos que por error, “desarrollan reglamentariamente”, cuando lo que establecen es la regulación reglamentaria posterior, por lo que se debe modificar esta mención.

Asimismo, y de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, se debe hacer constar en la parte expositiva la consulta hecha a este Consejo.

Tercera. En relación con el contenido, debemos realizar las siguientes consideraciones:

1. Aunque la estructura del Proyecto de reglamento es la adecuada, la estructura de los artículos no sigue un mismo esquema. Así, hallamos artículos con apartados determinados por el número del artículo seguido del punto 1, 2, 3,... (artículos 5, 6, 8 y 10), artículos con párrafos que se separan mediante letras minúsculas (artículos 14, 23 y 28), y dentro de éstas con números, o mayúsculas y minúsculas (artículos 21 y 27), guiones, etc. Para una mayor claridad y coherencia, todo el texto debe seguir la misma estructura.

2. La referencia genérica que a lo largo del articulado se hace al órgano competente en materia de caza es el Consejo Insular de Formentera. Consideramos que sería más adecuado sustituir esta referencia por el concreto órgano competente, en este caso, el Área de Agricultura, Ganadería, Pesca y Caza del Consejo Insular de Formentera. De esta manera, se refuerza el principio de seguridad jurídica y se facilita a los ciudadanos la tarea de identificar el órgano competente.

3. El artículo 5.2, entendemos que son prohibiciones y no normas específicas.
4. El artículo 7 –otras modalidades de caza menor– solamente menciona una modalidad, y por ello consideramos que sería más fácil de entender y adecuado desde un punto de vista sistemático incorporar esta modalidad en el artículo 6, en un quinto apartado.
5. El artículo 15 hace una enumeración de las municiones y prácticas prohibidas y en la letra g del artículo hace referencia a la calificación como infracción grave o leve. Se debe tener en cuenta que es la Ley 6/2006 la que regula tanto el procedimiento sancionador como las infracciones y sanciones correspondientes, motivo por el que consideramos que sería más adecuado eliminar toda mención a la calificación de infracciones en el reglamento del Consejo Insular.
6. El artículo 27 –autoridades competentes y acreditación– establece que *“la función de vigilancia, inspección y control de la actividad cinegética de Formentera corresponde al órgano competente en materia de caza del Consejo Insular de Formentera, a través del personal que tenga atribuidas estas funciones, sin perjuicio de las competencias del personal de otras administraciones públicas y del personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad”*. Y, acto seguido, regula el proceso de selección, los requisitos y las pruebas de acreditación para llevar a cabo estas funciones.

Desde el CES consideramos que sería más conveniente que este proceso se fijase en una norma diferente, por lo que en este artículo sólo se debería hacer mención al hecho de que mediante una disposición reglamentaria se regulará este proceso y se fijarán los requisitos para obtener la acreditación.

7. La disposición adicional, que se refiere a la cartografía de los terrenos libres establecida en el artículo 24, establece su revisión y actualización, y la publicación en la resolución anual de vedas. Desde el CES consideramos que es más adecuado añadir su contenido al artículo 24.b) y suprimir la disposición adicional.

8. La disposición transitoria establece un período de 7 años para sustituir las señales. Desde el CES consideramos que este plazo es excesivo y sugerimos que se reduzca a 1 año.

9. La disposición final hace referencia a la estructura del Reglamento y a la entrada en vigor. Por lo que respecta a la estructura, una disposición final no es el lugar adecuado sino la parte expositiva de la norma, a la que ya se hace referencia. Por lo tanto, entendemos que se debe eliminar esta referencia en la disposición adicional. En cuanto a la entrada en vigor, la redacción es ambigua y no se deduce cuándo entrará en vigor la norma, lo que crea una situación de inseguridad jurídica. Por ello, se debería establecer un plazo para la entrada en vigor, ya sea el día siguiente al de su publicación en el BOIB, un mes a contar desde la publicación, o el que se considere conveniente.

Cuarta. Finalmente, en cuanto a los anexos, el anexo I, señalización, no tiene contenido; el anexo II –autorización para cazar en una área privada de caza–, se podría aprovechar para, además de indicar el contenido, crear un modelo de autorización, y por lo que respecta al anexo III (temario para las pruebas de habilitación de funcionarios del Consejo Insular de Formentera como agentes de la autoridad para la función de vigilancia, inspección y control de la actividad cinegética de la isla de Formentera), en coherencia con la

recomendación que este Consejo hace en el punto sexto de la observación particular tercera, se debería eliminar.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el proyecto de reglamento del Consejo Insular de Formentera por el que se aprueba la Orden general de vedas y de regulación de los recursos cinegéticos de la isla de Formentera y solicita al Consejo Insular de Formentera que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Visto bueno

La secretaria general

El presidente en funciones

Àngels Bellinfante Torres

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 26 de julio de 2011