

LA REGULACIÓN DE LA CAZA Y LA PESCA DEPORTIVA Y SU DIMENSIÓN AMBIENTAL

V JORNADAS
NACIONALES DE
DERECHO
DEPORTIVO

39

Javier Sanz Larruga
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Gonzalo Barrio García
Profesor Auxiliar de Derecho Administrativo
Universidad de La Coruña

I. Introducción

El ejercicio de la caza y la pesca deportiva presenta evidentes repercusiones ambientales. Esta implicación ambiental se produce fundamentalmente por las características y objetivos propios de estas actividades. Actividades que, aunque como es obvio, son por naturaleza diferentes, su régimen jurídico es similar e, incluso, en ocasiones, se unifica legislativamente. Así ocurre en la actual Ley estatal de Conservación de Espacios Naturales (LCEN) o en la legislación autonómica, pudiendo citarse a estos efectos la existente en la Región de Murcia, la legislación foral de Navarra y mismo también en la del País Vasco.

En este sentido, es usual que se adopte una común definición normativa de ambas actividades. Así, la acción de cazar o de pescar —según esta definición— suele englobar cualquier conducta que mediante el uso de armas, artes u otros medios tienda a buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales declarados como piezas de caza o pesca con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por tercero, así como la ejecución de los actos preparatorios que resulten directamente necesarios.

Esta unificación de tratamiento jurídico justifica también la unificación de ambas actividades, cinegética y piscícola, en la presente exposición, si bien, se abordarán separadamente los aspectos que son propios a una y otra actividad.

Prima facie, debe señalarse que el régimen jurídico de la caza y la pesca, con una larga tradición histórica, constituye uno de los ordenamientos más problemáticos y complejos de nuestro sistema jurídico. En él se han producido —y se siguen produciendo— diversas tensiones y sobre él confluyen normas de diversa naturaleza y alcance.

La regulación jurídica de la caza y la pesca puede sintetizarse en una cuádruple tensión dialéctica:

- ESTADO-CCAA: en el reparto de competencias operado por la Constitución de 1978 la caza y la pesca se atribuye a la competencia exclusiva de las CCAA; sin embargo, sobre esta actividad confluyen diversas competencias del Estado que inciden sobre la actividad cinegética y pesquera (relaciones internacionales, medio ambiente, comercio, sanidad, etc). Esta concurrencia competencial mediante títulos cruzados o transversales ha originado ya una jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la delimitación de competencias entre ambas Administraciones sobre la caza o la pesca, cuyos resultados, también comunes a ambas actividades, establecen que las CCAA son las competentes para efectuar las declaraciones de las especies de aprovechamiento cinegético o pesquero.

• La regulación de la caza y la pesca deportivas y su dimensión ambiental

Javier Sanz Larruga
Gonzalo Barrio García

- PROPIEDAD-LIBERTAD: los diferentes sistemas que a lo largo de la historia se han proyectado sobre la actividad cinegética basculan entre el libre ejercicio de la caza y la atribución de dicho ejercicio a los propietarios de los terrenos donde aquélla se efectúa. En la pesca continental esta tensión se manifiesta con ocasión de la compleja cuestión de la publicación de las aguas continentales, con la consiguiente limitación de las aguas libres para el ejercicio de la pesca.

- INTERVENCIÓN-PRIVATIZACIÓN: la intensa intervención administrativa experimentada en los últimos años sobre la caza o la pesca plantea diferentes tensiones en relación con quienes (los propietarios de los cotos privados) estiman excesivo el control desarrollado por las Administraciones Públicas. De forma similar, ocurre en relación con los cotos de pesca.

- CONSERVACIÓN-APROVECHAMIENTO: la moderna sensibilización sobre la protección de los recursos naturales, entre los que se encuentra la fauna silvestre, se enfrenta en numerosas ocasiones con el desarrollo de la actividad cinegética y también pesquera. La repercusión ambiental de estas actividades no viene sólo de forma directa por la incidencia que la caza o la pesca tiene en la fauna silvestre, sea terrestre o marina, sino que también se produce una repercusión ambiental accesorio, es decir, como consecuencia del mero ejercicio de estas actividades, aunque no se cobre ninguna pieza. Cabe señalar en este sentido, la contaminación —especialmente en zonas húmedas—procedente de la proliferación de plomo en el suelo proveniente de los residuos de la munición empleada para cazar o la proliferación en el litoral o en la ribera de los ríos de restos de anzuelos y útiles abandonados por los pescadores, que son también causa y contribución de contaminación ambiental.

Estas tensiones se refuerzan, además, con la existencia de un posible derecho al deporte, con las consecuencias que ello supone, reforzando el polo de libertad del ejercicio de ambas actividades, cinegética y pesquera, desde una perspectiva deportiva.

En este mismo apartado introductorio es oportuno traer a colación la tensión sobre la visión social frecuentemente encontrada sobre estas actividades. Los resultados de este debate, cuya vitalidad es manifiesta, se describen de manera formidable en *Las aventuras del Ingenioso Hidalgo Don Quijote*:

Dice el Caballero de la triste figura: *“La caza es una imagen de la guerra, hay en ella estratagemas, astucias, insidias para vencer a su salvo al enemigo; padécense en ella fríos grandísimos y calores intolerables; menoscábase el ocio y el sueño; corroboranse las fuerzas; agítanse los miembros del que la usa y, en resolución, es ejercicio que se puede hacer sin perjuicio de nadie y con gusto de muchas”*.

Y responde, Sancho Panza que estas actividades *“consisten en matar a un animal que no ha cometido delito alguno..., mía fe, señor, la caza y los pasatiempos más han de ser para los holgazanes que para los gobernantes...”*

Que esta cuestión está de moda se refleja con la cita de dos libros relativamente recientes. Así figura en el libro *Animales y ciudadanos* de J. MOSTERIN y J. RIECHMANN) que: *“Matar gratuitamente a un animal salvaje, es decir, cazarlo es un crimen moral sin justificación posible. Me refiero a la caza ‘deportiva’, y no a la caza de subsistencia con armas primitivas por parte de tribus aisladas. Desde un punto de vista legal, sólo la caza furtiva es criminal. Pero desde un punto de vista moral, toda caza ‘deportiva’ es un asesinato y todo cazador es un asesino”*.

Visión que también se recoge, aunque de forma opuesta, en el libro de Miguel DELIBES, *El último coto*, donde se dice: *“...En un momento en que la caza no está de moda, antes bien se ve atacada por todas partes con esa dureza e irresponsabilidad característica de la crítica en el país. Somos un pueblo extremoso, especialmente agresivo con la lengua, y una vez que esta se calienta nada importa identificar al cazador con el asesino”*.

Sobre esta descripción inicial de las tensiones existente sobre la caza especialmente, pero también sobre la pesca, nos referimos seguidamente a los antecedentes de la regulación.

II. Antecedentes históricos de la intervención administrativa en la actividad cinegética y pesquera

Respecto a la caza, su regulación presenta una prolongada trayectoria a lo largo de la historia, en la que se pueden identificar hasta cuatro sistemas de ordenación:

- el sistema patrimonial, en el que la caza corresponde a los propietarios de los terrenos donde se realiza;
- el sistema regaliano, reservando el ejercicio de la caza a los estamentos privilegiados de la monarquía y de la nobleza;
- el sistema de libertad, abriendo la posibilidad de su ejercicio de forma indiscriminada a todos los ciudadanos;
- el sistema de publicación, considerando la actividad cinegética como un servicio público y nacionalizando los recursos faunísticos.

En todo caso, cualquiera que sea el sistema vigente en cada momento, los poderes públicos han ejercido un poder de control e intervención sobre diversos aspectos de la actividad de la caza con el objetivo de evitar los perjuicios ocasionados con su práctica o, incluso, procurar una explotación racional de los mismos.

Dejando de lado los precedentes jurídicos del Antiguo Régimen (entre los que destaca la Ordenanza General de Caza y Pesca de 1772), la edad contemporánea —que se inicia significadamente con la Revolución Francesa— comienza con una orientación marcadamente privatista, a la par que se procede a la superación de las regalías y privilegios señoriales. La libertad de caza, combinada con la vinculación del derecho de cazar y el de propiedad se irá consolidando a lo largo de todo el siglo XIX.

La primera Ley decimonónica sobre la caza, la Ley de caza de 10 de enero de 1879, afirma la libertad para el ejercicio de esta actividad, al tiempo que se subrayan las facultades del propietario sobre ella. Sin embargo, desde el punto de la intervención administrativa se produce un avance importante en la protección de la fauna, al exigir al propietario el sometimiento a las disposiciones de la Ley. Se prevén una serie de limitaciones (licencias, prohibiciones, acotamiento de los terrenos, etc.) para el propietario —frente a la absoluta libertad que le proporcionaba el régimen anterior—, así como el establecimiento de un régimen sancionador contra las infracciones cometidas por los cazadores. La ordenación cinegética de esta época, que mantiene una marcada raigambre iusprivatística, va a experimentar un lento pero continuo proceso de intervención pública.

El presente siglo se inicia en España con la Ley de caza de 1902, en la que se siguen conjugando, mediante un equilibrio inestable, los principios de libertad y propiedad. Se vuelve a proclamar la libertad de la caza y se reafirman los derechos de los propietarios, pero se somete a éstos a pesadas cargas para el ejercicio de la caza: el cerramiento, la acotación o vedado de las fincas, asunción de las responsabilidades que por daños originase la caza, etc. Con posterioridad a la Ley de 1902 fueron aprobándose infinidad de disposiciones que confirma el incremento del intervencionismo administrativo en esta materia.

Por otra parte, la legislación local intervino en la regulación de los aprovechamientos cinegéticos sobre sus bienes comunales y de propios, permitiendo a los Entes Locales recuperar una de sus fuentes de ingresos.

Finalmente, la preconstitucional Ley de Caza de 4 de abril de 1970 —parcialmente vigente en algunas CCAA que no cuentan todavía con legislación propia en la materia—, se hizo eco de las nuevas circunstancias económicas y sociales que venían afectando al ejercicio de la caza.

La ley de 1970 tiene en cuenta el considerable aumento del número de practicantes de la caza, así como la preocupante disminución de las especies cinegéticas. Por ello, se potencia el control administrativo de la actividad, impuesta por la fuerza de los hechos, incidiendo especialmente, sobre la persecución y captura de las especies menores. Se regula la caza mayor, determinando las reservas y cotos nacionales. Sólo en los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común se mantiene la libertad del ejercicio de la caza. Se dedica especial atención a los terrenos de régimen especial o controlado, dentro de los que se incluyen los cotos sociales. En definitiva, el régimen cinegético va perdiendo progresivamente su orientación iusprivatista, para decantarse por la obligada protección y conservación de los recursos naturales.

Por su parte, en la pesca continental, tanto la Ley de aguas de 1866 como la de 1879 se declaraba público el ejercicio de la pesca, sin que existiese legalmente una limitación a su ejercicio, si bien en la práctica diferentes regulaciones administrativas limitaban este ejercicio. Esta declaración de libertad ha trascendido y se contiene en la Ley de pesca de 20 de febrero de 1942 donde se afirma que: *“los peces y demás seres que habitan temporalmente o permanentemente en masas de agua de dominio público que carecen de dueño: son apropiables por naturaleza y como tales se adquieren por ocupación”*. Esta aparente libertad —y se dice aparente porque la realidad demostraba que no existía tal libertad— desaparece cuando la Ley de aguas de 1985, recientemente modificada, dispone que la protección, utilización y explotación de los recursos pesqueros en aguas continentales, así como la repoblación acuícola y piscícola se regulará por la legislación general del medio ambiente y, en su caso, por su legislación específica.

La pesca marítima, a su vez, presenta sus propias singularidades. Sobre la misma recae una intensa intervención administrativa. Partiendo de un inicial estado de libertad en el uso y aprovechamiento del mar posteriormente, en función de cada etapa histórica, aquella libertad se fue restringiendo. En la época moderna el poder público es consciente de la importancia de las actividades de navegación y pesca que se realizaban sobre el mar.

En este sentido, la calificación demanial de determinados espacios marítimos ha permitido una extensión de las potestades que aporta dicha declaración a las propias actividades que materialmente precisan de la utilización del dominio público. La instrumentalidad de esta categoría conceptual ha motivado su presencia en las distintas regulaciones cuyo fin era el de reglamentar genéricamente la pesca marítima. Tal declaración ha adquirido en la actualidad un rango constitucional. En el artículo 132.2 la Constitución extiende el manto demanial sobre un espacio marino y unos recursos naturales sobre los que el Estado español ejerce, de acuerdo con el Derecho Internacional, una relación de soberanía. Lo que se ha pretendido al calificar estos recursos como bienes de dominio público estatal es reservar al Estado el control de su explotación, prohibiéndola sin la previa obtención del título administrativo correspondiente, asegurando la explotación racional de los recursos, conforme a lo previsto en el artículo 45 de la Constitución, respecto a una utilización racional de los recursos naturales entre los que se incluye, como es obvio, los recursos marinos.

La intervención pública se ha plasmado en distintas técnicas e instrumentos jurídicos caracterizados por exigir una serie de habilitaciones previas al ejercicio de la actividad pesquera. El resultado es que esta actividad se encuentra sujeta a una prohibición relativa de ejercicio bajo reserva de excepción. Es decir, a la necesidad de obtener una autorización u otro título administrativo equivalente para ejercerla. Con un carácter general el ejercicio de la actividad pesquera en el Derecho interno lo regula el Real Decreto 681/1980, de 12 de mayo, sobre ordenación de la actividad pesquera nacional, estando actualmente tramitándose actualmente un proyecto de ley sobre la pesca marítima, que también contiene una referencia singular a la pesca deportiva, cuya competencia de regulación, si se realiza en aguas interiores corresponde a las CCAA que limitan su ejercicio a la obtención de una previa licencia.

Se produce, pues, una unificación en la evolución experimentada tanto en la caza como en la pesca continental y marítima. De un momento inicial de libertad se ha pasado a otro de intensa intervención administrativa que ordena intensamente estas actividades y limita su libre ejercicio.

III. La incidencia de la legislación ambiental

Sobre la actividad cinegética o pesquera se ha producido el impacto de la legislación ambiental.

La creciente sensibilización hacia la protección del medio ambiente y, dentro de él, la protección de las especies y de la fauna silvestre en particular, se proyecta en toda su extensión sobre la actividad cinegética y pesquera. Nuestro ordenamiento, impulsado por la normativa comunitaria e internacional, se sitúa en unas coordenadas proteccionistas, partiendo de la declaración constitucional sobre el medio ambiente del deber de todos —poderes públicos y ciudadanos— de conservarlo, así como del principio rector, que se proyecta sobre los primeros, de velar por la “utilización racional de los recursos naturales” (art.45.2 de la CE).

Aunque la preocupación por la conservación de la caza y de la riqueza de nuestros ríos y mares ha existido siempre, en mayor o menor medida, en la actualidad se ha consolidado el principio de que la protección de la fauna silvestre prima sobre los intereses de los cazadores y de los pescadores, hasta el punto de que las restricciones legales y administrativas delimitan, al menos teóricamente, el ejercicio del derecho de cazar o pescar.

En el ámbito de la pesca marítima deportiva la protección de la riqueza pesquera marina presenta peculiaridades. La regulación existente establece limitaciones pero más por un criterio social o económico que ambiental. Ello se debe a que lo que se intenta evitar es que este tipo de actividades pesqueras no entre en competencia con las ejercidas como medio de vida por los pescadores profesionales.

La incorporación de España a la Comunidad Europea en 1985 ha implicado la recepción en nuestro país del acervo comunitario sobre la protección ambiental —potenciada a raíz de la instauración de una política europea sobre el medio ambiente a partir del Acta Unica Europea de 1987.

En lo que se refiere al régimen de la caza, deben destacarse dos importantes normas: la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de todas las especies de aves silvestres que habitan en el territorio comunitario—parcialmente transpuesta en nuestro Derecho interno por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y la protección de la fauna y flora silvestre.

La Directiva 79/409, además de obligar a los Estados miembros a preservar, mantener y restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves salvajes que pueblan el territorio europeo, exige de aquellos la garantía de que la actividad cinegética responda a una utilización racional de los recursos faunísticos. La caza sólo puede ser practicada sobre alguna de las especies contenidas en el Anexo II de la Directiva, a condición de que ello no comprometa su conservación; se prohíbe la caza en época de reproducción, anidación, crianza y, en relación con las aves migratorias durante su periodo de reproducción y regreso; se prohíbe los métodos de caza de carácter masivo y no selectivo o que puedan entrañar la desaparición local de una especie. Por su parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tenido ocasión de pronunciarse, en varias ocasiones, sobre la aplicación de dicha Directiva, potenciando su carácter protector y conservacionista.

La Directiva 92/43, que viene a complementar a la anterior, además de prever la creación de una red ecológica de zonas especiales de conservación (la Red Natura 2000), dispone de medidas de protección de determinadas especies animales consideradas de interés comunitario, prohibiendo la captura, perturbación, destrucción, transporte y comercio de algunas de ellas, así como la restricción de la caza y prohibición de ciertos medios de captura sobre otras (ambas contenidas en los anexos de la directiva). La transposición de algunos de sus contenidos a nuestro ordenamiento jurídico tuvo lugar mediante el RD 1997/1995, de 7 de diciembre, modificado en varias ocasiones y bajo la novedosa denominación de protección de la biodiversidad.

En el ámbito de la pesca continental, la Unión Europea ha regulado expresamente las condiciones de las aguas que tienen reconocido ese destino, además de establecer con carácter general el régimen de vertidos. Para los cursos de agua para pesca, declarados como tales por los Estados miembros, la Directiva 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978, establece una serie de parámetros físico-químicos que servirán para calificar su idoneidad para estos usos.

Asimismo, en el contexto europeo debe tenerse en cuenta, entre otras disposiciones, el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, adoptado en Berna el 17 de septiembre de 1979.

De otra parte, la mundialización de la protección ambiental ha aportado nuevos elementos para la protección de la fauna silvestre a escala planetaria. A partir del impulso dado a la política internacional del medio ambiente por la Conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo en 1972, se han sucedido una serie de instrumentos que, con mayor o menor fortuna en su efectividad, han configurado un marco internacional de defensa de las especies y sus hábitats. A título de ejemplo merecen destacarse: el Convenio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973 —que regula su comercio internacional, prohibiendo la importación y exportación con fines comerciales de las especies en peligro de extinción), la Convención internacional de Bonn, de 23 de junio de 1979 —que tiene por objeto la protección de las especies migratorias de la fauna silvestre-, la Carta mundial de la naturaleza, de 28 de octubre de 1982, y finalmente, el Convenio de Río de Janeiro de 5 de junio de 1992, sobre diversidad biológica.

Una vez expuesto someramente esta incidencia de la legislación ambiental y el régimen internacional y comunitario que la impulsa, se trata a continuación la intervención administrativa sobre el ejercicio de la caza y la pesca.

IV. La intervención administrativa sobre la caza y la pesca

La incidencia de la intervención pública sobre la caza afecta los diversos aspectos de la actividad cinegética, como son las condiciones para su ejercicio, las especies cazaderas, los terrenos cinegéticos, las temporadas de caza, las entidades asociativas, etc. Básicamente, aunque adaptadas, como es natural, a su especialidad, la incidencia administrativa en la pesca se refiere también a los mismos aspectos, proyectándose sobre todos ellos las diferentes técnicas jurídico-administrativas, si bien predominan las relativas a la función de policía administrativa (autorizaciones, prohibiciones, sanciones, etc.). De las diferentes técnicas administrativas señaladas debe destacarse la de planificación de la actividad deportiva cinegética y pesquera por ser la que ofrece una extraordinaria virtualidad con el fin de lograr la compatibilidad entre dichas actividades y los objetivos de conservación de las especies.

Asimismo, debe advertirse que pese al considerable desarrollo de la regulación administrativa de la caza y la pesca y la previsión de adecuados instrumentos jurídicos, la realidad presenta un elevado nivel de incumplimiento, lo que reclama una urgente concienciación aplicadora por parte de los poderes públicos y una colaboración social de todos los colectivos implicados.

Respecto a la caza

a) Primer presupuesto. La aptitud para cazar y, en especial, la licencia de caza y la licencia de armas.

El ejercicio de la caza requiere unas especiales condiciones de capacidad que han de ser formalmente reconocidas por la Administración. Si se toma como testigo de las mismas lo que dispone la Ley de

caza de Galicia en su art. 45, en términos similares a lo establecido en otras CCAA, los requisitos exigidos para poder practicar la caza son los siguientes:

- ser titular de una licencia de caza en vigor;
- tener concertado un contrato de seguro de responsabilidad civil del cazador;
- estar en posesión de un documento oficial de identificación;
- en caso de utilizar armas, poseer el correspondiente permiso así como la guía de pertenencia, con arreglo a la normativa que regula esta materia;
- no estar inhabilitado por sentencia firme para la obtención de licencia de caza o no estar sancionado por resolución administrativa que implique la imposibilidad de obtener la licencia por un período determinado;
- cualesquiera otros permisos o autorizaciones que por razón del lugar, los métodos o las especies fuesen exigidos por la ley o normativa de aplicación.

De estos requisitos destacan dos técnicas que siguen el modelo clásico de la autorización administrativa: la licencia de caza y la licencia de armas.

La licencia de caza suele definirse como un documento personal e intransferible, expedido por la Administración correspondiente de las CCAA a quien, no estando inhabilitado para obtenerla, acredite la aptitud y conocimientos precisos y reúna los requisitos legales para obtenerla.

La licencia de caza es una autorización administrativa —cuya solicitud es una exigencia implícita en el art.35.2 de la LCEN— que habilita a quien la obtiene a ejercitar la actividad cinegética, si bien no confiere a su titular la facultad de cazar en terrenos determinados. Para su concesión se requiere la previa presentación de un certificado expedido por el Registro nacional de infractores de caza y pesca, así como la superación de unas pruebas de aptitud, teóricas y prácticas, y el conocimiento preciso de las materias relacionadas con la actividad cinegética, de acuerdo con la previsión de las mismas por la CCAA. La licencia de caza se formaliza mediante un acto administrativo reglado, aunque la Administración cuenta con un margen técnico de apreciación a la hora de valorar la aptitud del petitionerio.

La licencia de armas constituye un requisito esencial cuando la práctica de la caza se efectúa con armas de fuego. Su otorgamiento corresponde a la Administración del Estado, a través de la Dirección General de la Guardia Civil, y que tiene por finalidad demostrar la ausencia de peligrosidad en el solicitante (cfr. Art.7, 1b) de la Ley Orgánica de 1/1992, de 22 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana y los arts. 96 y ss del RD 137/1993, de 29 de enero que aprueba el Reglamento de armas). Como la licencia para el uso y tenencia sólo se otorga a efectos cinegéticos es preciso acreditar esta finalidad mediante la exhibición de la licencia de caza y la correspondiente tarjeta federativa.

b) Ordenación del ejercicio de la actividad. En el estudio de esta ordenación es preciso distinguir los siguientes aspectos:

- Determinación de los medios, métodos y modalidades de la caza.

Cumplidos los requisitos anteriores sobre la aptitud para la caza, la normativa cinegética detalla los medios permitidos bajo la orientación de garantizar la conservación y fomento de las especies cinegéticas. En todo caso, el art.34, a) de la LCEN —en línea con la normativa comunitaria e internacional— prohíbe la tenencia, utilización y comercialización de todos los procedimientos masivos y no selectivos para la captura o muerte de los animales. La determinación de estos procedimientos corresponde a la CCAA, como ha determinado el Tribunal Constitucional (STC 102/95).

Así, las diferentes leyes regulan aspectos como el de las modalidades de caza que pueden practicar-se, los medios y métodos prohibidos (con remisión reglamentaria), así como las modalidades que exigen una especial autorización administrativa (aves de cetrería y hurones, caza en cultivos y masas de agua, caza con fines científicos, utilización de perros, etc.).

- Determinación de la temporada de caza: la orden general de vedas.

Una tradicional previsión en la normativa cinegética arbitrada en beneficio de la fauna silvestre es la determinación de los períodos hábiles para la caza. La LCEN contiene, en este aspecto, unas previsiones, amparadas bajo la naturaleza de normativa básica, obligando a la Administración a fijar para cada especie las fechas hábiles de caza, como medio para garantizar su conservación y fomento. Así, con carácter general, se prohíbe la actividad cinegética durante las épocas de celo, reproducción y crianza. También en el caso de las especies migratorias, se prohíbe la caza durante el trayecto de regreso hacia los lugares de cría. En todo caso, corresponde a las CCAA la concreción de este régimen de prohibiciones. El instrumento para la fijación de las limitaciones y épocas hábiles de caza se realiza mediante la Orden general de vedas que es competencia autonómica.

- Normas sobre la seguridad y protección de los cultivos.

Dado que el ejercicio de la caza implica una potencial peligrosidad para las personas y animales, e incluso puede afectar negativamente a la explotación de los cultivos, la normativa de caza suele prever, a estos efectos, determinadas medidas de seguridad. Se fijan unas "zonas de seguridad" donde está prohibido el ejercicio de la caza, en particular en los márgenes de caminos de uso público, líneas férreas, perímetros de los núcleos urbanos, rurales y zonas habitadas, etc.

- Normas sobre la comercialización de la caza.

Las medidas sobre comercialización de la caza se dirigen tanto a la protección de la fauna cinegética como a la protección de la salud de los consumidores. La LCEN parte del principio general de la prohibición de la posesión, tráfico y comercio de ejemplares de animales silvestres, vivos o muertos, o de sus restos, incluyendo el comercio exterior. De cualquier manera, sólo pueden ser objeto de comercialización, vivas o muertas, las especies determinadas normativamente y en condiciones en que se establezca. En este sentido, la Comunidad Europea ha aprobado varias Directivas respecto a la protección de la salud de los consumidores sobre productos de la caza, exigiendo determinados controles veterinarios.

- Determinación de las especies susceptibles de caza.

Con carácter general, el ordenamiento cinegético mantiene la prohibición de cazar especies de la fauna silvestre, salvo que exista una específica habilitación normativa.

El TC ha declarado que corresponde a las CCAA la elaboración de las listas de especies cazaderas, lo cual se realiza, habitualmente, aprovechando la "orden anual de vedas".

De otra parte, la LCEN prevé (arts.29 y ss) la catalogación de las especies amenazadas como un medio para su protección. Corresponde al Ministerio de Medio Ambiente la institución del Catálogo nacional de especies amenazadas, dentro de la cual las categorías de especies "en peligro de extinción" o "sensible a la alteración de su hábitat" están excluidas de la caza. Este catálogo que tiene carácter de mínimo no impide que las CCAA puedan establecer sus propios catálogos para el ámbito de su territorio.

- El fomento y mejora de los hábitats cinegéticos.

Del mismo modo que la caza no puede ser practicada en cualquier tiempo, tampoco es ejercitable en cualquier lugar. La problemática relativa a los "terrenos cinegéticos" remite a la clásica tensión entre la libertad de la caza y propiedad. Cabe señalar que si bien la Ley estatal de caza de 1972 procedió a una extensión y expansión de dichos terrenos, la legislación sobre espacios naturales (art.33 LCEN) y la legislación autonómica han invertido dicho planteamiento, exigiendo la expresa declaración del carácter cinegético de los mismos.

El interés en potenciar la actividad cinegética, a la par que procura la conservación y equilibrado desarrollo de los recursos faunísticos se concreta en el ordenamiento jurídico a través de la previsión de diver-

sas medidas que persiguen la mejora de los hábitats cinegéticos. Así, por ejemplo, las actuaciones de mejora del mundo rural, la política de abandono de tierras, etc. De igual manera se fomenta la introducción de especies autóctonas o alóctonas, así como la reintroducción de las especies extinguidas, aunque siempre previa concesión de una autorización administrativa.

En la Pesca

La pesca en los ríos requiera contar con una licencia administrativa expedida por la autoridad competente, que es la CCAA donde vaya a ejercerse la actividad.

La licencia, como ya señaló, MARTÍN MATEO en su monumental *Tratado de Derecho Ambiental*, se define como el documento administrativo nominal, individual e intransferible cuya tenencia es necesaria para practicar la pesca en el territorio de que se trate. Además de esta licencia es necesario contar con un permiso cuando no se pesque en tramos libres de los ríos y, en este caso, el permiso se define como la autorización especial necesaria para pescar expedida por los titulares de los cotos o espacios equivalentes.

Asimismo, además de este presupuesto básico para el ejercicio de la actividad, la regulación existente se centra en los aspectos de:

- tiempo, estableciéndose vedas por temporadas, especies, ríos y latitudes;
- especies, donde diferentes decretos catalogan las especies que pueden ser objeto de la pesca;
- tamaño, impidiéndose la pesca de ejemplares que no alcancen las tallas mínimas;
- número, estableciéndose límites máximos, tanto de pescadores que pueden ejercer esta actividad simultáneamente en un mismo río como fijando las distancias mínimas entre pescadores en una misma ribera o en el número de cañas a emplear. Asimismo, en cuanto al número, se limitan los ejemplares o kilos que pueden pescarse en uso de la licencia en un día o en una temporada;
- métodos de pesca, enumerándose los procedimientos prohibidos para capturar especies de pesca.

Estas técnicas de ordenación del ejercicio de la pesca continental son también propias de la pesca marítima de recreo. Como ya se señaló, en este ámbito la regulación que se establece, además de procurar la protección y conservación de los recursos pesqueros, atiende a que la pesca recreativa no interfiera en el desarrollo de la actividad pesquera profesional.

Además de la obligación de respetar las medidas de protección y conservación de los recursos pesqueros establecidas para la pesca marítima profesional, se prevé la adopción de disposiciones tales como las de:

- establecimiento de vedas temporales o zonales;
- la prohibición de métodos, artes o instrumentos;
- la determinación de tiempos máximos de pesca;
- la fijación del volumen máximo de capturas por persona, barco, día y especie o grupos de especies;
- el establecimiento de distancias mínimas respecto a los barcos de pesca profesional;
- la obligación de autorizaciones especiales complementarias de la licencia;
- la realización de declaraciones de desembarque
- el suministro de información a la Administración respecto a las capturas por zonas y períodos de tiempo.

De las técnicas de intervención administrativas señaladas y ante la evidente incidencia ambiental de estas prácticas deportivas, debe destacarse la planificación cinegética o pesquera, que constituye un instrumento de extraordinaria importancia para lograr uno de los objetivos primordiales del derecho de la caza o la pesca, como es compatibilizar la actividad cinegética y pesquera con la protección y fomento de las especies faunísticas.

Esta técnica que tiene su origen en la legislación estatal preconstitucional de montes y de caza, se establece con carácter básico en la LCEN, al elevar la planificación a la condición de requisito obligatorio para poder realizar cualquier aprovechamiento cinegético o acuícola en los terrenos acotados. Es competencia, sin embargo, de las CCAA exigir y controlar la planificación del aprovechamiento cinegético o acuícola.

V. CONCLUSIÓN

Un principio que debe orientar la intervención administrativa sobre la caza y la pesca deportiva es el mismo que ha protagonizado la moderna política ambiental: el *principio del desarrollo sostenible* auspiciado por la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. El alcanzar este desarrollo sostenible no pasa, ni mucho menos, por la eliminación de actividades tan tradicionales como la caza o la pesca recreativa, sino por la potenciación de técnicas de aprovechamiento ordenado y racional de su ejercicio, con el fin de procurar una adecuada compatibilización entre estas actividades y la protección de la fauna, velando, en definitiva, por la utilización racional de los recursos naturales.

Para ello, es preciso tratar de armonizar todos los intereses implicados que supone la cabal participación en la Administración cinegética o acuícola de todos los colectivos representativos (tanto cazadores y pescadores, como asociaciones protectoras de la naturaleza). Para lograr los objetivos de la legislación es necesaria la colaboración de todos: la Administración velando por la aplicación de las leyes, los cazadores o pescadores adoptando una suerte de código ético que elimine todo atisbo de talante depredador y en general una concienciación de cuidado al ámbito natural de la fauna, dentro siempre de una política integral de protección que armonice actuaciones tan diversas como la política agrícola o pesquera, la ordenación del territorio, el fomento del deporte en el medio natural, el ocio y el turismo, la evaluación de impacto ambiental, etc.

Se trata, pues, de seguir avanzando en la promoción de la ética de la caza y la pesca, ya señalada por el Consejo de Europa como mejor complemento del sistema legal. En este sentido, cobran actualidad las palabras de ORTEGA y GASSET que lúcidamente señaló hace mucho tiempo, *“en la caza que hoy practica el hombre —y más o menos siempre fue así— la intervención más importante de la razón consiste precisamente en frenarse a sí misma, en limitar su propia intervención. Gracias a ello la caza —y, añadimos, la pesca— subsiste”*.