



León, 2 de abril de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 - VALLADOLID

Expediente: 20171347

Asunto: Disconformidad con la gestión de los Cotos Regionales de Caza y las Zonas de Caza Controlada de Castilla y León / Resolución

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la falta de transparencia en la actual gestión de los cotos regionales de caza y las zonas de caza controladas de nuestra Comunidad Autónoma.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las irregularidades cometidas por la Administración autonómica en la gestión cinegética de los Cotos Regionales de Caza y las Zonas de Caza Controlada de Castilla y León. En efecto, según afirma el reclamante, con fecha 30 de mayo de 2017, se suscribió un convenio entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y la Federación de Caza de Castilla y León, para la realización de actividades de control poblacional en dichos espacios, considerados como bienes patrimoniales de la Junta de Castilla y León. Sin



embargo, dicho acuerdo adolecía de una serie de defectos que aconsejaban, a juicio del reclamante, su rescisión por los siguientes motivos:

- La mayor parte de los terrenos en los que se ubican dichos terrenos son montes de utilidad pública, que tienen la calificación de bienes de dominio público, y no patrimoniales.
- Como consecuencia de dicho convenio, la Consejería incumple su obligación como titular cinegético de disponer y ejecutar un plan cinegético sobre sus terrenos. El control poblacional, considerado como aprovechamiento extraordinario, se convierte en ordinario por la falta de previsión en la gestión de las piezas de caza.
- No se cumple con el deber de facilitar el ejercicio de la caza a cualquiera que disponga de una licencia, ya que este control únicamente lo pueden realizar los federados, sin que sea este requisito exigible.
- No se establece ningún precio, canon o valor por los permisos de caza que se otorguen, ni se prevé ningún pago por conceptos similares a favor del titular cinegético, esto es, la Administración autonómica.
- Se prevé en el convenio que los cazadores federados se conviertan en personal auxiliar o acompañante de los Agentes medioambientales o Celadores de Medio Ambiente.

En su primer informe, la Administración autonómica nos dio traslado de una copia del convenio suscrito para la realización de actividades de control poblacional en los bienes patrimoniales de la Junta de Castilla y León objeto de la presente queja, informándonos lo siguiente respecto a la cuestión planteada en esta queja, y que, por su interés, pasamos a transcribir: *“La Orden FYM/1040/2016, de 24 de noviembre, por la que se deroga la Orden MAM/1415/2004, de 13 de septiembre, por la que se regula el ejercicio de la caza en los Cotos Regionales de Caza y en las Zonas de Caza Controlada de Castilla y León deja sin efecto la previsión de que el aprovechamiento cinegético en los Cotos Regionales de Caza y en las Zonas de Caza Controlada de Castilla y León se realice conforme al correspondiente Plan técnico anual de caza, en tanto se constituya una nueva figura de terrenos cinegéticos, en virtud del*



artículo 38 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

El favorable estado de conservación de las poblaciones de especies cinegéticas, principalmente las de caza mayor, que puede llegar a constituir un serio problema para las personas, en cuanto a daños, salud y seguridad, hace necesaria la adopción de medidas de control poblacional por concurrir los supuestos preceptuados en el Título III del Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, lo que unido a que la Federación de Caza de Castilla y León tiene, en virtud de sus estatutos, las funciones de realizar cuantas actividades estén encaminadas a la salvaguarda y mejoramiento del ambiente natural, incremento de la fauna y respeto por los cultivos agrícolas, pudiendo prestar su colaboración a cuantos fines considere convenientes por afinidad con su cometido y sin ánimo de lucro, justifican la suscripción del citado Convenio”.

En consecuencia, tras recibir este informe, se otorgó trámite de audiencia al autor de la queja para que pudiese formular las alegaciones que estimase pertinentes. Al respecto, este considera que la derogación de la Orden MAM/1415/2004, ha supuesto únicamente que ya no deban cumplirse los requisitos formales de contenido mínimo previstos en dicha norma, pero no exime de realizar el aprovechamiento conforme a un Plan cinegético que debe elaborar esa Consejería respecto a esos terrenos, y que reduciría considerablemente la necesidad de efectuar controles poblacionales sobre las especies cinegéticas. Por lo tanto, el autor de la queja estima que no ha existido un cambio real de la situación, puesto que la oferta de caza en dichos terrenos que realiza la Federación de Caza de Castilla y León es similar a la de años anteriores, justificándolo a través de las autorizaciones de carácter poblacional que tienen un carácter excepcional, y cuyos participantes únicamente deben cumplir el requisito de ser cazador federado. Así, según afirma el reclamante, tomando datos que aparecen en la página web www.fedecazacyl.es, la Federación autonómica de Caza ha organizado desde noviembre de 2017 a febrero de 2018 un total de 15 monterías con 795 puestos, para las cuales han repetido, al menos una vez, 568 cazadores, los cuales han podido cazar al menos dos veces en terrenos de la Comunidad Autónoma sin pagar nada, y sin que la Dirección General del Medio Natural haya recibido ninguna prestación económica.



Tras recibir dicha información, esta Procuraduría acordó solicitar una ampliación de información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente sobre estas cuestiones. Al respecto, dicho órgano reconoció que *“la Federación de Caza de Castilla y León no ha abonado cantidad económica alguna por el auxilio prestado en los controles poblacionales realizados, justificándose la necesidad de realizar estos controles en la prevención de daños a la salud y a la seguridad de las personas y de sus bienes, a los cultivos, al ganado, a los bosques, a la pesca, a las aguas continentales, a la flora y a la fauna así como en la prevención de accidentes de tráfico, de acuerdo con el artículo 17 del Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre”*.

De igual forma, estima en su informe que, *“con la Orden FYM/1040/2016, de 24 de noviembre, por la que se deroga la Orden MAM/1415/2004, de 13 de septiembre, (...) se ha dejado sin efecto el régimen y procedimientos de adjudicación de los permisos de caza, la actividad cinegética en general y por tanto, la previsión de que el aprovechamiento cinegético en los Cotos Regionales de Caza y en las Zonas de Caza Controlada de Castilla y León se realice conforme al correspondiente Plan técnico anual de caza, basándose en que con aquel régimen no se consiguió generar unos beneficios económicos o una renta cinegética a los propietarios de otros terrenos y en que para la Administración suponía un gran coste la gestión cinegética de los Cotos Regionales de Caza y de las Zonas de Caza controlada, unido el objetivo de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos públicos y continuar en la senda iniciada con la Orden FYM/801/2012, de 23 de septiembre, dirigida a cambiar el actual modelo de gestión en los terrenos cinegéticos, propiedad de la Junta de Castilla y León”*.

Finalmente, se indica que se estaba elaborando *“un Pliego de Cláusulas Administrativas conforme al cual, en su caso, pueda enajenarse el aprovechamiento cinegético en los montes patrimoniales con posibilidad cinegética, que una vez enajenados se podrán constituir en cotos de caza de acuerdo el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «de los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León”*. Sin embargo, según el autor de la queja, finalmente no se aprobó ningún pliego de cláusulas administrativas en el sentido indicado por la Administración autonómica, puesto que, tal como se acredita en la información facilitada en la página web www.fedecazacyl.es, se ha seguido realizando el control poblacional por cazadores federados.



A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, norma esta que incluye dentro de los terrenos cinegéticos a los cotos regionales de caza y a las zonas de caza controlada (artículo 19.1). El artículo 24 de la norma define en su punto primero a los cotos regionales de caza como *“los que se constituyen para facilitar la caza a quienes estén en posesión de la correspondiente licencia de caza”*. Asimismo, dicho precepto prevé que puedan establecerse *“sobre terrenos propiedad de la Junta, y sobre los que adquiera los derechos cinegéticos, y serán declarados por Orden de la Consejería”*, correspondiendo a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León *“la administración, gestión y vigilancia de los cotos regionales”*.

En lo que respecta a la gestión de dichos cotos regionales de caza, se remite al posterior desarrollo reglamentario la regulación de *“las modalidades de caza, el procedimiento de expedición de permisos, el número de piezas, su importe, así como la cuantía de los cupos reservados por temporada cinegética a cazadores locales y regionales, que en su conjunto no podrán superar el 80 por 100 del total. En estos casos, se establecerá una zona de reserva de superficie continua no inferior al 15 por 100 de la total del coto, con una permanencia mínima de dos años, y que se realizarán de la forma que reglamentariamente se determine”*. Por último, se prevé que *“la Consejería, con la finalidad de aumentar la oferta de jornadas cinegéticas en las mismas condiciones que las establecidas para los cotos regionales, podrá establecer conciertos con los titulares de cotos privados de caza”*.

Las Zonas de Caza Controlada se regulan en el artículo 25 de la Ley de Caza de Castilla y León, definiéndose estas, en su punto primero, como *“aquellas constituidas mediante Orden de la Consejería sobre terrenos vedados o sobre las zonas de seguridad, en los que se considere conveniente establecer un plan de regulación y disfrute de su aprovechamiento cinegético, que será realizado y aprobado por la Dirección General”*, previéndose igualmente en su punto quinto que su vigencia finalice por Orden motivada de la Consejería. En lo que se refiere a la gestión de dichas Zonas, el artículo 25.2 de esa norma, se prevé que sean ejercidas *“por la Consejería, directamente o mediante concesión administrativa a través de pública licitación a sociedades de cazadores, conforme a las normas y procedimientos que se determinen reglamentariamente”*. Para ello, el artículo 25.3 prevé que *“la Consejería, o la sociedad de*



cazadores concesionaria, deberán abonar a los propietarios de los terrenos, proporcionalmente a la superficie aportada, una renta cinegética que se calculará en función de la media de los cotos de caza de su entorno”.

En Castilla y León, existen cuatro Cotos Regionales de Caza, uno denominado “Orzaduro y El Colmenar”, en la provincia de Ávila, y otros tres, denominados “La Santa Espina”, “El Carrascal y El Alabrado” y “Pinar de Aldealbar”, en la provincia de Valladolid. En relación con las Zonas de Caza Controlada existen siete: “Monte Gurdieta (Burgos)”, “Z.C.C. de León”, “Z.C.C. de Salamanca”, “Estribaciones de la Sierra de Guadarrama (Segovia)”, y “Ágreda”, “Valduérteles” y “Fuentes de Velasco” en la provincia de Soria.

En desarrollo de dichos preceptos, se aprobó en su momento la Orden MAM/1415/2004, de 13 de septiembre, por la que se regula el ejercicio de la caza en los Cotos Regionales de Caza y en las Zonas de Caza Controlada en Castilla y León, norma que establecía la obligación de disponer de un plan cinegético para la práctica de caza, fijando en su artículo segundo un contenido mínimo. Además, se exigía la elaboración de un Plan Técnico Anual que debería contener un inventario cinegético, y una Memoria de resultados que detallase las capturas habidas en la temporada anterior, así como la calidad de los trofeos obtenidos (artículo 3).

Sin embargo, tal como nos ha comunicado la Administración autonómica, dicha Orden fue derogada por la Orden FYM/1040/2016, de 24 de noviembre, ya que, como se afirma en su Exposición de Motivos, por un lado, *“no se han logrado generar unos beneficios económicos o una renta cinegética a los propietarios de otros terrenos y el gran coste que la gestión cinegética de los mismos supone para la Administración”*, y, *“por otro lado, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la distribución de los recursos públicos”*. Por lo tanto, ante este vacío, se aplica únicamente lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley de Caza de Castilla y León, ya mencionados.

En la actualidad, dicha norma reglamentaria ha sido sustituida por un convenio suscrito el 30 de mayo de 2017 entre esa Consejería y la Federación autonómica de Caza para realizar actividades de control poblacional en dichos terrenos cinegéticos, conforme a la Ley de Caza y el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible, y el control poblacional de la fauna silvestre. Para lograr estos objetivos, la Federación de Caza de Castilla y León se comprometía a auxiliar a realizar dichos controles poblacionales, *“aportando cazadores federados con los medios y*



procedimientos requeridos para la ejecución de las acciones de control poblacional”, debiendo “respetar el principio de igualdad de oportunidades y de libre concurrencia entre sus federados”. Asimismo, la Consejería debería dictar los actos administrativos para la realización de esos controles poblacionales, siendo siempre la responsable de que los participantes federados cumpliesen las obligaciones legales, bajo la dirección y supervisión del personal de dicha Administración.

Sin embargo, esta Procuraduría considera que, en este convenio, no se ha tenido en cuenta que nos encontramos ante terrenos que han sido declarados cinegéticos, por lo que deben disponer de un aprovechamiento ordenado conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley de Caza. Para ello, dicho precepto establece que *“la Dirección General exigirá a sus titulares la confección de planes cinegéticos, cuya aprobación será requisito imprescindible para la constitución de un nuevo coto de caza, o para poder cazar en uno ya constituido”*. El Decreto 83/1998 que desarrolla reglamentariamente esta norma autonómica, ha fijado muy claramente esta obligación para los cotos regionales de caza y las zonas de caza controlada. Así, el artículo 29.4 establece que *“el aprovechamiento cinegético de estos Cotos se realizará conforme al correspondiente plan cinegético, elaborado por el Servicio Territorial y aprobado por la Dirección General (el subrayado es nuestro)”*. De igual forma, el artículo 34.2 prevé que *“el aprovechamiento cinegético de las Zonas de Caza Controlada se realizará conforme a un plan cinegético aprobado por la Dirección General (el subrayado es nuestro)”*.

Por lo tanto, conforme a lo dispuesto en estos preceptos, es necesario que el órgano competente de esa Consejería apruebe los planes cinegéticos de estos espacios, puesto que estos deben ser los instrumentos que permitan la gestión de estos espacios, debiendo contener como mínimo, *“los períodos de vigencia, la situación poblacional de las distintas especies, las modalidades de caza, la previsión del número de cazadores que podrán cazar simultáneamente en el acotado, la cuantía de las capturas previstas, y un plan de mejora del hábitat cinegético (artículo 40.3 de la Ley de Caza)”*.

En consecuencia, no cabe convertir los controles poblacionales en un aprovechamiento ordinario de unos terrenos cinegéticos, tal como parece que ha hecho esa Consejería mediante la suscripción de un convenio con la Federación autonómica de Caza. Al respecto, debemos recordar que el artículo 18.1 del Decreto 32/2015, establece muy claramente la excepcionalidad de esta figura conforme al cumplimiento de unos requisitos predeterminados: *“Las*



autorizaciones de control poblacional, que tendrán carácter excepcional...". Al respecto, la Sentencia de 17 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que analizó la legalidad de dicha norma reglamentaria, estableció que dicho precepto no vulneraba lo recogido en las Directivas comunitarias, siempre que su interpretación fuese restrictiva: "Partiendo de estas consideraciones no se aprecia que el Decreto impugnado vulnere la Directiva en cuanto a exigir que estos controles poblacionales se lleven a cabo salvo que "no exista otra solución satisfactoria", pues aunque no emplea esta terminología lo cierto es que el art. 18 contempla la autorización de estos controles "con carácter excepcional" y cumpliendo determinados requisitos (Fundamento Jurídico Duodécimo)".

Además, dicho convenio incumple asimismo otros preceptos reglamentarios fijados en el Reglamento parcial de la Ley de Caza aprobado por el Decreto 83/1998. En efecto, el artículo 29.6 de dicha norma reglamentaria establece que, en los cotos regionales de caza, se distribuirán los permisos conforme a los siguientes cupos y porcentajes: 10% cazadores vecinos, 20% cazadores provinciales, 50% cazadores regionales y 10% el resto, estableciéndose también que, *"un mismo cazador sólo podrá optar por participar en el sorteo de permisos en una sola de las categorías anteriores"*.

El artículo 34.1 del Decreto 83/1998 permite una gestión directa o indirecta de las zonas controladas de caza, pero mediante la oportuna contratación administrativa: *"La administración y gestión de las Zonas de Caza Controlada corresponde a la Consejería, que las ejercerá directamente o mediante concesión administrativa a asociaciones de cazadores. (...). A los efectos anteriores, las federaciones deportivas cinegéticas tendrán la consideración de asociaciones de cazadores"*. El artículo 35.1 de esa norma exige que, en el caso de que se opte por una concesión, deba realizarse *"mediante pública licitación"*, conforme a la normativa contractual vigente; para ello, el punto segundo de este precepto prevé la elaboración de *"un pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas en el que figuren explícitamente, al menos, las siguientes:*

a) Plazo de duración de la concesión.

b) Criterios de adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el punto siguiente del presente artículo.



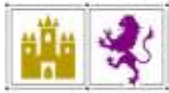
- c) Garantía provisional, definitiva y complementaria, en su caso.*
- d) Plan cinegético.*
- e) Renta a abonar por el adjudicatario a los propietarios de los terrenos.*
- f) Sanciones por incumplimiento de cualesquiera de las cláusulas del contrato”.*

Asimismo, el artículo 35.3 fija una serie de criterios para la selección de los adjudicatarios, entre los que se encontraría el régimen estatutario, número de afiliados, su carácter local, provincial o regional, etc... Estos criterios permitirían a la Federación de Caza de Castilla y León concurrir en la adjudicación de los contratos de concesión de las zonas de caza controlada, ya que, conforme a sus estatutos, tiene como finalidad el fomento de las prácticas cinegéticas sin ánimo de lucro. Sin embargo, la defensa de estos intereses generales en el ámbito de la caza no habilita para sortear el cumplimiento de los requisitos mínimos que las normas legales y reglamentarias han establecido.

Por lo tanto, en relación con la gestión de las zonas de caza controlada, es necesario tener en cuenta que no es posible suscribir convenios de colaboración para evitar la aplicación de la normativa de contratos públicos que exige siempre el principio de publicidad y concurrencia, puesto que, en estos casos, las administraciones públicas incurrirían en un supuesto de fraude de ley. Para corregir esta situación, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (a título de ejemplo, cabe citar la Sentencia de 19 de diciembre de 2012 (C-159/2011), Azienda Sanitaria Locale di Lecce) ha sido decisiva para llevar la figura del convenio a sus justos límites, no pudiendo utilizarse para la celebración de verdaderos contratos sin licitación alguna y en cambio admitiendo esa figura para articular la cooperación entre poderes adjudicadores a la hora de prestar servicios públicos de su competencia.

En definitiva, por los motivos anteriormente expuestos, esta Institución considera que el órgano competente de esa Consejería debería adoptar las medidas oportunas para anular el convenio suscrito el año 2017 con la Federación de Caza de Castilla y León, al suponer un incumplimiento flagrante de las los preceptos anteriormente mencionados.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:



- 1. Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29.4 y 32.4 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «de los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, se proceda por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León a la aprobación de los planes cinegéticos de los Cotos regionales de caza y de las Zonas de caza controlada de nuestra comunidad autónoma.**
- 2. Que la distribución de los permisos de caza en los Cotos regionales de caza debe realizarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 29.6 del Decreto 83/1998, al ser la finalidad de dichos terrenos facilitar la caza a quienes estén en posesión de la correspondiente licencia, tal como se prevé en el artículo 24 de la Ley autonómica de caza.**
- 3. Que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Decreto 83/1998, la gestión de las zonas de caza controlada puede ser adjudicada por esa Consejería a las asociaciones de cazadores, incluidas las federaciones deportivas cinegéticas, para lo que debería suscribir el oportuno contrato de concesión mediante pública licitación, elaborando a tal fin un pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas en el que figuren explícitamente los criterios y requisitos establecidos en los puntos segundo y tercero de ese precepto.**
- 4. Que, en consecuencia, se adopten las medidas pertinentes por parte de esa Consejería para anular el convenio suscrito con fecha 30 de mayo de 2017 entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y la Federación de Caza de Castilla y León para la realización de actividades de control poblacional, al ser esta una medida excepcional que no puede generalizarse en dichos terrenos cinegéticos (Sentencia de 17 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León), y al suponer la utilización de dicha figura un fraude de ley para evitar la aplicación de la normativa de contratos públicos conforme a la doctrina fijada en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión**



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Europea (Sentencia de 19 de diciembre de 2012 (C-159/2011), Azienda Sanitaria Locale di Lecce, entre otras).

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López