



---

# **Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en derecho**

**Potestad sancionadora en el  
medio ambiente: un análisis  
desde la actividad cinegética.**

Presentado por:

**Ramón Valentín-Gamazo Abril**

Tutelado por:

*Valladolid, 28 de Agosto de 2020*



## Resumen

La actividad cinegética es uno de los principales motores de la economía rural en España y para que esta actividad pueda llevarse a cabo de forma sostenible es necesario gestionarla adecuadamente. En garantía de esa adecuada gestión, adquiere un papel relevante la Administración Pública y, en especial, su potestad sancionadora como mecanismo esencial de prevención y control de toda actuación perjudicial para la actividad en sí o para el medio ambiente.

El trabajo analiza de manera introductoria el régimen jurídico de la caza en España como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en cuanto actividad, pero compartida en la medida que se trata de una materia que incide en la política medio ambiental. Dentro de ese análisis se centra en concreto en las repercusiones que, a nivel sancionador, tiene la existencia de una regulación tan fragmentada.

Palabras clave: potestad sancionadora; actividad cinegética; fauna; furtivismo.

## Abstract

Hunting activity is one of the main engines of the rural economy in Spain and for this activity to be carried out in a sustainable way it is necessary to manage it adequately. In order to guarantee this adequate management, it takes on a relevant role the Public Administration and, in particular, its sanctioning power as essential mechanism for the prevention and control of any action harmful to the activity itself or for the environment.

The work analyzes in an introductory way the legal regime of hunting in Spain as an exclusive competence of the Communities Autonomous as an activity, but shared as a subject that affects environmental policy. Within this analysis, we focus in particular on the repercussions that, at the sanctioning level, the existence of a regulation so fragmented.

Keywords: sanctioning power; hunting activity; fauna; poaching.

## **ABREVIATURAS**

Art: artículo.

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 1978

CEE: Comunidad Económica Europea.

CP: Código penal

LC: Ley 1/1970 de 4 de abril de 1970 de caza.

LPAC: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas.

LRJS: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

SEPRONA: Servicio de Protección de la Naturaleza.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

UE: Unión Europea.

# ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
2.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PERSPECTIVA GENERAL.....	9
2.1.	Concepto.....	9
2.2	Principios básicos de la potestad sancionadora .....	11
3.	POTESTAD SANCIONADORA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	17
4.	ESPECIAL ESTUDIO DE LA CUESTIÓN DESDE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA.....	19
4.1	Concepto legal de la caza .....	20
4.2	Requisitos generales para el ejercicio de la caza.....	21
4.2.1	Capacidad de obrar.....	21
4.2.2	Requisitos formales .....	22
4.3	Órgano competente en el procedimiento sancionador .....	23
4.4	Planificación cinegética. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4.4	La caza como competencia autonómica: Ley de caza de Castilla y León. ....	24
5.	EL CONTROL DE LA ADECUACIÓN DEL EJERCICIO DE LA CAZA AL ORDENAMIENTO JURIDICO: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION ANTE LA CAZA. ....	27
5.1	Control de la actividad: registros y personal de vigilancia.....	27
5.2	Sanciones administrativas .....	30
5.3	Cuestiones problemáticas.....	31
5.3.1	Personal auxiliar.....	31
5.3.2	Dispersión normativa.....	32
5.3.3	Presunción de veracidad de las denuncias formuladas. ....	33
5.3.4	Problemática de la edad en el Derecho administrativo.....	35
5.3.5	Responsabilidad de los propietarios de terrenos cinegéticos.....	36

5.	CONCLUSIONES.....	39
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	41

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las obligaciones de cualquier Estado es proteger, conservar el medio ambiente y cuidar el uso de los recursos naturales. En España esta obligación se impone desde la propia Constitución en su artículo 45 estableciendo que:

*“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*

Para cumplir este mandato, los distintos Estados establecen medidas para paliar las posibles alteraciones que puedan afectar a la naturaleza sufrir Este trabajo se centra especialmente en una actividad cuya incidencia en el medio ambiente es muy relevante, como es la caza.

A nivel nacional el principal marco legal de la caza en España se encuentra en la llamada Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza. No obstante, las competencias referentes a la caza deportiva son otorgadas a las comunidades autónomas.

Debido al interés general que presenta el medio ambiente, la Administración pública tendrá un papel relevante en el cuidado de la naturaleza. La Administración y, en especial, el Derecho administrativo cuentan con mecanismos y medios importantes para garantizar esa adecuada conservación de la naturaleza de la que habla el art. 45 CE. Uno de los mecanismos con los que la Administración asegura el cumplimiento de la normativa protectora de la naturaleza son la regulación de infracciones y la imposición de sanciones a través de la potestad sancionadora.

La caza, por sus características, será una actividad fuertemente controlada por la Administración y, por tanto, sobre la que tendrá una importancia especial este régimen

sancionador. El problema radica en la dispersión normativa que hemos comentado y en las diferencias de criterio que se pueden dar en el régimen de infracciones y sanciones entre las distintas Comunidades autónomas (en adelante CCAA). Esta disparidad puede generar una merma en la seguridad jurídica que debemos evitar.

## 2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PERSPECTIVA GENERAL

### 2.1. Concepto

Debido a la obligatoriedad de las normas jurídicas el ordenamiento debe contar con mecanismos que permitan responder y, así evitar las conductas que incumplan esas disposiciones.

Uno de los medios de los que se dispone para cumplir este fin cuando se imponen sanciones administrativas, igual que cuando los jueces imponen penas, se manifiesta el ius puniendi del Estado, es decir, en la facultad de sancionar. El “Estado tiene un ius puniendi único que, según decida la ley, unas veces será ejercido por jueces y, otras, por autoridades administrativas”<sup>1</sup>. La cuestión está en que, cuando estas infracciones del ordenamiento entrañan una lesión a derechos individuales, es labor del Derecho penal reparar esos daños, pero cuando el interés lesionado es público, se da entrada en esta materia al Derecho administrativo. “Esto justifica que, con muchas matizaciones y cautelas, se apliquen algunos principios penales a la actividad administrativa sancionadora”<sup>2</sup>

Este ius puniendi es “una facultad que únicamente ostenta el Estado y cuya base se encuentra en la teoría penal; no obstante, debido al descargo que, sobre infracciones del ordenamiento más leves, se ha realizado sobre la Administración, el Derecho Administrativo, siempre respetando los principios propios del Derecho Penal, también tendrá su papel en la regulación de esta materia.”<sup>3</sup>

La propia Constitución 1978 en su artículo 25 CE recoge algunos principios clásicos del derecho penal y afirma su aplicación, al mismo tiempo, para los delitos y las infracciones administrativas, para las penas y las sanciones administrativas.

---

<sup>1</sup>REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio: “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, enero-junio, año 2010 vol. 7, número, pág. 24.

<sup>2</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio: “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, *Op.cit* , pág. 24

<sup>3</sup> RANDO CASERMEIRO, Pablo. *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 69-92.

La existencia de un Derecho Administrativo Sancionador, responde así a varios motivos relacionados con el cumplimiento de las normas ya que “para lograr la efectividad de los mandatos jurídicos, es preciso vigilar y prevenir las contravenciones, pero también reaccionar cuando se producen, de forma que no resulten impunes”<sup>4</sup> y esto no se puede dejar en manos exclusivamente al *ius puniendi* penal; El Derecho Administrativo Sancionador “es más apropiado para limitar y corregir aquellas conductas que, sin lesionar inmediatamente bienes jurídicos, generan riesgos o costes sociales censurables”<sup>5</sup>.

De este modo se reconoce entonces a la Administración la facultad de regular infracciones e imponer sanciones cuando se vulnera la legalidad administrativa; Con este reconocimiento “el legislador persigue garantizar la inobservancia de la misma y de las limitaciones y deberes que se imponen a los ciudadanos por las normas jurídicas o a través de actos administrativos de obligado cumplimiento”<sup>6</sup>. En este sentido, la infracción administrativa es aquella “conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa”<sup>7</sup>. En aplicación de los principios propios del Derecho Penal, “se exige el requisito de la culpabilidad, y por lo tanto se podría definir como aquella acción u omisión antijurídica, típica y culpable a la que la ley impone una sanción mediante la autoridad administrativa.”<sup>8</sup>

La sanción administrativa por su parte es un acto “en virtud del cual se restringe el ejercicio de derechos subjetivos, o se priva de la utilización de bienes”<sup>9</sup>.

La normativa reguladora de esta materia sancionadora se encuentra en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones Públicas (en adelante LPAC) y de otro lado, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)<sup>10</sup>. Estas normas conforman las bases sobre

---

<sup>4</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho Administrativo*, Valencia, 2019, Tirant Lo Blanch, pág. 209.

<sup>5</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho Administrativo*, Op.cit. pág. 209.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo*, parte general, tercera edición, Tecnos, Madrid, 2007, pág. 651

<sup>7</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio: “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, Op.cit. pág. 26.

<sup>8</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio: “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, Op.cit. pág. 26.

<sup>9</sup> CABEDO RUBIO, M<sup>a</sup> Dolores: “Sanciones. Sanciones administrativas y penales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N<sup>o</sup> 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Julio 2003, tomo 2, pág. 2362.

<sup>10</sup> El Derecho Administrativo impone a la administración una fuerte vinculación a la ley. Mientras que en el Derecho privado, la ley solo es un marco general en el cual se desarrollan las relaciones de los sujetos

las que se sostiene la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo necesario para, en su caso, aplicarla.

Este procedimiento administrativo sancionador se caracteriza “por la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses públicos (que llevan a sancionar determinadas conductas del ordenamiento jurídico) y la garantía de los derechos del inculpado”<sup>11</sup>

## 2.2 Principios básicos de la potestad sancionadora

Los principios de la potestad sancionadora, regulados en los artículos 25 a 31 de la LRJSP<sup>12</sup>, son los siguientes:

### 2.3.1 Principio de legalidad

El principio de legalidad es el primer principio que delimita el ejercicio de la potestad sancionadora, tiene respaldo constitucional al disponer el artículo 25.1 CE que “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. Este principio supone “una verdadera garantía y es además una constante en el texto constitucional, ya que aparece reiteradamente y de forma determinante en cuanto a la Administración”<sup>13</sup>

Esta previsión constitucional constituye, “<sup>14</sup>como han señalado la doctrina y el Tribunal Constitucional, una garantía material y formal, aunque sin olvidar que es también un derecho fundamental”.

---

jurídicos conforme a la autonomía de su voluntad, “los gobernantes y administradores públicos no pueden actuar a su libre albedrío, pues están obligados siempre a perseguir los intereses generales, en los precisos términos establecidos por la ley y en el resto de normas jurídicas”. En otras palabras, la actividad administrativa está regulada de manera mucho más estricta que la actividad de los particulares. De ahí que se imponga la vinculación plena de la Administración a la ley y al Derecho mediante el artículo 103.1 CE: SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Derecho administrativo”, Op.cit. pág. 41

<sup>11</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel, SANZ RUBIALES, Iñigo. “Derecho Administrativo Sancionador”, Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, 3ª Edición, Thomson Reuters Aranzadi, 2013. Pág. 693.

<sup>12</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

<sup>13</sup> RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. “El principio de legalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pág. 11.

<sup>14</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Documentación Administrativa*, nº 280-281, Editores Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, pág. 63.

## A) Reserva de ley

El TC habla de la garantía formal en cuanto el art. 25 de la constitución “obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que les sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de ley.”<sup>15</sup>

El fundamento de la reserva de ley “es que con la misma se trata de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes”<sup>16</sup>.

## B) Principio de tipicidad

Este principio tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad sancionadora al exigir que haya una regulación tanto de la conducta típica o infracción, como de la sanción a imponer, con carácter previo a la acción u omisión que va a ser castigada. Por tanto, “el principio de tipicidad constituye una concreción del principio de legalidad, en su vertiente material, por ello debemos entender que al igual que aquél, éste se deriva de la propia ce que señala en el apartado 1 de su art. 25”<sup>17</sup> que: “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”, concretando así la exigencia de una *Lex scripta*, *Lex previa* y *Lex certa*.

Este mandato de tipificación, coincide según NIETO GARCÍA con “la vieja exigencia de la *Lex certa* y con lo que habitualmente suele llamarse principio de taxatividad, cuyos confesados objetivos estriban en proteger la seguridad jurídica y la reducción de la discrecionalidad o arbitrio en la aplicación del derecho”<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> STC 113/2002, de 9 de mayo, f. J. 3º, y reiterando lo ya dicho en el fundamento jurídico 3º de la STC 305/1993, de 25 de octubre.

<sup>16</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad, Op.cit. pág. 69

<sup>17</sup> CUETO PÉREZ, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad”, *Documentación Administrativa*, nº 280-281, Editores Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, pág. 95.

<sup>18</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho administrador sancionador*, 4ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, pág. 297.

El principio de tipicidad es “garantía de la seguridad jurídica a la que tiene derecho el ciudadano, para conocer en todo momento y con certeza, las conductas que constituyen una infracción administrativa, y a la vez, la sanción que llevan aparejada”<sup>19</sup>

Este principio es respaldado en los siguientes textos:

- 1) Artículo 25.1 de la CE al señalar que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».
- 2) Artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre , dedicado en su totalidad al tratamiento del principio de tipicidad.

### 2.3.2 Principio de irretroactividad

Otro de los “principios que rige la potestad sancionadora y que precisamente podría considerarse en cierto modo como un complemento del principio de legalidad es el de la irretroactividad, que no sólo se deduce del art. 25.1 de la CE sino también del art. 9.3 de la misma.”<sup>20</sup> Así, el artículo 9.3 CE señala que “*La constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”

La finalidad o función principal de esta prohibición es la de “garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, de tal modo que se evite que puedan verse afectados a posteriori por normas que castigan *ex novo* un comportamiento o que agravan la sanción de los ya tipificados en el momento de su comisión<sup>82</sup>, y sin olvidar que también es aplicable este principio respecto de las normas de procedimiento<sup>83</sup> y cómputo de plazos.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> CUETO PÉREZ, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad”, *Op.cit.*, pág. 95

<sup>20</sup> CUETO PÉREZ, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad”, *Op.cit.*, pág. 85.

<sup>21</sup> CUETO PÉREZ, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad”, *Op.cit.*, pág. 88..

De la misma manera, en el ámbito administrativo, partiendo del artículo 26 LRJSP se señala que la determinación de una norma sancionadora aplicable debe regirse por el momento en el que los hechos se hayan producido, en concreto este artículo nos señala que:

*1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.*

*2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.*

Se extrae la idea de que el momento a tener en cuenta para la determinación de la norma aplicable “no es el de la producción de los hechos, sino el de la consumación de la infracción.”<sup>22</sup>

### 2.3.3 Principio de culpabilidad

Partimos del conocimiento de que la introducción del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo ha sido y es una tarea bastante compleja, pues es un sector “donde desde hace años ha predominado las cláusulas de responsabilidad objetiva, por las cuales se imponían sanciones exclusivamente en base a la acreditación de los hechos infractores y su imputación a una persona determinada y con independencia del grado de participación del sujeto en tales hechos.”<sup>23</sup>

Sin embargo, es cierto que la necesidad de que concurra culpabilidad en las infracciones se ha formulado también en el Derecho Administrativo Sancionador y no solo en el ámbito del Derecho Penal. Tenemos mucha jurisprudencia al respecto, que a pesar de ser ciertamente antigua refleja a la perfección la necesidad de que se dé esta nota de culpabilidad en el ámbito de los ilícitos administrativos, podemos citar a este respecto la STS de 19 de mayo de 1998, para la que “ en el ámbito de la responsabilidad administrativa, no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea

---

<sup>22</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio. *Derecho Administrativo Sancionador*, Op.cit. pág. 202

<sup>23</sup> SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo*, Parte General, Tecnos, Madrid, 2015, pág. 705.

culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia”.<sup>24</sup>

Esta discusión deriva de las diferencias existentes entre los fundamentos y la aplicación del Derecho Penal y Administrativo, y es que la culpabilidad que se exige en un ámbito u otro es distinta principalmente porque en el Derecho Administrativo Sancionador, hay un repertorio de ilícitos inagotable, frente a lo limitado de los ilícitos penales. Esto exige un deber de diligencia más amplio en lo que a la culpabilidad del infractor se refiere.

#### 2.3.4 Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad “debe ser observado por el legislador a la hora de formular la relación entre las infracciones y las sanciones, ya sea para clasificarlas según su gravedad o para concretar qué sanción le corresponde a cada modalidad de infracciones”<sup>25</sup>, como dispone el art. 131.3 LRJPAC “*se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción» que sea de aplicación. Si este principio no es aplicado a la hora de regular la relación entre infracciones y sanciones determinará la inconstitucionalidad de la ley sancionadora*”.

El principio de proporcionalidad comporta, como señala la STS 04/11/2011 que “cualquier actuación de los poderes públicos limitativa o restrictiva de derechos debe responder a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido.”<sup>26</sup>

En este sentido es muy interesante también la STS 08 de junio de 2011, que nos señala que “el principio de proporcionalidad en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria”.<sup>27</sup>

#### 2.3.5 Presunción de inocencia

---

<sup>24</sup> STS de 19 de mayo de 1998, (Rec. 584/1994) (Roj 3220/1998). En su Fundamento de Derecho Segundo.

<sup>25</sup> NUÑO JIMÉNEZ, Irene , PUERTA SEGUIDO, Francisco. “Derecho Administrativo Sancionador, principios de la potestad sancionadora” *Op.cit.* pág. 20.

<sup>26</sup> STS 04/11/2011 (Rec. 6062/2010) (Roj 7079/2011).

<sup>27</sup> STS 08/06/2011(Rec. 2285/2008 (Roj: 3797/2011).

La presunción de inocencia está garantizada en el artículo 24.2 de la CE por el que *“todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”*

La presunción de inocencia “se funda en la experiencia de que las personas son inocentes por regla general se quiere que esa opinión legal se mantenga hasta que pueda producirse la eventualidad de una prueba en contrario”<sup>28</sup>.

### 2.3.6 Prescripción

El transcurso del tiempo es un hecho natural que, por sí mismo o unido a otros requisitos, produce efectos jurídicos. Entre estos efectos figura la prescripción, instituto jurídico que implica el nacimiento o la extinción de derechos por el transcurso del tiempo.

En cuanto a la a prescripción en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, las distintas Normas que regulan esta potestad de las administraciones prevén unos plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones. En el caso de las infracciones, ese plazo varía en función de la gravedad de la misma:

- Infracciones leves: prescriben a los 6 meses
- Infracciones graves: prescriben a los 2 años
- Infracciones muy graves: prescriben a los 3 años

Por su parte, las sanciones administrativas, una vez impuestas, solo pueden ser efectivas durante un periodo de tiempo. En caso de prescribirse, la Administración no podrá reclamarlas.

- Sanciones por infracciones leves: prescriben en 1 año.
- Sanciones por infracciones graves: prescriben a los 2 años.
- Sanciones por infracciones muy graves: prescriben a los 3 años.

---

<sup>28</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio. *Derecho Administrativo Sancionador*, op.cit. pag 626.

### 3. POTESTAD SANCIONADORA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 CE impone un mandato a los poderes públicos de garantizar a sus ciudadanos el disfrute de un medio ambiente adecuado; unos ciudadanos que deben, también cumplir con un deber de conservación de esa naturaleza. Por lo que “se constitucionaliza el medio ambiente como un bien de interés colectivo, reconocido en beneficio directo de la colectividad y que conlleva para los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales.”<sup>29</sup>

Así, el artículo 45 CE señala que:

*1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

*2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Este precepto, se encuadra en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, y por lo tanto, dentro de los principios rectores de la política social y económica, y no como un derecho fundamental. Se reconoce así al medio ambiente como un principio rector que tiene por finalidad la defensa de un bien o interés colectivo, reconocido en beneficio de todos. “Esta defensa se encomienda a los poderes públicos, mediante una legislación adecuada y la actuación de las administraciones públicas, por lo que la protección del medioambiente se dice que se configura como un derecho de prestación”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. “Administración y Legislación Ambiental” Op.cit.pag 99.

<sup>30</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. “Administración y Legislación Ambiental” Op.cit.pag 112.

La importancia de la protección y conservación de la naturaleza es, por tanto, un tema de especial importancia y, a nivel jurídico, de relevancia constitucional que se traduce en un cuerpo jurídico completo de normas reguladoras de esa protección.

Algunas disposiciones relevantes en el ámbito comunitario son: la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, en materia de caza la Directiva Hábitats 92/43/CEE, de 21 mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, o por último, el Reglamento CEE número 3254/1991 del Consejo, de 4 de noviembre de 1991, que prohíbe la introducción de pieles y productos manufacturados de determinadas especies salvajes. O en nuestro país la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

*“El incumplimiento de los mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece nuestro Ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente determina la aplicación al sujeto infractor de medidas de carácter represivo, tanto penales como administrativas, así como la obligación de restituir, reparar o, en su caso, indemnizar los perjuicios derivados del ilícito”<sup>31</sup>*

En base al artículo 45.3 de la CE *“en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”* Por lo que *“esta represión de las conductas infractoras, constituye en nuestro ordenamiento un imperativo constitucional”<sup>32</sup>*

---

<sup>31</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. “Administración y Legislación Ambiental” Op.cit.pag 303.

<sup>32</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca, ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. “Administración y Legislación Ambiental” Op.cit.pag 303.

#### 4. ESPECIAL ESTUDIO DE LA CUESTIÓN DESDE LA ACTIVIDAD CINEGÉTICA.

La caza ya no se considera una actividad esencial para la subsistencia del hombre, sino que hoy en día, predomina la idea de la caza como actividad deportiva con importantes connotaciones económicas. Sin embargo, la preocupación por la protección de la fauna silvestre es cada vez mayor, por lo que la práctica de la actividad de la caza, siempre deberá realizarse garantizando un equilibrio con el mandato constitucional de protección de recursos del medio ambiente, así lo refleja la propia constitución, la cual en su artículo 45 CE obliga a los poderes públicos a “tutelar la utilización racional de todos los recursos naturales”.

A nivel europeo, esta idea de protección del medio ambiente “se ha ido desarrollando desde los años sesenta a pesar de que los Tratados constitutivos no contenían ninguna disposición que reconociera expresamente competencia a las instituciones europeas para actuar en esta materia”<sup>33</sup>, a pesar de ello, se ha ido consolidando la competencia comunitaria para la protección del medioambiente. Así, la incidencia de la normativa ambiental europea en nuestro país es enorme, y con nuestra incorporación a la entonces CEE, nuestras políticas ambientales se vieron impulsadas por la normativa comunitaria, y se introdujeron “técnicas avanzadas de protección ambiental, como son el caso de la evaluación de impacto ambiental de actividades, planes y programas, los sistemas de ecogestión y ecoauditoría de las organizaciones...”<sup>34</sup>. Todos estos avances medioambientales deberán ir dirigidos a lograr el objetivo de desarrollo sostenible, para lo cual, es preciso el apoyo de los poderes públicos.

La actividad cinegética a nivel estatal viene regulada en la Ley de 1970 de 4 de abril, de Caza pero el Decreto 506/1971, 25 de marzo que desarrolla esta Ley, actualmente se encuentra derogado. No obstante, el citado reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, ya que las competencias en materia de caza, según establece el artículo 148.1. 11º de la Constitución española, pueden ser asumidas por las CCAA, las cuales, en su gran mayoría a lo largo de los años han hecho uso de esta posibilidad. En general podemos decir “el

---

<sup>33</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. “Derecho Ambiental Administrativo”, Op.cit. Pág.208

<sup>34</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. “Derecho Ambiental Administrativo”, Op.cit. Pág.211-212.

régimen jurídico de la caza, se ha basado en la confrontación de dos principios el de libertad y el de propiedad, dichos principios se han visto superados en la actualidad, donde adquiere una gran relevancia la protección de la fauna silvestre, por lo que la práctica de la caza debe hacerse compatible con el fomento y conservación de las especies y de su hábitat.”<sup>35</sup>

En esta materia, por tanto, se van a entrelazarla normativa ambiental con la de la caza, tanto estatal como autonómica. El papel controlador y sancionador de la administración adquirirá, por tanto aquí, una importancia esencial.

#### **4.1 Concepto legal de la caza**

En un primer momento la Ley estatal de caza 1/1970 de 4 de abril, aporta una definición a la acción de cazar que recoge en su art. 2 señalando que es aquella “ejercida por el hombre mediante el uso de artes, armas o medios apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos en esta Ley como piezas de caza, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por terceros”.

Este concepto de acción de cazar, no es del todo correcto. Por un lado, respecto del objeto sobre el que recae esta acción, en la ley se ciñe a los animales que considera como piezas de caza, pero siguiendo la idea de GÁLVEZ CANO<sup>36</sup>, “el cazador también practica la caza cuando captura un animal que no está definido como pieza de caza”, se considerará caza ilegal, pero en definitiva seguirá siendo caza.

Por otro lado, al definir la acción de cazar, también la Ley requiere que los procedimientos para la captura de los animales sean los apropiados, de nuevo el argumento de GÁLVEZ CANO<sup>37</sup> señala que “si se utilizan para cazar, medios inadecuados no autorizados para la caza, la acción seguirá siendo la de cazar aunque sería una caza ilícita y reprochable tanto desde un punto de vista ético como legal”. Si se emplease una interpretación más restrictiva del concepto de la caza “se producirían consecuencias

---

<sup>35</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C. *Protección de la fauna silvestre: régimen jurídico de la caza y pesca en Castilla y León*. En QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (coord.) *Derecho ambiental en Castilla y León*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia 200, pág.305

<sup>36</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Granada, Editorial Colmares, 2006, pág.2.

<sup>37</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*. *Op.cit.* pág.3

indeseables en el ámbito de la responsabilidad penal”<sup>38</sup> tales como que quedar impune la muerte de una especie en peligro de extinción.

## 4.2 Requisitos generales para el ejercicio de la caza

El cazador legal es aquel que practica la caza, definido en el artículo 3 de la Ley de Caza de 1970, como:

*“1. El derecho a cazar corresponde a toda persona mayor de catorce años que esté en posesión de la licencia de caza y cumpla los demás requisitos establecidos en la presente Ley.*

*2. Para obtener la licencia de caza el menor de edad no emancipado necesitará autorización escrita de la persona que legalmente le represente.*

*3. Para cazar con armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos será necesario haber alcanzado la mayoría de edad penal o ir acompañado por otro u otros cazadores mayores de edad.*

*4. Para utilizar armas o medios que precisen de autorización especial será necesario estar en posesión del correspondiente permiso.”*

Como es lógico dicho cazador deberá reunir una serie de condiciones para poder practicar legalmente esta actividad.

### 4.2.1 Capacidad de obrar

Como regla general las “Comunidades Autónomas exigen una edad mínima para poder desempeñar la actividad de la caza, esta edad mínima se encuentra en los catorce años”<sup>39</sup>, además cabe precisar, que en el artículo 3 de la Ley de caza de 1970 se señala que “para obtener la licencia de caza el menor de edad no emancipado necesitará autorización escrita de la persona que legalmente le represente.” Sin embargo si se trata de cazar con armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos del Reglamento para la ejecución de la ley de caza de 1970 exige tener cumplidos los dieciocho años.

Estos requisitos relativos a la edad, son contemplados por todas las normativas autonómicas.

---

<sup>38</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España. Op.cit. pág.3*

<sup>39</sup> LAFUENTE BENACHES, Mercedes. *El ejercicio legal de la caza*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006, pág. 58

#### 4.2.2 Requisitos formales

Para poder estar habilitado para practicar la caza, es necesaria la previa obtención de determinadas autorizaciones administrativas, que son exigidas tanto por la Ley de caza estatal como por las diferentes autonomías. Estas son la licencia de armas y la licencia de caza.

En lo referido a la competencia para el otorgamiento a la licencia de armas, corresponde a la Administración del Estado, que lo realiza a través de la Dirección General de la Guardia Civil. Se hace referencia aquí a la licencia de armas en sentido cinegético, y como señala LAGUNA DE PAZ<sup>40</sup> “la normativa exige la dedicación real del peticionario al ejercicio de la caza”. El otorgamiento de esta licencia se supedita también a la ausencia de peligrosidad, por lo que lo que debe de haber una valoración administrativa acerca de la conducta y antecedentes del interesado que garantice que no se desprenda del sujeto una peligrosidad propia o ajena.

Existe abundante jurisprudencia en lo relativo a esta cuestión de apreciación administrativa de la ausencia de peligrosidad que debe basarse en un riesgo objetivado, o lo que es lo mismo “la decisión administrativa ha de basarse en circunstancias y hechos ciertos, valorados a través de los informes técnicos pertinentes”<sup>41</sup>. Podemos mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 Mayo de 2011 (Roj 2942/2011)<sup>42</sup>.

La licencia de caza, por su parte, reviste especial importancia, tiene una doble función, por un lado es una manifestación de la actividad de policía, ya que hay una previa comprobación de que el sujeto en cuestión reúne las condiciones exigidas por la normativa para la práctica cinegética legal, y por otro lado es eficaz a efectos de protección de la fauna silvestre. El otorgamiento de la licencia de caza no supone el derecho a su titular de realizar esta actividad, en cualquier terreno cinegético, sino que “tiene un alcance espacial limitado al territorio de la Comunidad Autónoma que la expide, a excepción de los posibles convenios de reciprocidad con otras Comunidades Autónomas”.<sup>43</sup> La administración no cuenta con ningún margen de discrecionalidad para decidir a quién otorga estas licencias de

---

<sup>40</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 108.

<sup>41</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. Pág. 109

<sup>42</sup> STS de 12 Mayo de 2011 (Rec. 1274/2007) (Roj 2942/2011)

<sup>43</sup> LAFUENTE BENACHES, Mercedes. *El ejercicio legal de la caza*. Op.cit.Pag.60.

las que venimos hablando, se tiene que limitar a concederlas cuando los sujetos cumplan los requisitos previstos en la ley, de la misma manera que tampoco puede modificar el contenido de dichas licencias. En definitiva no puede valorar a su juicio la oportunidad o no del otorgamiento tanto de la licencia de armas, como la licencia de caza.

### **4.3 Órgano competente en el procedimiento sancionador**

En lo relativo al órgano competente en el procedimiento sancionador, esto es, para imponer sanciones, son las diferentes leyes de caza de cada CCAA las que lo determinan siempre y cuando se respete una cuestión fundamental, y es que el órgano que instruye, debe de ser diferente al órgano que posteriormente resuelva la causa, es decir, se trata de dos órganos independientes.

A modo de ejemplo, y por el interés que nos supone, en el artículo 82.2 de la Ley 4/1996 de caza de Castilla y León se establece que la competencia para la imposición de las sanciones corresponderá a:

- a) Al Delegado territorial de la Junta en cada provincia, para las infracciones leves.
- b) Al director General del Medio Natural, para las graves.
- c) Al Consejero de Medio Ambiente y ordenación del territorio, para las muy graves.

Otro ejemplo de esta atribución de competencias lo encontramos en el artículo 86 de la Ley 8/2003 de 28 de octubre de Andalucía, que señala así:

1. Corresponde a los Delegados Provinciales de la Consejería competente en materia de medio ambiente la imposición de sanciones por infracciones cometidas en materia de caza y pesca continental, así como las calificadas como leves y graves en materia de conservación.

2. Corresponde la imposición de sanciones por infracciones calificadas como muy graves en materia de conservación:

- a) Al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente, hasta 150.253 euros.
- b) Al Consejo de Gobierno, las superiores a 150.253 euros.

En cualquier caso, siempre debe de respetarse que “el órgano que instruye no puede ser el órgano que resuelva, recayendo así en dos órganos independientes, la competencia para instruir el procedimiento y la competencia para resolver. A su vez, podrán desconcentrar la titularidad y el ejercicio de las competencias sancionadoras, en otros órganos que sean jerárquicamente dependientes de aquellos órganos que tengan atribuidas dichas competencias.”<sup>44</sup>

#### **4.4 La caza como competencia autonómica: Ley de caza de Castilla y León.**

Desde un punto de vista jurídico, la caza comenzó a ser regulada en España en el siglo XIX mediante la Ley de 10 de enero de 1879, sustituida años más tarde por la Ley de 16 de mayo de 1902. Finalmente, nos encontramos con la actualmente vigente Ley de caza 1/1970 de 4 de abril, la cual pone su acento en la protección de la fauna silvestre

En virtud del artículo 148.1. 11º de la Constitución española, las competencias en materia de caza son asumidas por las CCAA. Pese a ello, el estado puede limitar la capacidad normativa en el ámbito cinegético de las CCAA, y cuenta para ello, en base al artículo 149 CE con competencia exclusiva en materia de legislación civil, por lo que “en materia cinegética, esta disposición las impide determinar el régimen jurídico de la adquisición de la propiedad de las piezas de caza, las responsabilidades civil del cazador, y de los daños causados por las piezas de caza”<sup>45</sup>.

A los efectos que a nosotros nos interesan, debemos saber que en nuestra comunidad de Castilla y León, contamos de 1996 con la Ley de caza 4/1996 de 12 de julio.

En Castilla y León, la caza es regulada por esta Ley desde hace casi 24 años, con la única salvedad de que el 29 de marzo del pasado año, el Boletín Oficial de Castilla y León publicó la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

---

<sup>44</sup> ORTUÑO NAVALÓN, María del Carmen, MANZANA LAGUARDA, Rafael. *Régimen de responsabilidades dimanantes de la caza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 221 – 222.

<sup>45</sup> CABALLERO LOZANO, José María. *El arrendamiento de cotos privados de caza*, Editorial Reus, Madrid, 2018, pág. 24-25.

La Ley castellano leonesa nos señala en su art.1 que tiene como finalidad “proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los distintos intereses afectados”. Por otro lado en su exposición de motivos nos señala que concibe la caza como “actividad económica generadora de empleos y rentas en el medio rural.”

Es importante en el futuro de la actividad cinegética de nuestra comunidad el Anteproyecto de Ley de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos, el cual viene a sustituir a la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, adaptando el marco regulatorio a la realidad social, económica y ambiental de nuestro territorio, y en definitiva modernizarse. En este contexto, la situación de las poblaciones de las especies cinegéticas es muy diferente a la que existía cuando se dictó dicha Ley 4/1996, ya que las especies principalmente de caza mayor, han experimentado en general un notable incremento, mientras que las especies de caza menor asociadas a los hábitats agrícolas han visto cómo sus poblaciones presentan tendencias decrecientes.

Son cambios de importancia que deben ser considerados ya que están produciendo efectos no deseables, tales como el notable incremento de los daños a la agricultura producidos por algunas especies, como el jabalí o el conejo; o el preocupante aumento de los accidentes de tráfico provocados por la irrupción de animales de caza mayor en las carreteras, que se han duplicado en los últimos años. Asimismo se produce una mayor dificultad en el control de determinadas enfermedades, que suponen un riesgo para la salud de los animales y también, en algunos casos, de la salud de las personas. Al margen de atacar hábitats de especies vulnerables o el peligro aumentando la amenaza de su existencia.

Este anteproyecto de ley ha sido sometido al trámite de consulta previa desde 30 de agosto hasta el 20 de septiembre de 2019, con el fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más interesadas por la futura norma, y de la población en general. Posteriormente, el proyecto de norma ha sido sometido a información pública durante el período comprendido entre el 17 de diciembre de 2019 y el 17 de enero de 2020, para general conocimiento y cumplimiento del trámite de participación ciudadana, tras recibir las alegaciones diversas personas o entidades que fueron analizadas desde un punto de vista técnico-jurídico, y de esta manera mejorar el texto en cuestión.

Tras el análisis técnico y jurídico de dichas alegaciones, sugerencias e informes, la Consejería planteará una nueva versión del anteproyecto, que se someterá al Consejo Económico Social y al Consejo Consultivo, paso previo para su aprobación como proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, quien lo trasladará a las Cortes de Castilla y León para su futura aprobación definitiva.

En conclusión, debido a los meses de confinamiento producidos por la declaración del estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, a fecha de hoy sigue vigente la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, y estamos a la espera de que, con el reinicio de la actividad de la administración, haya algún pronunciamiento acerca del camino y futuro que lleva esta Ley tan necesaria en la comunidad Castillo-leonesa

En cualquier caso “la normativa cinegética nacional y autonómica necesita el complemento de otras normas que regulan instituciones jurídicas, y al hacerlo, inciden en mayor o menor medida, en determinadas parcelas el Derecho de caza.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> CABALLERO LOZANO, José María. *El arrendamiento de cotos privados de caza*, Op.cit. pág. 34.

## **5. EL CONTROL DE LA ADECUACIÓN DEL EJERCICIO DE LA CAZA AL ORDENAMIENTO JURIDICO: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION ANTE LA CAZA.**

### **5.1 Control de la actividad: registros y personal de vigilancia**

En la actualidad, se regula detalladamente la actividad cinegética, tanto en la legislación medioambiental, como en las distintas normativas específicas de caza. El derecho a cazar es ejercido dentro de los límites que marcan dichas normativas, siempre en defensa y protección de los bienes jurídicos implicados, y en especial, de las especies cinegéticas. En otras palabras, existe una fuerte intervención de policía administrativa que condiciona y controla el ejercicio de esta actividad.

Existen diferentes medios para llevar a cabo este control de la actividad cinegética. En primer lugar se hace uso de los registros administrativos, pudiendo diferenciar entre aquellos con un carácter esencialmente informativo y elaborado a partir de los datos suministrados por las CCAA, como es el caso del Censo Nacional de Caza y Pesca, y aquellos registros que no se limitan a centralizar información sino que “despliegan efectos jurídicos inmediatos: la inclusión de un bien o una especie en el registro es presupuesto de su calificación jurídica, que a su vez, desencadena un régimen concreto”<sup>47</sup>.

A nivel estatal se cuenta con diferentes registros, catálogos, o listados como:

- Inventario Español de Caza y Pesca: de carácter informativo, se incluirán en el Inventario los datos que faciliten los órganos competentes de las CCAA y de esta manera los titulares de los derechos cinegéticos quedan obligados a suministrar la respectiva información a las CCAA.

- Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición: incluye animales o plantas cuya protección requiera medidas específicas, como dispone el artículo 49 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna “ las especies, subespecies o poblaciones que se incluyen en el catálogo y en los autonómicos

---

<sup>47</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza*, Op.cit. pág. 261.

correspondientes, deberán ser clasificados en alguna de las siguientes categorías: en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables o de interés especial”.

- Registro Español de Infractores de Caza y Pesca: Responde a la necesidad de disponer de forma centralizada los registros autonómicos de infractores, incluidos los relativos a la suspensión y extinción de validez de las licencias, en particular los derivados de infracciones penales y del procedimiento sancionador.

- Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial: previa consulta a las CCAA, se incluirán especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular.

Además “la legislación autonómica prevé también la creación de una pluralidad de registros administrativos, con efectos jurídicos distintos.”<sup>48</sup> De entre estos registros autonómicos destacan:

- Registro de Infractores de caza:
- Registro de Talleres de Taxidermia, Registro de Cotos de caza, y Registro de Granjas Cinegéticas
- Registro de Espacios cinegéticos

En segundo lugar, como medio de control y vigilancia de la actividad cinegética “no basta una buena ley para preservar los bienes jurídicos protegidos, es también necesario garantizar su aplicación, aspecto que siempre han resaltado las normas.”<sup>49</sup> Por ello, se requiere un sistema de vigilancia y control que asegure el cumplimiento efectivo de la normativa cinegética.

El Estado ostenta las competencias en el control y vigilancia de la actividad cinegética a través de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otorgando en su artículo 12.1.B) e) , a la Guardia Civil la función de “velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y

---

<sup>48</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza*, Op.cit. pág. 262.

<sup>49</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza*, Op.cit. pág. 263.

de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”. Para llevar a cabo esta función, la Guardia Civil dispone del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA).

La misión del SEPRONA es velar por la conservación de la naturaleza y el medio ambiente pero “ a su vez colaborará con las Autoridades y Organismos correspondientes para planificar y ejecutar una política eficaz en esta materia; fomentará conductas de respeto a la naturaleza; realizará las acciones tendentes a favorecer el normal desarrollo de la flora y la fauna, en concreto, de las especies protegidas; contribuirá al correcto aprovechamiento de los recursos cinegéticos; por último, facilitará el adecuado disfrute del espacio natural impidiendo actividades que puedan degradarlo”<sup>50</sup>.

No obstante “la propia normativa autonómica prevé la cooperación de las fuerzas estatales con la Administración regional, que podrá recabar la asistencia de las fuerzas estatales cuando ello resulte preciso para asegurar el cumplimiento de la legislación cinegética.”<sup>51</sup> Así, la mayor parte de las CCAA “han previsto un servicio de guardería en el que se integra el personal transferido procedente de los cuerpos d estatales, al que se reconocen funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de caza.”<sup>52</sup>

En particular destacan los Guardas Forestales, funcionarios públicos que tendrán la consideración de agente de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad. Asimismo, en base al artículo 65 De la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres de Andalucía “podrán, en el ejercicio de sus funciones, acceder y entrar libremente, en cualquier momento y sin previo aviso en todo tipo de terrenos e instalaciones sujetos a inspección y requerir que se les muestren los vehículos, remolques, medios de caza o equipamientos auxiliares e instalaciones relacionadas con la actividad cinegética. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que considere que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.”

---

<sup>50</sup> LAFUENTE BENACHES, Mercedes. *El ejercicio legal de la caza*, Op.cit. pág. 109.

<sup>51</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza*, Op.cit. pág. 265.

<sup>52</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el Derecho de Caza*, Op.cit. pág. 265-266.

## 5.2 Sanciones administrativas

En la represión del Derecho Sancionador Administrativo, y en concreto de los ilícitos medioambientales “la medida sancionadora más extendida es la sanción pecuniaria o la multa, seguida en este ámbito de las denominadas sanciones rescisorias, que conllevan al cese de la actividad que dio lugar a la conducta infractora.”<sup>53</sup>

La multa constituye la sanción ordinaria en los ilícitos administrativos ambientales, y también es la sanción principal en materia de caza. Su cuantía variará dependiendo de la gravedad de la infracción en cuestión, y esas sanciones, derivadas de infracciones de los cazadores, vienen impuestas por el órgano competente de cada CCAA. Encontramos por tanto un problema en lo relativo a las sanciones pecuniarias ya que las legislaciones autonómicas en materia de caza recogen multas, con cuantías que pueden ser muy dispares entre las diferentes CCAA, analizando las correspondientes leyes de caza de cada CA, podemos agrupar las sanciones pecuniarias en las siguientes:

- Infracciones leves: multa de entre 30 hasta 600 euros.
- Infracciones graves: multa de entre 300 hasta 4000 euros
- Infracciones muy graves: multa de entre 200 euros hasta los 87446.<sup>54</sup>

Esto no es todo y como señala LAGUNA DE PAZA “a la sanción pecuniaria acompañan otro tipo de sanciones, como la revocación del permiso de caza, la inhabilitación para su obtención durante un periodo de tiempo, que oscila en función de la gravedad de la infracción o la anulación de la declaración de acotado.”<sup>55</sup> No debemos olvidar que estas sanciones accesorias se impondrán cuando el comportamiento en cuestión haya sido el objeto de la sanción principal.

A nivel estatal, será la Administración central, por medio del Ministerio de Medio Ambiente, quien impondrá las sanciones correspondientes a infracciones que recaigan sobre materias de su competencia.

---

<sup>53</sup> LAFUENTE BENACHES, Mercedes. *El ejercicio legal de la caza*, Op.cit. pág. 311.

<sup>54</sup> En el caso de la Ley de Caza de Castilla y León: disposición adicional 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.: “Por la comisión de infracciones leves: Multa de 43,71 a 437,24 euros. Por la comisión de infracciones graves: Multa de 437,25 a 4.372,33 euros. Por la comisión de infracciones muy graves: Multa de 4.372,34 a 87.446,78 euros.”.

<sup>55</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 285.

En todo caso siempre se deberá guardar una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, y la sanción a aplicar.

## 5.3 Cuestiones problemáticas

### 5.3.1 Personal auxiliar

La actividad cinegética “también incluye todas aquellas labores previas y posteriores al fin último de la caza, la captura del animal, que son llevadas a cabo generalmente por los auxiliares de los cazadores (ojeadores, batidores...)”<sup>56</sup>, pero la cuestión es si se puede considerar a estos auxiliares como cazadores.

En base al artículo 2 de la Ley estatal de caza de 1970 se entiende que sí que se les puede considerar a estos agentes auxiliares como cazadores, ya que engloba bajo la acción de la caza aquella dirigidas a facilitar la captura por un tercero, la cual es la función de estos auxiliares. No todas las leyes autonómicas comparten esta idea, y excluyen de la acción de cazar las labores de auxilio material por su carácter puramente instrumental. Sería este el caso de la Ley 2/1993 de caza de Castilla-La Mancha que a la hora de definir al cazador señala en su artículo 2.5) LC de Castilla-La Mancha que “no tendrán la consideración de cazadores los auxiliares del cazador.”

Encontramos una excepción de esta exclusión de los auxiliares como cazadores en la Ley de Caza de Castilla y León señalando en su artículo 13.2 “No tendrán la consideración de cazadores quienes asistan a las cacerías en calidad de auxiliares, con excepción de los perreros conductores de rehalas”. Por otro lado, en el caso de la ley de Murcia y de La Rioja no se hace mención a los auxiliares de esta actividad. Esto es un problema ya que, el hecho de ser cazador comporta ciertos permisos como el poder disparar, portar armas de caza... y con ello se les debería exigir la licencia de caza. Para ello “lo mejor sería que se modificar la Ley para corregir este aspecto y así evitar que se produzcan situaciones de desigualdad e inseguridad jurídica”<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, *Op.cit.* pág. 2.

<sup>57</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, *Op.cit.* pág. 6.

Esta cuestión acerca de que determinadas legislaciones autonómicas en materia de caza excluyen a los agentes auxiliares de la acción de cazar es discutida, ya que algunos autores como GÁLVEZ CANO consideran que “la regulación autonómica excluye al personal auxiliar de la condición de cazador, pero no de la acción de cazar, no son cazadores pero sí que ejecutan la acción de cazar”<sup>58</sup>. Por lo tanto, el cazador es aquella persona que realiza la acción de cazar en sentido estricto.

### 5.3.2 Dispersión normativa

En España existe gran variedad de legislación en materia de medio ambiente y caza, tanto estatal como autonómica. Tal dispersión normativa “es causa de que en varias ocasiones resulte muy difícil conocer la norma aplicable en cada caso concreto, lo que produce, como es lógico, gran inseguridad jurídica, especialmente si atendemos al marco competencial.”<sup>59</sup>

En la práctica las CCAA generalmente tienen una normativa idéntica entre ellas y con el Estado, pero en ocasiones aparecen injustificadas diferencias, existiendo una gran dispersión normativa que hace casi imposible saber cuál es la aplicable en cada caso concreto. En relación a esto último, es clara la STC 102/1995, de 26 de junio<sup>60</sup> la cual “justifica la diversidad normativa y de competencias en atención a la complejidad geográfica y climática de nuestro país, que hacen necesaria la creación de un catálogo distinto de especies cazables, y diferentes vedas”. La caza es competencia de las CCAA, sin embargo la legislación básica de protección, y mantenimiento del medio ambiente corresponde al Estado. En definitiva, el Estado puede intervenir en la caza de forma *poco intensa* a fin de proteger el medio ambiente sin mermar ni invadir las competencias exclusivas atribuidas a las diferentes CCAA más allá de lo básico.

El problema aquí viene a ser que “el marco normativo y competencial ha creado grandes incertidumbres legales, pues la intervención de las autoridades autónomas en

---

<sup>58</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Op.cit. pág. 2.

<sup>59</sup> VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César. “Marco normativo autonómico de la caza furtiva”, *Actualidad Administrativa*, Editorial Wolters Kluwer, N° 2, Sección A Fondo, Febrero 2015, pág. 1.

<sup>60</sup> STC 102/1995, de 26 de junio de 1995 (referencia para su búsqueda: LA LEY 13115/1995)

materia cinegética es bastante cuestionable en términos de eficiencia, por lo que de forma general incumplen sus obligaciones de regulación de desarrollo”<sup>61</sup> .

Algunas de las posibles soluciones que se dan a esta cuestión, puede ser “crear una regulación estatal básica en cuanto a las especies, métodos admisibles u prohibiciones, que unificara todas estas cuestiones con el establecimiento de un catálogo nacional, y de la misma manera fijación de baremos de valoración generales”<sup>62</sup>. De este modo se limita la intervención de las CC.AA a ampliar en su caso los períodos de veda generales, sin realizar ninguna otra regulación sobre este asunto, ni siquiera acerca de las especies admitidas, porque es más que cuestionable que actualmente se justifique esta cuestión en la biodiversidad de cada área para proteger o prohibir la caza de especies en lugares en los que no habiten.

Aquí se podría abrir un gran debate acerca de si sería conveniente una modificación del art. 148.1.11<sup>a</sup> CE por el que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial” que devuelva esta competencia al Estado.

### **5.3.3 Presunción de veracidad de las denuncias formuladas.**

Uno de los aspectos más delicados en este procedimiento sancionador “es el reconocimiento de presunción de veracidad a las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad”<sup>63</sup>. La Ley 4 /1996 de caza de Castilla y León regula con detenimiento esta materia. En el caso de nuestra CA, tanto los Agentes Forestales y Celadores del Medio Ambiente como los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía local, tienen la consideración de agentes de la autoridad por nuestra Ley.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César. “Marco normativo autonómico de la caza furtiva”, *Actualidad Administrativa*, Editorial Wolters Kluwer, N° 2, Sección A Fondo, Febrero 2015, pág. 10.

<sup>62</sup> VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César. “Marco normativo autonómico de la caza furtiva”, *Actualidad Administrativa*, Editorial Wolters Kluwer, N° 2, Sección A Fondo, Febrero 2015, pág. 13.

<sup>63</sup>SANZ RUBIALES, Iñigo Sanz , BELLO PAREDES, Santiago, QUINTANA LÓPEZ, Tomás , RIVERO ORTEGA, Ricardo, MEDINA ARNÁIZ, Teresa, CASARES MARCOS, Ana belén, FERNANDO PABLO, Marcos, GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago , FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio ,LAGUNA DE PAZ, José Carlos, GÓMEZ BARAHONA, Alberto. *Derecho Ambiental en Castilla y León. Tirant lo Blanch, 2ª edición, Valencia, 2009, pág. 354*

<sup>64</sup> Artículo 68.2 de la Ley 4 /1996 de caza de Castilla y León

Esta Ley también indica que los hechos constatados por estos funcionarios que se formalicen en documento público tendrán valor probatorio. Sin embargo, en el caso de los Guardas Particulares de Campo y el personal de vigilancia juramentado tendrán la consideración de agentes auxiliares de la autoridad, y pese a ello la Ley reconoce también el valor probatorio a las denuncias que éstos formulen. Así lo encontramos en el art. 82.5 de la Ley de Caza de Castilla y León, por el que “*Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de Agentes de la Autoridad, así como por aquellas otras personas a quienes se atribuya la condición de Agentes Auxiliares de la Autoridad, conforme a lo previsto en el artículo 68 de esta Ley, y que se formalicen en documento público, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los sujetos denunciados.*”

En otros casos, la normativa no era clara al respecto pero a medida que se han ido modernizando las normativas de caza, esto se ha ido definiendo de manera más clara, así, la antigua Ley de caza de Castilla-La Mancha se limitaba a señalar que “los servicios de vigilancia estaban obligados a denunciar las posibles infracciones”, pero con su nueva Ley 3/2015, de 5 de marzo se especifica en su artículo 70.a) que “las correspondientes actas de inspección y denuncias de los hechos constatados por ellos, que tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados”. Por otro lado la Ley de Caza de Aragón continua sin decir nada acerca del valor de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.

En definitiva “esta variedad de situaciones no es deseable desde la perspectiva de la seguridad jurídica y a fin de evitar incertidumbres provocadas por la dispar tipología de agentes y condiciones, la legislación debe pronunciarse con toda claridad acerca de su naturaleza y eficacia de sus actos.”<sup>65</sup> Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter restrictivo del artículo 24.2 CE por el que se ofrecen garantías de seguridad jurídica “es admisible el reconocimiento de un valor probatorio de las denuncias formuladas por los llamados agentes auxiliares de la autoridad”<sup>66</sup> sin olvidar que las denuncias “no pueden verse privilegiadas con la presunción iuris tantum de veracidad por el simple hecho de estar formuladas por agentes de la autoridad.”<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 283.

<sup>66</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 283.

<sup>67</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 283.

Se trata por tanto de un medio de prueba más, sin que se pueda hablar de una presunción iuris tantum, y evidentemente “esto es compatible con que la Administración, e incluso los tribunales, otorguen a tales actas, un elevado valor probatorio, lo que, necesariamente, constituye algo menos que una presunción”<sup>68</sup>

#### **5.3.4 Problemática de la edad en el Derecho administrativo.**

La cuestión de la edad siempre ha sido un tema objeto de estudio por parte de la doctrina especialmente en lo que se refiere al Derecho administrativo sancionador sobre el momento, la edad a partir de la cual se reconoce a los menores edad la posibilidad de ser culpables por sus actos.

Para poder imputar una conducta tipificada como infracción, se requiere como presupuesto imprescindible la presencia de culpabilidad por lo que “cuando el sujeto no goza de capacidad para actuar de forma culposa o dolosa, carece de aptitud necesaria para ser sujeto activo de la infracción”<sup>69</sup>. De otra manera, cuando ostenta dicha capacidad podrá ser sujeto activo de la infracción.

Hay autores que ante esta situación consideran que lo más conveniente en los temas relacionados con menores es aplicar las mismas causas de inimputabilidad que en el Derecho penal, por el que “los menores de dieciocho años no serán responsables criminalmente”. Sin embargo “en el ámbito administrativo, lo más adecuado es actuar a la luz de la regulación del sector concreto en el que tenga lugar la infracción”<sup>70</sup>. Siguiendo a GÁLVEZ CANO “la solución más conveniente es la de reconducir la capacidad para cometer ilícitos administrativos a la idea de capacidad administrativa”<sup>71</sup> y por tanto, considerarla “desde el momento en el que el ordenamiento reconozca capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, y operar personalmente ejercitando los propios derechos, podrá ser tenido como sujeto activo de una infracción administrativa”<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel, SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador*, Op.cit. pág. 830.

<sup>69</sup> LESMES SERRANO, Carlos. *Derecho penal administrativo*, editorial Comares, Madrid 1997, pág. 6

<sup>70</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Op.cit. pág. 7

<sup>71</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Op.cit. pág. 7

<sup>72</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Op.cit. pág. 7

Esta solución nos conduce al régimen general de capacidad del Derecho Administrativo. Y como nos señala el artículo 3.b) de la LPAC *“tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate”*. Por tanto, los menores están sometidos a la potestad sancionatoria.

En caso de que el menor no tenga reconocida *“la capacidad administrativa en ese sector del ordenamiento, habrá que analizar el contenido de la norma infractora”*<sup>73</sup> siempre teniendo presente el mandato constitucional de la prevalencia del interés del menor, lo que implica que las medidas más adecuadas para las infracciones cometidas por menores son las de carácter correctivo. En cualquier caso, *“debe entenderse que, por debajo de los catorce años, salvo que expresamente se disponga lo contrario, se excluye por completo la posibilidad de imponer sanciones de carácter administrativo, si bien cabe imponer medidas de carácter educativo”*<sup>74</sup>.

En definitiva, no es adecuado acudir al criterio mencionado del Derecho penal, sino centrarse en si el área administrativa en el que se comete la acción, se reconoce al menor esa capacidad de asumir derechos y obligaciones, en tal caso, sería sujeto de la infracción. Este es el caso del ejercicio de la caza, en el que se precisa de ser mayor de dieciocho años para practicarla .

### **5.3.5 Responsabilidad de los propietarios de terrenos cinegéticos.**

El desarrollo de la actividad cinegética, *“es un factor potencial de daños y por tanto de responsabilidad. Una de las fuentes de esos daños versa sobre el aprovechamiento cinegético de los terrenos.”*<sup>75</sup>

La constitución de terrenos donde se desarrollen actividades cinegéticas supone para sus titulares determinadas ventajas en este ámbito cinegético. Por ello, aquellos que

---

<sup>73</sup> GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Op.cit. pág. 7

<sup>74</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel, SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador*, Op.cit. pág. 476.

<sup>75</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 156.

ostenten dicha titularidad, entre quienes puede situarse la propia Administración, deben como contrapartida responder de los daños que las piezas de caza puedan producir a terceros.

La ley de caza estatal hace responsable de los terrenos de aprovechamiento cinegético a los titulares y propietarios dichos terrenos, así en su artículo 35 LC se señala: *“Los propietarios u otros titulares de terrenos constituidos voluntariamente en cotos de caza serán responsables de los daños originados por la caza procedente del coto. Salvo pacto en contrario, los propietarios también responderán de los daños causados en los cultivos de sus fincas, cuando las tuvieren cedidas en arrendamiento y se hubieren reservado el derecho de acotarlas.”* Prosigue indicando que dicha responsabilidad *“será solidaria entre todos los que aportaron voluntariamente sus fincas al coto y, de no mediar otro acuerdo, la parte que corresponda abonar a cada uno se fijará en proporción a la superficie respectiva de los predios. A estos efectos, los propietarios y titulares de los cotos de caza se entenderán representados en la persona o personas a cuyo nombre figure inscrito el acotado”*

La normativa autonómica al respecto, se remite a esto mismo, como es el caso de la LC de Castilla y León la cual en su art. 1 señala que *“La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza en los terrenos cinegéticos, en los refugios de fauna y en las zonas de seguridad se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación.”*

Sin embargo la cuestión es *“quien debe asumir la responsabilidad por los daños que origen las piezas de caza procedentes de terrenos de aprovechamiento cinegético común”*<sup>76</sup>. A este respecto, el artículo 35.3 de la LC estatal señala que *“respecto a los daños producidos por la caza procedente de terrenos de aprovechamiento cinegético común, se estará a lo dispuesto en el Código Civil”*.

Al acudir al CC en esta materia, se llega al artículo 1906 CC que dispone que *“El propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla.”*

---

<sup>76</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 160.

Acerca de este precepto del CC, SANTOS BRIZ señala que “el deber de indemnizar se funda en la existencia de pasividad o actitud negativa por parte del dueño del predio o, en su caso, del titular del derecho de caza, que comporta negligencia e incumplimiento de una carga de vecindad”<sup>77</sup>

Desde este planteamiento del artículo 1906 CC “parece razonable que la responsabilidad de los propietarios surja en el que caso de que este haya dificultado la acción de los dueños de las fincas próximas, o de la propia Administración, para impedir la multiplicación de las piezas o la producción de daños”<sup>78</sup>. En el resto de los casos la posible responsabilidad de los propietarios de estos terrenos de aprovechamiento cinegético, debe de quedar supeditada a los casos en los que el propietario se comporte de una manera negligente grave. En este sentido, dejando a un lado el deber de diligencia exigible a todo propietario “la responsabilidad por los daños ocasionados por las piezas de caza debe recaer sobre quienes se benefician de ella, que en el caso de los terrenos de aprovechamiento cinegético común, en último término, es la propia colectividad.”<sup>79</sup>

Desde este punto de visto, serían lógicas algunas normativas de caza autonómicas las cuales hacen responsables de estos daños a las Administraciones respectivas. Es el caso de la Ley de Caza de Asturias la cual en su artículo 38.1 a) señala que “Serán indemnizados por la Administración del Principado de Asturias, previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños efectivamente producidos: Los daños ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común y de los cotos regionales de caza que no sean objeto de concesión.

---

<sup>77</sup> SANTOS BRIZ, Jaime. *Comentario al artículo 1906* en ALBADALEJO GARCÍA, Manuel. *Comentarios al código civil y Compilaciones forales*, tomo xxiv, Erdesa, Madrid, 1984, pag.610.

<sup>78</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 161-162.

<sup>79</sup> LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Op.cit. pág. 162.

## 6. CONCLUSIONES

- I. El Estado es el titular del ius puniendi y como tal otorga su poder tanto al Derecho penal como al Derecho administrativo sancionador, sin embargo, dicho poder no es ilimitado por lo que deben regirse por una serie de principios. La cuestión está en que, cuando las infracciones del ordenamiento entrañan una lesión a derechos individuales, es labor del Derecho penal reparar esos daños, pero cuando el interés lesionado es público, se da entrada en esta materia al Derecho administrativo. Por ello, se justifica que, con muchas matizaciones y cautelas, se apliquen algunos principios penales a la actividad administrativa sancionadora.
- II. Se precisa una evolución en la regulación jurídica cinegética que sea continuada de manera que se adapte a los tiempos actuales, con el fin de garantizar la protección de la riqueza cinegética nacional. Por lo que será necesaria esa revisión que la propia ley promulga, actualizando así esta ley preconstitucional y su reglamento de desarrollo.
- III. La administración debe desarrollar su función de control y vigilancia del buen funcionamiento de la actividad cinegética, supervisando el cumplimiento estricto de la norma, esto es, sancionando todas las desviaciones que se produzcan del buen camino. Para ello existe una fuerte intervención de policía administrativa que condiciona y controla el ejercicio de esta actividad.
- IV. La actividad cinegética se encuentra regulada de una forma bastante confusa y contradictoria, lo que pone en peligro el principio de seguridad jurídica, por lo parece necesario el asegurar unas normas mínimas y homogéneas para la actividad cinegética en todo el territorio, optando por una política integral de protección de la fauna silvestre. Esta complejidad del marco normativo del sector cinegético, se debe principalmente a la regulación procedente de las Comunidades Autónomas, ya que a su vez hay que tener en cuenta las normas emanadas a nivel europeo, así como la normativa estatal incluida en la Ley de caza, produciéndose en muchas ocasiones un solapamiento que provoca gran dificultad a la hora de determinar la norma que prevalece y que será de aplicación.

- V. A la hora de imponer sanciones, debido a la diversa regulación del régimen de infracciones y de calificación de las sanciones derivadas de esta actividad, se producen diferencias de criterio de cada Comunidad, produciéndose grandes variaciones si se trata de una Comunidad autónoma u otra.
- VI. A pesar de que por regla general se excluye al personal auxiliar cinegético de la condición de cazador no hay unidad en las distintas regulaciones autonómicas. Es necesario modificar la Ley para corregir este aspecto y así evitar que se produzcan situaciones de desigualdad e inseguridad jurídica entre las diferentes Comunidades Autónomas.
- VII. En cuanto al reconocimiento de presunción de veracidad a las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad, no se debe olvidar que las denuncias no pueden verse privilegiadas con la presunción *iuris tantum* de veracidad por el simple hecho de estar formuladas por agentes de la autoridad.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ANDUEZA, Ana, LAMBARRI, María, URDA, Verónica, PRIETO, Irene, VILLANUEVA, Luis Fernando, SANCHEZ-GARCÍA, Carlos. *Evaluación del impacto económico y social de la caza en España*, fundación Artemisan, Ciudad Real, 2018.

BURZACO SAMPER, María. “Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015”, *Revista Asamblea*, junio, 2016 (núm. 34).

CABEDO RUBIO, M<sup>a</sup> Dolores: “Sanciones. Sanciones administrativas y penales” *El Consultor de los Ayuntamientos*, N<sup>o</sup> 13, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Jul. 2003, tomo 2.

CABALLERO LOZANO, José María. *El arrendamiento de cotos privados de caza*, Editorial Reus, Madrid, 2018.

CUENCA ANAYA, Francisco. “El relevo generacional de los cazadores”, *Revista Trofeo Caza y Conservación*. Agosto 2020.

CUETO PÉREZ, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad”, *Documentación Administrativa*, n<sup>o</sup> 280-281, Editores Instituto Nacional de la Administración Publica, 2008.

GÁLVEZ CANO, María Remedios. *Estudios de derecho administrativo: El derecho de caza en España*, Granada, Editorial Colmares, 2006.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel, SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador*, parte general, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, 3<sup>a</sup> Edición, Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Legalidad e irretroactividad”, *Documentación Administrativa*, n<sup>o</sup> 280-281, Editores Instituto Nacional de la Administración Publica, 2008,

MORENO MOLINA, José Antonio. “Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, Reguladoras del Procedimiento administrativo común y el Régimen Jurídico del Sector Público” *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 1 de junio de 2016, nº 6, Editorial Gabilex.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho administrador sancionador*, 4ª edición, editorial, Tecnos, 2005.

NUÑO JIMÉNEZ, Irene, PUERTA SEGUIDO, Francisco. “Derecho Administrativo Sancionador, principios de la potestad sancionadora” *Gabilex* Nº 5, MARZO, 2016.

LAFUENTE BENACHES, Mercedes. *El ejercicio legal de la caza*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006.

LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos. *Libertad y propiedad en el derecho a cazar*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997.

LAGUNA DE PAZ, J.C. *Protección de la fauna silvestre: régimen jurídico de la caza y pesca en Castilla y León*. En QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (coord.) *Derecho ambiental en Castilla y León* Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. “Ley 1/2015, de 12 de marzo, de Caza de Aragón”, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 45, Abril 2015.

LOZANO CUTANDA, Blanca, ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. *Administración y Legislación Ambiental*, Dykinson, 3ª edición, Madrid, 2007.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, 1ª edición, Madrid 2010

ORTUÑO NAVALÓN, María del Carmen, MANZANA LAGUARDA, Rafael. *Régimen de responsabilidades dimanantes de la caza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio: “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, enero-junio, año 2010, vol. 7.

REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, BUENO ARMIJO, Antonio. *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, 1ª edición, Valladolid, 2010.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho Administrativo*, Valencia, 2019, Tirant Lo Blanch.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO. “El principio de legalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pág. 11

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo*, parte general, tercera edición, Tecnos, Madrid, 2007.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 1990.

SANTOS BRIZ, Jaime. “Comentario al artículo 1906” en ALBADALEJO GARCÍA, Manuel. “Comentarios al código civil y Compilaciones forales”, tomo xxiv, Erdesa, Madrid, 1984.

SANZ RUBIALES, Iñigo Sanz , BELLO PAREDES, Santiago, QUINTANA LÓPEZ, Tomás , RIVERO ORTEGA, Ricardo, MEDINA ARNÁIZ, Teresa, CASARES MARCOS, Ana belén, FERNANDO PABLO, Marcos, GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago , FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio ,LAGUNA DE PAZ, José Carlos, GÓMEZ BARAHONA, Alberto. *Derecho Ambiental en Castilla y León*. Tirant lo Blanch, 2ª edición, Valencia, 2009.

VÁZQUEZ CAÑIZARES, Julio César. “Marco normativo autonómico de la caza furtiva”, *Actualidad Administrativa*, Editorial Wolters Kluwer, N° 2, Sección A Fondo, Febrero, 2015.

GARRIGUES BLOG: “El informe CORA, primer paso para la reforma de las Administraciones Públicas” por Departamento de Derecho Administrativo, a 2 julio, 2013 sitio web: <http://blog.garrigues.com/el-informe-cora-primer-paso-para-la-reforma-de-las-administraciones-publicas/> (consultado 19 de agosto de 2020).

SUSANA SÁNCHEZ PÉREZ: “La potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento para su ejercicio en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de Octubre” Barcelona, abril de 2017. Sitio web: [https://www.gobiernolocal.org/Actividades/02\\_1\\_170426\\_Susana\\_Sanchez.pdf](https://www.gobiernolocal.org/Actividades/02_1_170426_Susana_Sanchez.pdf) (consultado 29 julio 2020).

ALVAREZ, Fernando: “Ataques al colectivo cazador” febrero 2020, sitio web: <https://cuadernodecaza.com/> (consultado 15 de agosto)

TOLOSA TRIBIÑO, César. “La aplicación de los principios de la potestad sancionadora a las infracciones del orden social”, *Actualidad Laboral*, Sección Doctrina, 1999, Ref. XLIII, pág. 681, tomo 3, Editorial LA LEY. Sitio web: <https://www.laleydigital.uva.es/> (consultado 7 septiembre).

GARCÍA ASENSIO, José-Miguel. “¿La caza ya no es res nullius? Breve comentario al art. 36.1 de la Ley 43/2003 de Montes”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 20, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Oct. Al 14 Nov. 2005, Ref. 3340/2005, pág. 3340. Sitio web: <https://www.laleydigital.uva.es/> (consultado 10 septiembre).

GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. “El régimen jurídico normativo y jurisprudencial de la potestad sancionadora y de los privilegios de la Administración pública”, *Actualidad Administrativa*, Editorial Wolters Kluwer, N° 5, Sección A Fondo, Quincena del 1 al 15 Mar. 2009, pág. 536. Sitio web: <https://www.laleydigital.uva.es/> (consultado 7 septiembre).

## **LEGISLACIÓN**

Ley de caza de 4 de abril de 1970.

Constitución española de 1978.

Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979.

Directiva Hábitats 92/43/CEE, de 21 mayo de 1992.

Reglamento CEE número 3254/1991 del Consejo.

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Ley 2/1993 de 15 de julio de caza de Castilla-La Mancha.

Ley 4 /1996 de caza de Castilla y León.

Reglamento para la ejecución de la ley de caza de 4 de abril de 1970 aprobada por Real Decreto 506/1971 de 25 de marzo

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales (EDL 2006/93901).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres de Andalucía.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

## **JURISPRUDENCIA**

### Tribunal supremo

STS de 19 de mayo de 1998 (Rec. 584/1994) (Roj 3220/1998).

STS de 5 de febrero de 1999 (Rec. 3091/1991) (Roj 695/1999).

STS de 17 de abril de 2002 (Rec.466/2000) (Roj 2725/2002).

STS de 12 Mayo de 2011 (Rec. 1274/2007) (Roj 2942/2011).

STS de 4 de noviembre de 2011 (Rec. 6062/2010) (Roj 7079/2011).

STS de 8 de junio de 2011 (Rec. 2285/2008) (Roj 3797/2011).

### Tribunal superior de justicia

STJUE de 9 Junio de 2005, C-135/2004.

Tribunal constitucional

STC de 19 de diciembre de 1991 (STC 246/1991).

STC de 26 de junio de 1995 (STC 102/1995) (referencia para su búsqueda: LA LEY 13115/1995).

STC de 31 de enero de 2000 (STC 29/2000).

STC de 8 de Abril de 2002 (STC 75/2002).