

Expediente: 2/2022

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas.

Dictamen: 7/2022, de 28 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de marzo de 2022,

El Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El 10 de febrero de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1 en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas (en adelante, el Proyecto), solicitado mediante Orden Foral 37E/2022, de 26 de enero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Orden Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Consta en el expediente el Informe de Necesidades elaborado por el Servicio de Biodiversidad y la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, en el que se exponen los motivos que recomiendan la modificación de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente con el fin de: excluir de la consideración como especie plaga al gorrión doméstico (*passer domesticus*); incluir en la referida Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, al muflón (*ovis musimon*), de manera que se activen nuevos mecanismos de lucha contra esta especie; actualizar el referido texto normativo para adecuar los métodos de control de roedores en el campo; introducir medidas complementarias para mejorar la eficacia en el control del coipú o rata-nutria. De manera coherente con ello, se propone nueva redacción a la letra k) del artículo 1 y la modificación de los artículos 2 y 3 de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

2. Mediante Orden Foral 173E/2021, de 25 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de la Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas; designándose como órganos responsables del procedimiento al Servicio de Biodiversidad, junto con la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente de la Secretaría General Técnica.

3. Asimismo, consta en el expediente el borrador inicial del proyecto de Orden Foral, por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las

medidas de captura y eliminación de las mismas, que es fiel reflejo del Informe de Necesidades, antes referido.

4. Consta en el expediente el pantallazo correspondiente a la publicación en el portal de Gobierno Abierto del 2 al 30 de julio, del borrador del Proyecto que nos ocupa, así como el Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la aprobación de la Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas, evacuado por el Director del Servicio de Biodiversidad de fecha 30 de junio de 2021.

5. En la sesión celebrada el 5 de julio de 2021 el proyecto de Orden Foral que nos ocupa habría sido informado favorablemente por el Consejo Navarro de Medio Ambiente.

6. El 20 de julio de 2021 la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente recibe las sugerencias relativas al borrador del proyecto para la modificación de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, efectuadas por don En concreto, el interesado sugiere: por un lado, que se confirme la decisión por la que se mantiene al gorrión común (*passer domesticus*) fuera del listado de especies plaga tal y como aparece en el documento justificativo de la modificación propuesta para la Orden de referencia; y, por otro lado, que se elimine del listado de especies plaga a la tórtola turca (*streptopelia decaocto*) como, en su opinión, se deriva de la Directiva de Aves 2009/147/CE, relativa a la conservación de aves.

7. El 29 de julio de 2021 la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente recibe también sugerencias relativas al borrador del proyecto para la modificación de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, por parte del sindicato Comisiones Obreras (en adelante CCOO). En el documento «Alegaciones al proyecto de Orden Foral que declara determinadas especies como plaga y se regulan sus medidas de captura y eliminación» se exponen las siguientes alegaciones: modificación del artículo 2 con el propósito de incluir la prohibición expresa de utilización de pegamentos tipo liga para la

captura de roedores ya que es un método prohibido y no selectivo; modificación del artículo 3 para corregir lo que considera una incongruencia en relación con la referencia que se hace al «arma autorizada para la caza».

8. En fecha 23 de diciembre de 2021 se emite por el Director del Servicio de Biodiversidad Informe sobre el proceso de participación del proyecto de Orden Foral, en el que se indica, entre otros, que en el presente caso se ha omitido la consulta pública a que se refiere el artículo 133 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante LFACFNSPIF), en virtud de lo previsto en los apartados 5 y 6, del referido precepto, y que, una vez redactado el proyecto de Orden Foral, del 2 al 30 de julio, al objeto de hacer posible la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, se publicó en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra el proyecto de Orden Foral, habiéndose recibido varias aportaciones y/o sugerencias, de las que da cuenta el referido Informe.

En primer lugar, la Sección sindical del Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente del sindicato CCOO hace una propuesta de incluir en la orden foral la prohibición de tenencia, uso y comercialización de los pegamentos tipo liga para la captura de roedores. Se indica que esta propuesta no puede ser aceptada por cuanto no es objeto de la misma la inclusión de artes ilegales de captura. El mismo sindicato presenta una segunda propuesta referente al Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero, por el que se regula el régimen específico del personal del Basozainak/Guarderío de medio ambiente que considera tampoco puede ser estimada por no ser objeto de la orden foral en tramitación.

En segundo lugar, se señala que don... presenta una alegación en la que se solicita, por un lado, que se confirme la decisión por la que se mantiene al gorrión común (*passer domesticus*) fuera del listado de especies plaga tal y como aparece en el documento publicado en el portal de Gobierno Abierto y, por otro, que se elimine del listado de especies plaga a la tórtola turca (*streptopelia decaocto*). Y se indica que se acepta la alegación, quedando ambas especies fuera de la consideración de especies plaga.

Por último, se señala que se ha recibido asimismo una sugerencia de la Sección de Bienestar Animal, referente a las poblaciones domésticas asilvestradas de paloma bravía, que ha sido incorporada al texto. Finalmente, el informe da cuenta del sometimiento del Proyecto al Consejo Navarro de Medio Ambiente en su sesión celebrada el 5 de julio de 2021, y del pronunciamiento favorable por parte del mismo.

9. El 23 de diciembre de 2021 el Director del Servicio de Biodiversidad, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, evacuó las Memorias Normativa, Económica, Justificativa y Organizativa, del «Proyecto de Orden Foral por la que se establecen los métodos de control de especies cinegéticas causantes de perjuicios importantes para la salud o seguridad de las personas, para la agricultura, silvicultura, ganadería o para la fauna silvestre»; el Estudio de cargas administrativas en relación con el referido Proyecto de Orden Foral, en el que se considera que el Proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de cargas administrativas; así como los oportunos informes de evaluación de impacto de género sobre accesibilidad y discapacidad, en los que se considera que la norma resulta ser no pertinente a la integración del principio de igualdad de género, y que no procede establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades, respectivamente.

La Memoria Normativa da cuenta de la regulación prevista en la en la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats (adelante LFPGFSH) y en particular del régimen general de indemnización de los daños causados por la fauna silvestre, así como de la función que desempeña la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, como disposición general de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regula las condiciones y medios de captura y eliminación de estos animales considerados dañinos.

La Memoria Económica señala que el Proyecto no incorpora compromiso de gasto alguno.

La Memoria Justificativa da cuenta de los motivos que aconsejan las modificaciones proyectadas.

Y finalmente, la Memoria Organizativa señala que el Proyecto no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incrementos o disminuciones de plantilla.

10. Consta en el expediente el Informe Jurídico de fecha 13 de enero de 2022, emitido por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medioambiente y con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, en el que, tras efectuar las consideraciones jurídicas que se estiman oportunas se concluye que el proyecto de Orden Foral se adecua a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en el Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, así como la necesidad de someterlo al dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, previo informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

11. Finalmente, por Orden Foral 37E/2022, de 26 de enero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se resuelve solicitar, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, el dictamen de este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final.

La parte expositiva del Proyecto justifica la modificación refiriéndose al contenido del artículo 31 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, relativo al régimen general de indemnización de los daños causados por la fauna silvestre, así como a la posibilidad de captura o eliminación de individuos de determinadas especies mediante autorización del Departamento competente en materia de Medio

Ambiente, prevista en el artículo 9 del referido texto normativo. La referida autorización puede ser sustituida por disposiciones generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regulen las condiciones y medios de captura y eliminación de estos animales considerados dañinos. Desde el año 1999 existe una disposición de carácter general que regula la captura y eliminación de las especies silvestres declaradas como plaga a efectos de la normativa mencionada. La primera disposición general se aprobó por Orden Foral 253/1999, de 17 de febrero, de la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se declaraban determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulaban las medidas de captura y eliminación de las mismas. Aquella Orden Foral fue derogada por la Orden Foral 198/2008, de 5 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Y esta última, fue derogada, a su vez, por la vigente Orden Foral 351/2010, de 20 de julio.

Según se afirma, en la actualidad es necesario modificar la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, de forma que se adecue mejor a la nueva situación de las especies y dote de una mayor eficacia a los procedimientos de su gestión.

La modificación del artículo 1 de la citada Orden Foral relativa a la exclusión del gorrión común (*passer domesticus*) del listado de especies plaga, se justifica porque su población se ha visto reducida de forma significativa en los últimos tiempos. Y la exclusión de la tórtola turca (*streptopelia decaocto*) se justifica porque no se encuentra contemplada como especie cazable en España, de acuerdo con el contenido de la Directiva 2009/147/CE y porque los daños causados por esta especie en los últimos años no han sido elevados. Por otro lado, la inclusión en la referida Orden Foral del muflón, se justifica por su consideración de especie invasora introducida de forma ilegal en el territorio foral. De modo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece que, «*En el supuesto de reintroducciones ilegales, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, impulsarán las acciones necesarias para revertir la situación a la existente con anterioridad a*

la de la reintroducción ilegal, con la erradicación de los ejemplares liberados y sus descendientes», y teniendo en cuenta que además de los efectos que la expansión de esta especie puede ocasionar a los ecosistemas, también presenta riesgos sanitarios importantes para la ganadería, así como a la agricultura, se propone su inclusión en la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio.

Finalmente, las restantes modificaciones de la Orden Foral se justifican en la necesidad de actualizar la redacción de sus preceptos (artículos 2 y 3) de manera coherente con los métodos de control de roedores en el campo, que se han visto limitados en el uso de determinados productos, así como con el contenido proyectado del artículo 1.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 14. g) de la LFCN señala que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en asuntos relativos a «proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos».

El proyecto de Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas se dicta en ejecución de la LFPGFSA. Y, en concreto, a la luz de lo establecido en su artículo 9, en cuyo apartado 2 se prevé que la autorización administrativa para dejar sin efecto las prohibiciones de dar muerte, dañar, molestar, perseguir o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, contenidas en su artículo 8 puedan ser sustituidas por disposiciones generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regulen las condiciones y medios de captura y eliminación de los animales. Disposiciones que habrán de publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

En los momentos actuales la Orden Foral 351/2010 de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura, constituye la referida disposición general que regula la captura y eliminación de las especies silvestres declaradas como plaga a efectos de la disposición general mencionada.

Por lo tanto, el Proyecto sometido a consulta tiene carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Orden Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con los preceptos citados, aplicados por analogía al Proyecto que nos ocupa, el procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición. De la literalidad del apartado 3 del artículo 132 se infiere que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, de modo que además de la oportuna justificación el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten su oportunidad, consulta a los Departamentos afectados, identificación del título competencial prevalente, marco normativo en que se encuadra, adecuación al ordenamiento jurídico, listado de las normas que quedan derogadas, afectación a la estructura orgánica, impacto por razón de género y de accesibilidad y discapacidad, descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas. Asimismo, la propuesta se acompañará de la estimación del coste a que dé lugar. De conformidad con el apartado 5 del artículo 132, la propuesta normativa habrá de ser informada por Secretaría General Técnica del Departamento competente con el contenido mínimo señalado en el referido apartado. Antes de su aprobación, se remitirá a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y será examinado en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su

Presidenta (en adelante LFGNP). Finalmente, el artículo 133 de LFACFNSPIF regula la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango reglamentario, previendo la consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma proyectada.

En el expediente obran los documentos de los que resulta la práctica de las actuaciones ya señaladas. En concreto, consta en el expediente el Informe de necesidad evacuado por el Servicio de Biodiversidad, la Orden Foral de inicio del procedimiento para la modificación proyectada, así como el primer texto relativo al proyecto de Orden Foral. En el procedimiento se ha omitido la consulta pública previa a la elaboración del Proyecto sobre la base de lo previsto en el artículo 133.6 de la Ley Foral 11/2019, al regularse aspectos parciales de una materia, si bien se ha realizado un trámite de audiencia e información pública; figurando en el expediente el pantallazo relativo a la publicación en el Portal de Gobierno Abierto, y habiéndose recibido diversas alegaciones y sugerencias, por parte de personas y asociaciones sindicales interesadas, algunas de las cuales fueron tenidas en consideración a la hora de redactar la nueva versión del proyecto de Orden Foral que se somete a consulta. Asimismo, la norma proyectada fue sometida al Consejo Navarro de Medio Ambiente que lo informó favorablemente en sesión de 5 de julio de 2021. Consta en el expediente el Informe sobre el proceso de participación evacuado por el Director del Servicio de Biodiversidad, y las Memorias Normativa, Económica, Justificativa y Organizativa, así como el estudio de cargas administrativas en relación con el proyecto de Orden Foral. El Director del Servicio de Biodiversidad evacuó Informe de evaluación de impacto de género en relación con la modificación proyectada, considerando que la norma resulta ser no pertinente a la integración del principio de igualdad de género, así como Informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad en el proyecto de Orden Foral, considerando que no procede establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades. Consta también en el expediente el Informe jurídico emitido por la Secretaría General Técnica de Desarrollo Rural y Medio Ambiente en el que se concluye que el proyecto de Orden Foral se adecua a

la legalidad vigente y que se ha tramitado conforme al procedimiento legalmente establecido. Y finalmente se ha dictado Orden Foral 37E/2022, de 26, de enero de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se ordena solicitar, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, el oportuno dictamen del Consejo de Navarra.

Habida cuenta de las actuaciones señaladas debemos concluir que, en términos generales, el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Marco normativo y competencia de la Comunidad Foral y de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente

El artículo 148.1. 9ª de la Constitución Española, faculta a las Comunidades Autónomas para que puedan asumir competencias en materia de protección del medio ambiente, y el apartado 1. 1ª para que puedan hacerlo, entre otras, en materia de caza. Todo ello, de manera coherente con el artículo 149.1.23 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Por su parte, el artículo 57 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye a la Comunidad Foral competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, en materia de medio ambiente y ecología, en el marco de la legislación básica del Estado. Y el artículo 50 de la LORAFNA reconoce competencias exclusivas, entre otras, en materia de caza.

Con base en el referido título habilitante se dictó la LFPGFSA, cuyo artículo 9.1. c) prevé la posibilidad de que las prohibiciones dispuestas en su artículo 8, relativas a dar muerte a los animales, puedan quedar sin efecto previa autorización expresa del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, cuando «para prevenir perjuicios importantes a otras especies, la agricultura, la ganadería, los bosques y montes, la caza, la pesca y la calidad de las aguas».

Dicha autorización, se indica en el número 2 de ese artículo 9 de la LFPGFSH, “podrá ser sustituida por disposiciones generales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regulen las condiciones y medios de captura y eliminación de los animales... (y) habrán de publicarse en el «Boletín Oficial de Navarra»”.

En ejecución de lo previsto en la referida LFPGFSH, se dictó la actual Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas.

Además de lo anterior, la adecuada delimitación del marco normativo obliga a hacer referencia a la legislación estatal aplicable en la materia y, en concreto, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como a la Directiva 2008/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. Y de acuerdo con los artículos 2, 7.12, 41.1. g) y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra y sus Consejeros ejercen la potestad reglamentaria, y sus disposiciones de carácter general o reglamentos del Gobierno de Navarra adoptan la forma de Decreto Foral las de su Presidenta o Presidente y las de las Consejeras o Consejeros, la de Orden Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP). Por lo tanto, se atribuye a las Consejeras y Consejeros la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, a través de la oportuna Orden Foral.

En consecuencia, el proyecto de Orden Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde a la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, y el rango es el adecuado.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto de Orden Foral

Según se desprende de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) –singularmente de su artículo 128 apartados 2 y 3- así como del artículo 56 apartados 2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del Proyecto objeto de examen serán la Directiva 2008/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la LFPGFSH.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la parte inicial de la norma, el Proyecto se dicta por la necesidad de modificar la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, de forma que se adecue mejor a la nueva situación de las especies y dote de una mayor eficacia a los procedimientos de su gestión.

En la parte expositiva del Proyecto, tras referirse la regulación general de indemnización de los daños causados por la fauna silvestre y la excepción de indemnización respecto de los daños causados por especies consideradas como plaga o respecto de las cuales el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente hubiera autorizado su captura controlada con anterioridad, así como la finalidad que a esos efectos cumple la actual Orden Foral 253/1999, de 17 de febrero, de la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación

de las mismas, la norma proyectada explica los motivos que justifican las modificaciones que se prevé introducir en la referida Orden Foral.

Así, en el artículo 1 de la citada Orden Foral, y a los efectos de lo previsto en la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, se considera como plaga en Navarra, entre otras especies de fauna silvestre al gorrión doméstico (*passer domesticus*). Sin embargo, desde la aprobación de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, el gorrión común ha visto cómo sus poblaciones se reducían de forma significativa. Las informaciones disponibles indican descensos cercanos al 40% en el ámbito estatal. Varias asociaciones naturalistas han solicitado por ello la eliminación de esta especie del listado de especies declaradas como plaga. En coherencia con ello, se propone su exclusión de la consideración como especie plaga a efectos del punto 2 del artículo 31 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo.

La tórtola turca (*streptopelia decaocto*) no se encuentra contemplada como especie cazable en España, de acuerdo al contenido de la Directiva de Aves 2009/147/CE. Por otro lado, los daños causados por esta especie en los últimos años no han sido elevados. Por ello es procedente su exclusión del listado de especies plaga, tal y como solicitan las asociaciones naturalistas.

Por otro lado, en tiempos recientes el muflón ha hecho su aparición en el territorio foral. El muflón es una especie de carácter invasor que ha sido introducida de forma ilegal en el territorio foral. En relación con ello, el apartado 6 del artículo 55 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece que *«En el supuesto de reintroducciones ilegales, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, impulsarán las acciones necesarias para revertir la situación a la existente con anterioridad a la de la reintroducción ilegal, con la erradicación de los ejemplares liberados y sus descendientes»*.

Además, según se advierte en la parte expositiva de la norma proyectada, de los efectos que la expansión de esta especie puede ocasionar a los ecosistemas, hay que tener en cuenta que presenta riesgos sanitarios

importantes para la ganadería, pudiendo frenar o revertir el trabajo importante de saneamiento ganadero desarrollado por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente para la ganadería. Asimismo, y como ya ha quedado evidenciado, produce daños a la agricultura por la irrupción de los rebaños salvajes en los campos de cultivo. De modo que su inclusión en la presente Orden Foral pretende activar nuevos mecanismos de lucha contra esta especie.

Finalmente, se afirma que los métodos de control de roedores en el campo se han visto también limitados en el uso de determinados productos. Por ello se debe actualizar la norma en coherencia.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto resulta clara en cuanto a su necesidad y finalidad, y se muestra coherente con lo dispuesto en los artículos 9 y 31.2 de la LFPGFSSH.

B) Contenido del Proyecto

Como ya se ha indicado, el Proyecto se compone de un artículo y una disposición final.

El artículo único modifica los artículos 1, 2 y 3 de la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas.

En concreto, en el artículo 1 letra k) se excluye de la consideración de plaga en Navarra al gorrión doméstico (*passer domesticus*) y en su lugar se incluye al muflón (*ovis musimon*) y se suprime la letra ñ) del referido artículo 1 para excluir también de la consideración de plaga a la tórtola turca (*streptopelia decaocto*).

Ninguna objeción cabe realizar a la modificación proyectada.

En el artículo 2, relativo a los métodos de control que se autorizan con carácter general para cada especie considerada plaga, se sustituye de la letra d) la referencia al gorrión común –que, como ya se ha indicado, quedaría

excluido de la consideración de plaga- y en su lugar la norma se refiere al muflón. Asimismo, se suprime el párrafo que autoriza la eliminación manual de los nidos y sus puestas, previa comunicación al guarderío de medio ambiente de la zona, en relación con el gorrión, el estornino negro y poblaciones domésticas asilvestradas, que se sustituye por la posibilidad de abatir durante el ejercicio de la caza cualquier especie cinegética autorizada por la Orden Foral de vedas de caza que anualmente promulga el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Y se añade, también, que, dentro de los núcleos urbanos, el control de las poblaciones domésticas asilvestradas de paloma bravía se llevará a cabo de acuerdo con los métodos o procedimientos autorizados por la normativa de desarrollo de la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra.

Ninguna objeción cabe realizar a las modificaciones proyectadas, con la excepción de que se mantiene la referencia a la tórtola turca y, por lo tanto, se admite su captura en los términos previstos en el referido artículo 2 de la Orden Foral. Lo cual, a juicio de este Consejo de Navarra, resulta contradictorio con la exclusión de la referida ave de la consideración de plaga, proyectada en el artículo 1 anterior. De modo que, para ser plenamente coherente, la Orden Foral deberá suprimir la referencia a la tórtola turca prevista en el artículo 2.

En el artículo 3, relativo a las medidas de carácter más especializado, se modifica la redacción de manera coherente con la exclusión del gorrión de la consideración de plaga y se indica que el Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente de la zona, bajo la dirección técnica del Servicio de Biodiversidad, se encargará del descaste de las poblaciones de coipú o rata-nutria y rata almizclera, mediante la colocación de trampas-jaula, o captura con arma autorizada para la caza. Asimismo, se añade que la eliminación de ejemplares de muflón se podrá realizar con arma utilizada para la caza, y que para la captura de estos animales con arma de fuego el Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente de la zona podrá ir acompañado de un tirador autorizado para esa función.

Ninguna objeción cabe realizar a la modificación proyectada.

La disposición final única establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra; lo que viene justificado por el contenido de la modificación propuesta.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, una vez atendida la observación formulada en el cuerpo del dictamen, el Proyecto de Orden Foral por la que se modifica la Orden Foral 351/2010, de 20 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se declaran determinadas especies de la fauna silvestre como plaga y se regulan las medidas de captura y eliminación de las mismas, se acomoda al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE

EL CONSEJERO-SECRETARIO

Alfredo Irujo Andueza

Hugo López López