

Expediente: 41/2019

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establece el Listado Navarro de Especies en Régimen de Protección Especial, se establece un nuevo Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra.

Dictamen: 43/2019, de 2 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de octubre de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 9 de agosto de 2019 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 (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establece el Listado Navarro de Especies en Régimen de Protección Especial, se establece un nuevo Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de julio de 2019.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 104/2018, de 17 de abril 2017, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se da inicio al procedimiento para la elaboración del Decreto Foral de inclusión de especies en el catálogo de especies amenazadas para Navarra (en adelante, el Proyecto), designando al Servicio de Medio Natural y al Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como órganos encargados de su elaboración y tramitación.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), el proyecto de Decreto Foral fue sometido a consulta pública previa desde el 27 de agosto hasta el 14 de septiembre de 2018 en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra. Posteriormente, el texto elaborado se sometió al trámite de participación con su exposición desde el 24 de diciembre de 2018 al 1 de febrero de 2019. Durante dicho periodo de tiempo se presentaron por parte de las Asociaciones Gurelur, Asociación Herpetológica Española, Grupo Lobo de Euskadi-Euskadiko Otso Taldea, Aranzadi, Gaden y siete particulares un total de 64 observaciones, que fueron objeto de un análisis detenido y se contestaron en un extenso informe emitido con fecha 2 de abril por los servicios jurídicos del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Según consta en el informe de transparencia de 4 de abril de 2019, suscrito por la Jefa de Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural y el Director del Servicio del Medio Natural, de las alegaciones recibidas 14 fueron aceptadas totalmente, 20 se asumieron de forma parcial y 31 fueron desestimadas.

3. El proyecto de Decreto Foral fue examinado en sesión celebrada el 1 de abril de 2019 por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, siendo informado por unanimidad favorablemente.

4. Al expediente se acompaña la memoria justificativa, informe propuesta de fecha de 4 de abril de 2019, suscrito por el Director del

Servicio de Medio Natural y la Jefa de Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural, en el que se argumenta la necesidad de la norma proyectada. En él se refieren las previsiones contenidas en los artículos 56 y 58 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB) y en el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Se incide en el desarrollo realizado por los Decretos Forales 563/1995, de 27 de noviembre, y 94/1997, de 7 de abril, sobre el catálogo de las especies amenazadas de fauna silvestre en Navarra y de creación de flora amenazada y medidas de conservación de la flora silvestre en nuestra Comunidad Foral, que se soportaban en la anterior legislación estatal, abundándose en la necesidad de su adecuación a la vigente normativa que es de carácter básico y complementación de los listado y catálogos estatales de las especies de fauna y flora.

Se remarca que las dos categorías recogidas en la normativa básica son adecuadas y suficientes para el conjunto de los taxones navarros, por lo que se estima que no se precisa establecer nuevas categorías. También se abunda en la necesidad de revisión del estatus de los diferentes taxones de fauna y flora en Navarra, conforme a lo señalado en la disposición adicional tercera del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y los criterios recogidos en la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural.

En el informe se pone de manifiesto que la propuesta técnica del Servicio de Medio Natural se ha sometido a revisión por parte de un panel de expertos en fauna y flora, a la exposición pública del Proyecto y que una parte importante de las aportaciones han sido aceptadas. También se refiere la aprobación dada al texto por el Consejo Navarro de Medio Ambiente en su sesión de 1 de abril.

En virtud de todo ello se propone: 1º.- Crear el listado navarro de especies silvestres en régimen en protección especial. 2º.- Crear, en sede de ese listado, el catálogo navarro de especies amenazadas con las categorías de en peligro de extinción y vulnerables, incluyendo a los que no figuren en

el catálogo español. 3º.- Establecer para las primeras las medidas del artículo 57.1 de la LPNB y su evaluación, y para las segundas las dispuestas en el artículo 59.1 de la LPNB. 4º.- Establecer el procedimiento de inclusión y exclusión de especies silvestres en el listado y en el catálogo y el cambio de categoría de amenaza. 5º.- Determinar la información necesaria para la inclusión de los taxones en el listado y en el catálogo, según las especificaciones que se señalan. 6º.- Derogar los catálogos anteriores de fauna y flora amenazadas. 7º.- Establecer una vigencia indefinida para el listado y catálogo.

5.- Obra también la memoria normativa de 7 de mayo de 2019, firmada por el Director del Servicio de Medio Natural y la Jefa de Sección de Planificación Estratégica del Medio Natural, en la que se hace eco del panorama normativo que fijan los artículos 56 y 58 de la LPNB y el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, en relación con el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y Catálogo Español de Especies Amenazadas. En ella se incide en el desarrollo normativo de los Decretos Forales 563/1995, de 27 de noviembre, y 94/1997, de 7 de abril, sobre el catálogo de las especies amenazadas de fauna silvestre en Navarra y de creación de flora amenazada y medidas de conservación de la flora silvestre en nuestra Comunidad Foral, que se soportaba en la anterior legislación estatal, justificándose la norma proyectada en la necesidad de adecuación de este régimen a la vigente legislación de carácter básico.

En cuanto al contenido del Proyecto se indica que las dos categorías recogidas en la normativa básica se estiman suficientes y adecuadas para los taxones navarros. Igualmente, se señala que se procede a la revisión del estatus de los taxones de fauna y flora conforme a la información obtenida en estos años y de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y los criterios de la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, que tienen la ventaja de evaluar tendencias de las poblaciones o aéreas de ocupación de las especies; apuntándose que, dada la limitada área de Navarra, las previsiones se han matizado con las Directrices para el uso de los criterios de la Lista Roja de la UICN a nivel

regional. Por lo que se concluye que la propuesta presentada se ajusta al marco jurídico vigente aplicable a las especies protegidas de Navarra.

6. Por lo que se refiere a la memoria económica, de fecha 1 de marzo de 2019, se indica que “el presente Decreto Foral no incorpora compromiso de gasto alguno”.

7. Finalmente, la memoria organizativa de 4 de abril de 2019, suscrita por el Director del Servicio de Medio Natural y la Jefa de sección de Planificación Estratégica del Medio Natural, indica que el Proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla.

8. El expediente incorpora asimismo el informe de evaluación del impacto por razón de sexo, de fecha 7 de mayo de 2019, del Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el que se señala expresamente que el Proyecto presenta “total contenido técnico” con “ausencia de incidencias relativas a impacto por razón de sexo en el texto analizado”, y no tiene “capacidad de incidir en el acceso y control de los recursos e influir en la ruptura del rol de género, ni el lenguaje utilizado puede considerarse discriminatorio”.

9. Con fecha de 7 de mayo de 2019 el Proyecto fue remitido a los distintos departamentos del Gobierno de Navarra para la realización de observaciones.

10. La Secretaria General Técnica emite informe, con fecha 8 de mayo de 2019, señalando que la tramitación del Proyecto resulta adecuada, si bien se precisa informe sobre las medidas de accesibilidad universal para el acceso público al listado y catálogo que se apruebe, así como la solicitud del informe que corresponde a este Consejo de Navarra.

11. Con fecha 9 de mayo de 2019, el director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, emitió el informe de impacto sobre la accesibilidad y discapacidad del proyecto del Decreto Foral objeto de consulta, en el que se concluye que “no se aprecia en ninguna de sus medidas incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y

de discapacidad, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas”, destacándose que “la información sobre las especies incluidas en el Listado y Catálogo se proporcionarán a través de Internet, mediante el portal del departamento competente en materia de Medio Ambiente de manera que el acceso electrónico de los datos registrales está garantizado”.

12. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa examinó el Proyecto emitiendo un informe, de fecha 12 junio de 2019, en el que se recogen diversas consideraciones jurídicas sobre la competencia para dictar el decreto foral y su rango normativo, su adecuación en cuanto al procedimiento de elaboración, su forma y estructura, así como del fondo regulado. Estas han sido atendidas e incorporadas al texto del Proyecto, según se explica en el informe de 21 de junio de 2019 de la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

13. El Proyecto fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 24 de julio de 2019.

14. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 24 de julio de 2019, tomó en consideración el presente proyecto de Decreto Foral a efectos de la petición del preceptivo dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

En la exposición de motivos, tras referir las previsiones de los artículos 56 y 58 de la LPNB, se alude a la capacidad normativa y de actuación de las Comunidades Autónomas para establecer en su ámbito territorial listados de especies silvestres en régimen de protección especial y catálogos de especies amenazadas, e incrementar su grado de protección. Se cita la normativa estatal de catalogación vigente, el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, así como el desarrollo normativo llevado a cabo en la Comunidad Foral en cuanto a la catalogación de las especies amenazadas de la fauna,

Decreto Foral 563/1995, de 27 de noviembre, y de la flora, Decreto Foral 94/1997, de 7 de abril. Se pone de relieve que esta segunda norma se aprobó en desarrollo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que ha sido sustituida por la LPNB, siendo necesaria su adecuación a la normativa estatal básica; así como que la primera se aprobó en desarrollo de la Ley Foral 2/1993, en la que se recoge un número mayor de categorías que el establecido en el artículo 58.1 de la LPNB, situación normativa que resulta compatible en virtud del artículo 58.3 de la LPNB.

Se advierte que no se ha fijado un listado autonómico de especies silvestres en régimen de protección especial según lo señalado en el art. 56.4 LPNB, así como la necesidad de revisar el estatus de los taxones de fauna y flora por el tiempo transcurrido. Se señala que ello se ha realizado de acuerdo a lo establecido en la disposición adicional tercera del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y criterios fijados en la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, matizándose con las Directrices para el Uso de los Criterios de la Lista Roja de la UICN a Nivel Regional.

En cuanto al contenido normativo, el artículo 1 fija el objeto del proyecto de Decreto Foral, la creación del Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, sus categorías, y actualización. El artículo 2 prevé el régimen de protección y efectos de la inclusión de taxones en el Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y en el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra. El artículo 3 prevé la inclusión y exclusión de especies en el Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y en el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra. Y, finalmente, el artículo 4 regula la información que debe figurar para la inclusión de taxones en el Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y en el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra.

Por su parte, la disposición derogatoria prevé la derogación expresa de los ya citados Decretos Forales 563/1995, de 27 de noviembre, y 94/1997, de 7 de abril. En tanto que la disposición final primera habilita para el desarrollo reglamentario al titular del departamento con competencias en medio ambiente, y la final segunda dispone la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El anexo final incluye el listado navarro de especies silvestres en régimen de protección especial, y los catálogos de especies de flora y fauna amenazadas en Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la legislación estatal básica atinente al patrimonio natural y biodiversidad actualmente recogida en la Ley 42/2007, 13 de diciembre, cuyo artículo 56.4 señala que: *“Las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación o con el fin de establecer un mayor grado de protección”*; previsiones fijadas en los artículos 30 a 32 de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La regulación proyectada sobre fauna silvestre encuentra anclaje en la habilitación reglamentaria contenida en el artículo 17.2 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, que prevé: *“La inclusión o exclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra, o el cambio de categoría dentro del mismo, se realizará por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral, a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Navarra”*.

Por su parte, el desarrollo de la revisión normativa sobre taxones de fauna y flora presentes en Navarra se fundamenta en la normativa básica estatal prevista en la LPNB y la disposición adicional tercera del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, que se ha concretado en el ámbito estatal en la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por el que se aprueban los criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en el Catálogo Español de Especies Amenazadas.

En consecuencia, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), regulaba, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. Esta regulación se contiene, en la actualidad, en el título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, habiendo quedado sin contenido los referidos artículos 58 a 63 en virtud de lo prevenido por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo, de modificación de la LFGNP.

Ello no obstante, por motivos temporales, la normativa de aplicación en el caso presente, en el que el procedimiento de elaboración de la norma se ha iniciado en 2018, está constituida por lo prevenido por los mencionados artículos 58 a 63 de la LFGNP, reguladores del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su parte expositiva como en las memorias e informes incorporados al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado por la Consejera del

Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Medio Natural y al Servicio de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Acompañan al proyecto las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP, e informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad.

Consta en el expediente que el Proyecto ha sido sometido, antes de su elaboración y con posterioridad, a exposición e información pública en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, formulándose un amplio número de sugerencias, que han sido puntualmente valoradas e informadas, asumiéndose en una gran parte en el texto final.

También ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, y el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, quien realizó diversas observaciones jurídicas sobre el fondo normativo, que fueron incorporadas al texto del proyecto de Decreto foral.

El proyecto de Decreto foral se ha remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siendo examinado por la Comisión de Coordinación.

De todo ello se deriva que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

Con carácter general cabe recordar el marco regulatorio internacional que se proyecta sobre la materia que nos ocupa. Así, el Convenio sobre la diversidad biológica, adoptado en Río de Janeiro en 1992, fue ratificado por España el 16 de noviembre de 1993. En él se proclama que la conservación de la diversidad biológica constituye un interés común de toda la humanidad, por su importancia para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera. También ordena prevenir y

atacar en su fuente las causas de esa pérdida, mandato que se ha plasmado en el plan estratégico de la diversidad biológica 2011-2020, aprobado en 2010 por la X Conferencia de las Partes.

En el ámbito de la Unión Europea, la protección de las especies silvestres y amenazadas han sido objeto de atención especial a través de la Directiva Habitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre), y la Directiva aves (Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres), fijándose los parámetros fundamentales del marco normativo de la Red Natura 2000.

La Constitución Española establece en el su artículo 149.1.23 que es competencia exclusiva del Estado “la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, norma que derogó y sustituyó a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, legislación estatal básica, ha incorporado al ordenamiento jurídico español las directivas citadas, estableciendo un nuevo marco básico regulatorio. En su artículo 56, la LPNB ha dispuesto el listado de especies silvestres en Régimen de Protección Especial, estableciendo en su número 1 la creación del *“listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, que se instrumentará reglamentariamente, previa consulta a las comunidades autónomas y que incluirá especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España”*; en su número 4 ha reconocido que *“las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones*

y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación o con el fin de establecer un mayor grado de protección”.

Igualmente, el artículo 58 de la LPNB ha fijado la disciplina sobre el catálogo español de especies amenazadas, con la siguiente categorización:

1. En el seno del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, se establece el Catálogo Español de Especies Amenazadas que incluirá, cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje, los taxones o poblaciones de la biodiversidad amenazada, incluyéndolos en algunas de las categorías siguientes:

a) En peligro de extinción: taxones o poblaciones cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando.

b) Vulnerable: taxones o poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellos no son corregidos. (...)

3. Las Comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies amenazadas, estableciendo, además de las categorías relacionadas en este artículo, otras específicas, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación.

4. Las Comunidades autónomas podrán, en su caso, incrementar el grado de protección de las especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas en sus catálogos autonómicos, incluyéndolas en una categoría superior de amenaza.

Esta regulación se ha desarrollado a través del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, legislación que también goza de carácter básico según señala su disposición final primera.

En relación con el carácter básico de la normativa recogida en la LPNB, la STC 69/2013, 14 de marzo, ha apuntado que:

“Es sobradamente conocida la doctrina de este Tribunal en lo que concierne a la legislación básica, que se traduce en la necesaria concurrencia de ciertos requisitos de orden formal y de orden material.

De acuerdo con nuestra doctrina, no cabe duda de que la Ley del patrimonio natural y la biodiversidad cumple los requisitos de orden formal, al proclamar en su disposición final segunda su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE.

En cuanto a los criterios específicos que este Tribunal ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito material, reproducimos ahora en sus elementos esenciales la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, por resultar plenamente aplicables al presente proceso constitucional:

«El primero de estos criterios se concreta en que "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 [FJ 1 D) *in fine*] de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (STC 102/1995, FJ 8).

El segundo criterio consiste en "que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho" (STC 102/1995, FJ 9) (...)

(...) la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente implica, «de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la "indispensable solidaridad colectiva" a que se refiere el art. 45.2» (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4).

Estos parámetros delimitan un ámbito de intervención estatal que puede ser singularmente intensa, en la medida en que la legislación básica, que «posee la característica técnica de normas mínimas de protección» (STC 170/1989, FJ 2), venga justificada por la necesidad de dar respuesta a la situación que ha quedado descrita, que sin incurrir en exageración puede calificarse de riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global".

En cuanto a la relación que debe mediar entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo esta STC 69/2013, 14 de marzo, ha indicado que:

“Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo... la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, «con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica» (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues «no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas» [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].

Para nuestra Comunidad Foral, el artículo 57.c) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (en adelante, LORAFNA) atribuye a Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre la materia de “medio ambiente y ecología”.

En ejercicio de esa competencia Navarra dictó la Ley Foral 2/1993, 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, en ejecución de la legislación básica contenida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En su artículo 17, número 1, la Ley Foral 2/1993, dispuso la creación del catálogo de Especies Amenazadas de Navarra de fauna silvestre, estableciendo en su número 2 que *“la inclusión o exclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas de*

Navarra, o el cambio de categoría dentro del mismo, se realizará por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral, a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Navarra, a emitir en el plazo de un mes”.

Por su parte, el artículo 18 de esta Ley Foral 2/1993 fijó que:

“1. Las especies, subespecies o poblaciones que se incluyan en el Catálogo deberán ser clasificadas en alguna de las siguientes categorías:

a) En peligro de extinción, reservada para aquellas cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando.

b) Sensibles a la alteración de su hábitat, referida a aquellas cuyo hábitat característico está particularmente amenazado, en grave regresión, fraccionado o muy limitado.

c) Vulnerables, destinada a aquellas que corren el riesgo de pasar a las categorías anteriores en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellas no son corregidos.

d) Extinguidas, en la que se incluirán las que siendo autóctonas se han extinguido en Navarra, pero existen en otros territorios y pueden ser susceptibles de reintroducción.

e) De interés especial, en la que se podrán incluir las que, sin estar contempladas en ninguna de las precedentes, sean merecedoras de una atención particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, o por su singularidad.

2. El Gobierno de Navarra podrá ampliar mediante Decreto Foral las categorías de especies amenazadas, con objeto de posibilitar la inclusión de especies cuya protección exija medidas especiales”.

Por lo que se refiere a la catalogación de especies amenazadas en Navarra, la citada ley foral fue desarrollada a través del Decreto Foral 563/1995, de 27 de noviembre, por el que se incluyen en el catálogo de especies amenazadas de Navarra determinadas especies y subespecies de vertebrados de la fauna silvestre. Posteriormente, se creó mediante el Decreto Foral 94/1997, de 7 de abril, el catálogo de la flora amenazada de Navarra y de medidas para la conservación de la flora silvestre catalogada, en ejecución de la legislación básica contenida en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, actualmente sustituida por LPNB.

En consecuencia, la norma proyectada se encuentra amparada por los preceptos legales reseñados de la normativa estatal básica, LPNB y el Real Decreto 139/2011, y la dictada en el ámbito foral -Ley Foral 2/1993-.

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 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto la sustitución de dos normas reglamentarias también aprobadas mediante Decreto Foral.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 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 normativa estatal básica que se recoge en la LPNB y el Real Decreto 139/2011, así como la Ley Foral 2/1993.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la Exposición de Motivos de la norma, el

Proyecto se dicta para adecuar la normativa navarra sobre catálogos y listado de especies silvestres y amenazadas a la regulación básica estatal actualmente en vigor. En ese sentido se han detallado las previsiones contenidas en los artículos 56 y 58 de la LPNB y el Real Decreto 139/2011, remarcando las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia para implementar la protección de las especies amenazadas. Se ha explicado el fundamento y la regulación efectuada en la Comunidad Foral Navarra sobre la catalogación de fauna y flora silvestre en peligro o amenazada a través de los Decretos Forales 563/1995 y 94/1997. Se ha puesto de relieve la compatibilidad de las categorías recogidas en la Ley Foral 2/1993 con lo establecido en el artículo 58.3 de la Ley 42/2007. Igualmente, se ha abundado en la necesidad de revisión del estatus de los taxones de fauna y flora, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la normativa de desarrollo foral, así como los criterios empleados para ello que conjugan el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2017, por el que se aprueban los criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, con las Directrices para el Uso de los Criterios de la Lista Roja de la UICN a Nivel Regional.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad puesto que desarrolla las previsiones de la legislación básica contenida sobre catalogación de especies en peligro y amenazadas, actualizando la regulación sobre esta materia en ordenamiento jurídico navarro. En consecuencia, cabe estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

Como ya se apuntó con anterioridad, el Proyecto consta de cuatro artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El artículo 1 se dedica al objeto de la norma. Su número 1 crea el Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. En su número 2 se establece, dentro del listado, un nuevo Catálogo de

especies de flora amenazadas en Navarra, fijándose dos categorías: a) en peligro de extinción; o b) vulnerable; con la indicación de que en este sólo se incluirán los taxones no recogidos en el Catálogo Español o que en éste se clasifiquen de menor amenaza. En su número 3 se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra según figura en el Anexo, incluyéndose los taxones no recogidos en el Catálogo Español o clasificados con menor amenaza en éste.

Desde el contraste de la legalidad, nada cabe objetar al contenido normativo que se acoge en este precepto.

De un lado, el listado y categorización de las especies de flora silvestres y amenazadas que prevé la norma viene a desarrollar y complementar las previsiones fijadas en la vigente legislación básica recogida en la LPNB y el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, aplicando los criterios recogidos en la Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, y las Directrices para el Uso de los Criterios de la Lista Roja de la UICN a Nivel Regional.

De otro, el precepto respeta formalmente la categorización prevista en la vigente Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, fijada en su artículo 18, como se puede comprobar por lo dispuesto en el Anexo del proyecto de Decreto Foral. En éste expresamente se prevé como categorías posibles aplicables todas las señaladas en el artículo 18 de la Ley Foral 2/1993 -EP: en peligro de extinción; VU: vulnerable; SH: sensible a la alteración del hábitat; IE: de interés especial; y EX: extinguidas-, aunque la categorización efectuada se limite a las dos actualmente fijadas por la LPNB (EP -en peligro de extinción- y VU -vulnerable-). Se ha solventado así el problema de que este precepto debe acomodarse a la Ley Foral 2/1993, que se encuentra vigente en la materia y que obedece al marco regulatorio básico anterior, pudiendo resultar deseable por coherencia que el legislador foral acometiera directamente la actualización de la legislación foral sobre patrimonio natural y biodiversidad para ajustarla a la vigente normativa básica estatal que acoge la LPNB.

El artículo 2 regula el régimen de protección y efectos de la inclusión de taxones objeto de listado y catalogación. Así, en su número 1 se dispone la aplicación de lo establecido en el artículo 57, apartado 1, de la LPNB para el listado de especies silvestres en régimen de protección especial, fijando la obligación de evaluar periódicamente su estado de conservación. En su número 2, se prevé la aplicación de lo dispuesto en artículo 9.1 de la LPNB para el Catálogo de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Navarra.

El precepto es conforme a Derecho. Las previsiones establecidas se remiten a lo fijado en la legislación básica que, conforme a la doctrina constitucional recogida en la citada STC 69/2013, de 14 de marzo, son de aplicación en Navarra, resultando los preceptos de la LPNB a los que se remite el proyecto de Decreto Foral complementarios y compatibles con la regulación contenida en la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo.

En este sentido cabe recordar que el artículo 57.1 de la LPNB, dedicado a las prohibiciones y garantía de conservación para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, prevé que:

“1. La inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de una especie, subespecie o población conlleva las siguientes prohibiciones genéricas:

a) Tratándose de plantas, hongos o algas, la de recogerlas, cortarlas, mutilarlas, arrancarlas o destruirlas intencionadamente en la naturaleza.

b) Tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo.

c) En ambos casos, la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos, salvo en los casos en los que estas actividades, de una forma controlada por la Administración, puedan resultar claramente beneficiosas para su conservación, en los casos que reglamentariamente se determinen.

Estas prohibiciones se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de estas especies, subespecies o poblaciones”.

Por su parte, el artículo 9.1 de la LPNB que regula los objetivos y contenido del inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone que:

“El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las comunidades autónomas y de las instituciones y organizaciones de carácter científico, económico y social, elaborará y mantendrá actualizado un Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que recogerá la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario”.

En el artículo 3 del proyecto de Decreto Foral, se establece el régimen de inclusión y exclusión en el listado y los catálogos. En cuanto a los taxones de floras silvestre y amenazada, el número 1 señala que se producirá cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje y se efectuará por Orden Foral de la persona titular del departamento competente en materia de medio ambiente, previo informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente. Respecto a los taxones de fauna silvestre y amenazada, se prevé que se realice cuando exista información técnica o científica que lo aconseje y conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2. de la Ley Foral 2/1993, o norma que lo sustituya.

En el artículo 4 se recoge la información que habrá de incluirse para cada taxón: a) Denominación científica, nombres vulgares y posición taxonómica. b) Ámbito territorial ocupado por la especie, subespecie o población. c) Criterios y breve justificación técnica de las causas de la inclusión. Además, se contempla que como información adicional se incluya: a) Categoría de amenaza, con justificación de la misma. b) Diagnóstico del estado de conservación, y amenazas.

Ambas normas son conformes a Derecho, pues recogen y se acomodan a las previsiones contenidas en los artículo 6 y 8 del Real Decreto 139/2011, así como al artículo 17 de la vigente Ley Foral 2/1993.

Por último, en el plano de la legalidad, nada cabe objetar a la disposición derogatoria, que deroga expresamente los Decretos Forales

563/1995, de 27 de noviembre, y 94/1997, de 7 de abril; ni a la disposición final primera, que habilita para el desarrollo reglamentario al titular del departamento con competencias en medio ambiente; ni a la final segunda, que dispone la entrada en vigor de la norma Proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

En cuanto al anexo final, que incluye el listado navarro de especies silvestres en régimen de protección especial, el catálogo de especies de flora amenazadas en Navarra y el catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra, no merece tampoco tacha alguna de legalidad por cuanto recoge expresamente las categorías previstas en el artículo 18 de la Ley Foral 2/1993, aunque la categorización que efectúa de las especies de flora y fauna se limita a las dos previstas en la LPNB.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el que se establece el Listado Navarro de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, se establece un nuevo Catálogo de Especies de Flora Amenazadas de Navarra y se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.