



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 719/2009

(Pleno)

La Laguna, a 10 de diciembre de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley del Catálogo Canario de Especies Protegidas (EXP. 689/2009 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. La Presidenta, en funciones, del Parlamento de Canarias mediante escrito de 4 de noviembre de 2009, solicita al amparo de los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 141.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, por el procedimiento ordinario, Dictamen de este Organismo en relación con la Proposición de Ley del Catálogo Canario de Especies Protegidas, tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 21 y 22 de octubre de 2009.

2. Según se recoge en la Exposición de Motivos de la Proposición presentada, la misma se ampara en el art. 45.2 de la Constitución, en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, básica, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), y en las Directivas 79/409/CEE (Aves) y 92/43/CEE (Hábitats).

En la Comunidad Autónoma de Canarias, la materia, sobre la que la Proposición recae, se encuentra actualmente regulada en el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, y la Orden de 13 de julio de 2005, por la que se determinan los criterios que han de regir la evaluación de las especies de la flora y fauna silvestres amenazadas.

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Suay Rincón.

Estructura de la Proposición de Ley.

3. El texto de la Proposición de Ley se *estructura* de la siguiente forma:

Consta, en primer lugar, de una Exposición de Motivos en la que se argumentan las razones y finalidad de la regulación que se propone realizar.

El cuerpo de la norma propuesta tiene un artículo único, relativo al Catálogo Canario de Especies Protegidas; tres disposiciones adicionales, referidas a la creación del Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias, a la consulta por el Estado de especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular y a la regulación de colectas científicas y planes de recuperación; una disposición transitoria única, referente a la normativa aplicable hasta la regulación del Banco de Datos de la Biodiversidad y a los planes de recuperación de especies amenazadas; una disposición derogatoria; una disposición final, que, en su primer apartado, autoriza al Gobierno de Canarias a dictar las disposiciones reglamentarias para el desarrollo y aplicación de la Ley y, en el segundo, establece que la Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Por último, la norma propuesta posee seis Anexos en los que se enumeran las especies "en peligro de extinción" (Anexo I), las especies "vulnerables" (Anexo II), las especies de "interés para los ecosistemas canarios" (Anexo III), se realizan definiciones (Anexo IV), se establecen los criterios para catalogación, descatalogación o cambio de categoría de una especie, subespecie o población catalogada "en peligro de extinción" o como "vulnerable" (Anexo V) y se disponen los criterios para la catalogación o descatalogación de una especie, subespecie o población declarada como "de interés para los ecosistemas canarios" (Anexo VI).

II

Fines de la Proposición de Ley.

1. Por lo que a los *fin*es de la Ley propuesta atañe, de la Exposición de Motivos de la Proposición resultan los siguientes:

"La Comunidad Autónoma de Canarias ha carecido hasta ahora de un cuerpo legal actualizado que enmarque y dé coherencia a todo ese conjunto normativo (...) con el fin de favorecer una aplicación coordinada y eficaz de toda esa normativa, basada además en los más recientes conocimientos que ponen de manifiesto la oportunidad y necesidad de actualizar el catálogo canario de especies protegidas".

Se pretende, pues, otorgar “mayor rigor a las figuras de protección” al mismo tiempo que se pretende evitar “excesos injustificados que hipotecan bienes jurídicos e intereses generales prioritarios”. A este fin se dedica la reordenación de la tipología de especies protegidas con el ánimo de lograr *una correspondencia y exactitud clara* entre el Listado de especies silvestres protegidas en régimen de protección especial y el Catálogo español de especies amenazadas, creados por la Ley 42/2007, LPNB.

Por ello, “se crea el citado Catálogo Canario de Especies Protegidas”, en el que además de incluir las categorías básicas de especies amenazadas se acoge también una categoría específica, como es la de las especies de interés para los ecosistemas canarios.

La “presente Ley eleva el rango y *ajusta los criterios* de catalogación, descatalogación y cambio de categoría de protección que ya estaban vigentes en nuestro Ordenamiento (...)”.

También se “propician nuevas reglas competenciales y procedimentales para ordenar esos mismos procedimientos, otorgándoles mayor rigor; asimismo se incorporan nuevas normas que permitirán agilizar su tramitación, dentro del proceso de racionalización y simplificación administrativa que reclama la ejecución de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior”.

Igualmente, “se da el *rango jurídico necesario* al Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias, que se consolida como registro público de carácter administrativo e instrumento indispensable para facilitar los fines de la presente Ley”.

“Finalmente, la presente Ley da cobertura a las competencias que la legislación básica remite a las Comunidades Autónomas en esta materia. Desde esta perspectiva, la presente Ley establece *reglas claras* sobre los términos en que las especies protegidas en la Comunidad de Canarias serán incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de la Ley 42/2007”.

Régimen competencial.

2. Por lo que atañe al régimen de las *competencias* establecidas en relación con la materia a la que se contrae la presente Proposición de Ley, se señala que este Consejo trató sobre las mismas en su Dictamen 73/2001, de 12 de junio, que tenía

por objeto, precisamente, el Proyecto de Decreto por el que se creaba el Catálogo de especies amenazadas de Canarias.

Como se exponía en el mencionado Dictamen, el art. 149.1.23, CE atribuye al Estado competencia exclusiva en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Y, por su parte, el Estatuto de Autonomía (EAC) asume para la CAC competencia "exclusiva" sobre espacios naturales protegidos y de desarrollo legislativo y de ejecución sobre protección del medio ambiente (arts. 30.16 y 32.12).

La Sentencia 102/95 del Tribunal Constitucional, partiendo de la existencia en este ámbito material de competencias compartidas y también concurrentes, concluye que el Estado puede establecer normas básicas de distinta entidad, incluso hasta amparar alguna vez la ejecución estatal, que han de responder a la idea de establecer una ordenación protectora mínima, homogénea y suficiente, la cual ha de permitir a las Comunidades Autónomas, aparte de disponer del grueso de la actividad ejecutiva o de gestión, tanto la posibilidad del desarrollo normativo en esta materia, aunque pueda ser reducida en ocasiones por la indicada razón, como, sobre todo, la de incrementar el nivel protector previsto por el Estado, especialmente cuando tengan competencia sobre espacios naturales protegidos, pese a que esta materia se incluye en el medio ambiente y, por tanto, es susceptible de ser incidida también por normas básicas estatales.

Asimismo, en nuestro Dictamen 73/2001 se trató la cuestión de si el desarrollo legislativo en la materia, puede ser realizado por la Comunidad Autónoma tanto por Ley formal, cual una primera aproximación al término parece indicar, como por Reglamento. Pues bien, a la vista de lo dispuesto en las normas sobre distribución de competencias entre Estado central y Comunidades Autónomas contenidas en los arts. 148 y 149, CE, el Tribunal Constitucional ha entendido que la expresión legislación incluye todo Acto normativo, es decir, tanto Ley formal o Acto con fuerza de Ley como Reglamento. Y que las normas básicas han de ser establecidas en principio por Ley formal o Acto con fuerza de Ley, pero también pueden excepcionalmente serlo por Reglamento ejecutivo de ésta. Asimismo, a la luz de tales normas y de las estatutarias que asumen competencia para la respectiva Comunidad Autónoma, explicitando cierto título habilitante material, considera que el término desarrollo legislativo es asimilable a desarrollo normativo y, por tanto, que puede ser producido por Ley formal o por Reglamento.

Por último, en el indicado Dictamen se estima que el Reglamento autonómico que regule cierta materia sin reserva legal no sólo ha de ajustarse a las normas básicas que desarrolla, legales y reglamentarias, sino que tanto ha de respetar cualquier otra norma legal autonómica que incida en la materia, como ceder en su momento ante la Ley, en principio inexistente, que luego decidiera dictar al Parlamento al respecto, entendiendo que la Ley formal es el instrumento más adecuado para aprobar la regulación autonómica sea o no de desarrollo, no ya de existir reserva legal por causa obvia, sino en cualquier caso por razones de seguridad jurídica, eficacia normativa y garantía institucional.

III

En lo que respecta a la adecuación jurídica de la Proposición de Ley presentada, en términos generales se considera ajustada al Ordenamiento jurídico. No obstante, se realizan las siguientes observaciones de carácter general, al articulado y de técnica normativa:

1. Observaciones de carácter general.

- Exposición de Motivos.

En la Exposición de Motivos se señalan algunas finalidades que luego no se desarrollan totalmente en el articulado.

En este sentido, expresa que se propician nuevas reglas competenciales y procedimentales, otorgándoles mayor rigor y, asimismo, se incorporan nuevas normas que permitirán agilizar la tramitación de los procedimientos, dentro del proceso de racionalización y simplificación administrativa que reclama la ejecución de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Al respecto, se advierte que en la norma proyectada, no se observa que se incorpore ningún precepto con dicha finalidad, ni tampoco que se refiera a la citada Directiva, ya sea de forma directa o indirecta. Esta Directiva contempla limitaciones a la liberalización que propone, entre otras, por razones medioambientales.

Por otra parte resalta, en su penúltimo punto, que la Proposición de Ley da cobertura a las competencias que la legislación básica remite a las Comunidades Autónomas en esta materia.

Así, en el art. 76.1 y 77.3 LPNB se contienen previsiones en el sentido de que se considerarán infracciones administrativas las recogidas en la LPNB, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, correspondiendo la sanción a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

El art. 6 del Decreto 151/2001, 23 de julio, por el que se creó el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, que quedará derogado por la norma proyectada, remite, en cuanto al régimen sancionador, a la normativa estatal, atribuyendo la competencia para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores a los Cabildos Insulares en virtud de las competencias que les han sido delegadas y mientras dure la delegación, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.

Sin embargo, en el texto de la Proposición de Ley no se contiene ninguna previsión respecto a la regulación en nuestra Comunidad Autónoma del régimen sancionador de referencia, pudiendo producirse lagunas su ordenación. Por eso, se estima que es una materia cuya regulación debe contenerse en la Proposición de Ley.

2. Observaciones al articulado.

- Art. único. Apartados 1 y 2.

La norma proyectada realiza una nueva ordenación de las cuatro categorías existentes, de protección de especies amenazadas, en el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias ("en peligro de extinción", "sensibles a la alteración de su hábitat"; "vulnerables" y "de interés especial"). La Proposición de Ley prevé tres categorías ("en peligro de extinción", "vulnerables" y "de interés para los ecosistemas canarios"). Tal reordenación es conforme con la Ley 42/2007 LPNB, que distingue como categorías básicas las de "en peligro de extinción" y "vulnerables" (art. 55.1 LPNB).

Las especies incluidas en esta categoría de interés para los ecosistemas canarios, no son de las amenazadas, a las que se refiere el apartado 1, pero son merecedoras de atención particular por su importancia ecológica en espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos o de la Red Natura 2000. Su régimen jurídico de protección será el previsto en los planes de gestión de los espacios naturales protegidos y de los hábitats de la Red Natura 2000 y, en su defecto, las previstas en el art. 54.1 de la Ley 42/2007 LPNB.

Ahora bien, la norma proyectada contempla la posibilidad de actuaciones promovidas por razón de interés público y prioritario que afecten a estas especies,

pudiéndose actuar siempre que no afecten sensiblemente al ecosistema, sin perjuicio de las medidas compensatorias que, en su caso, se puedan arbitrar según lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 42/2007 LPNB.

En el apartado 5 del art. 45, citado, se prevé la posibilidad de actuar en zonas de la Red Natura 2000, si a pesar de que existan conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y falten soluciones alternativas. No obstante debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes deberán tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

Cuando de límites se trata, deberán acordarse en los términos que la propia legislación básica dispone. Es decir: estudio de alternativas; si no las hay, para realizar el plan, programa o proyecto es preciso que existan razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social o económica, y se tomen cuantas medidas compensatorias sean necesarias. En este sentido procede completar la regulación proyectada del último punto de este apartado 2 del art. único, en relación con la Red Natura 2000.

- Disposición final única.

Una de las finalidades de la norma proyectada es crear un cuerpo legal actualizado que enmarque y dé coherencia a la normativa existente, de forma que se favorezca su aplicación coordinada y eficaz.

La disposición transitoria única prevé que hasta tanto se produzca la regulación específica aplicable al Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias y de los planes de recuperación de especies en peligro de extinción y de conservación de las especies vulnerables, le será de aplicación la normativa que se ha venido aplicando (Orden de 1 de junio de 1999 de la Consejería de Medio Ambiente para el Banco de Datos y el art. 5, apartados 2, 3 y 4 del Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, modificado por Decreto 188/2005, de 13 de septiembre).

Con el fin de que se pueda disponer en el menor tiempo posible de esa nueva normativa actualizada, de aplicación coordinada y eficaz, se considera procedente establecer, en la disposición final única, un plazo razonable para que el Gobierno

dicte las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

3. Observaciones de técnica normativa.

- Distribución de contenidos.

Con carácter general, la distribución de contenidos de la norma propuesta debería ajustarse a las exigencias de una buena técnica normativa. En efecto, se señala al respecto:

La disposición adicional primera tiene contenido sustantivo no adicional; debiera ser un artículo más de la Ley propuesta.

Por otra parte, en la inteligencia de la Ley (segundo párrafo del artículo único PPL), la inscripción en el Banco de Datos de Biodiversidad es *previa* a la inscripción en el Catálogo, por lo que la creación de aquél -y su previsión normativa- debe ser previa a la de éste.

Los Anexos I, II y III, relativos respectivamente a las especies incluidas en cada una de las tres categorías de especies protegidas (en peligro de extinción, vulnerables y de interés para los ecosistemas canarios), sí cumplen la función que, en la estructura de una norma, se asigna a los Anexos.

El Anexo IV, sin embargo, no lo hace. Se refiere a las "Definiciones", cuyo lugar idóneo de ubicación es en un precepto situado en la parte sustantiva inicial de la norma propuesta.

Tampoco cumple una función adicional el Anexo V (relativo a los "Criterios para la catalogación, descatalogación o cambio de una categoría de una especie, subespecie o población catalogadas en peligro de extinción o como vulnerable"), pues su contenido debiera estar en la parte sustantiva de la norma proyectada. Igual consideración merece el Anexo VI (relativo a los "Criterios para la catalogación o descatalogación de una especie, subespecie o población declarada como de interés para los ecosistemas canarios").

- Artículo único PPL.

Apartado 1. El Catálogo debiera ordenar sus contenidos en *Secciones*, tantas como situaciones posibles de especies protegidas.

Anexo V. Apartados A y B. Se debiera fijar el inicio del cómputo de 10 años relativos a la distribución de especies y tamaño de población.

IV

Observaciones a los Anexos I, II y III.

1. Con carácter general, se considera que es conforme a Derecho regular el Catálogo en una norma de rango legal.

La fórmula seguida, la Proposición de Ley, no es la que mejor permite el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación pública en una materia tan sensible y proclive a garantizar la efectividad de tales derechos como es el medio ambiente (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que transpone las Directivas europeas al respecto).

No obstante, ha de tenerse en cuenta que las garantías de participación establecidas en la mencionada Ley 27/2006 (arts. 16 a 19), respecto de la elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general sobre conservación de la naturaleza y diversidad biológica, se dirigen exclusivamente a las Administraciones Públicas, estando excluidas por razones obvias los Parlamentos o Cámaras Legislativas. Así, el art. 2.3 de la Ley 27/2006 dispone que “en todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas (...), quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley (...), las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”.

Por lo demás, la normativa legal no es cerrada, admitiéndose la posibilidad de modificación del Catálogo por Decreto del Gobierno de Canarias, donde sí se exige la participación ciudadana y será sustentada en informes técnicos (art. único.3).

2. Desde otra perspectiva, procede referirnos igualmente al principio ambiental de que se debe tratar de intensificar el nivel de protección. Con ello, ciertamente, no se impide rebajar el nivel de protección de una especie, ni tampoco que puedan incluso prevalecer otros valores distintos de los ambientales, como así reconoce también la normativa estatal básica (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: art. 45). En Canarias es obligado, asimismo, ponderar debidamente la relevancia de estos últimos, por la marcada excepcionalidad que pueden llegar a poseer muchos de ellos.

No cabe interpretar el alcance de dicho principio en sentido maximalista, de modo que impida cualquier descatalogación de especies; pero sí en el sentido de que

impone el deber de proporcionar una adecuada motivación fundada en razones objetivas en supuestos en que se realice una descatalogación.

En este aspecto han de tenerse en cuenta los términos de la norma proyectada, que se analiza, en relación con lo que considera especies amenazadas.

Así, en lo que se refiere a las especies “en peligro de extinción” [art. único.1.a)] se establece que serán “aparte de aquéllas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas, las que se incorporen de acuerdo con lo previsto en la presente Ley o figuren en su Anexo I”. Por tanto, en esta categoría se incluyen las contenidas en el Catálogo Español vigente en cada momento, con presencia significativa en Canarias, y “aparte de aquéllas”, las que se incluyan por el procedimiento de modificación [por Decreto del Gobierno de Canarias, art. único.3] o figuren en su Anexo I. En consecuencia, no basta con referirse sólo al Anexo I para considerar como especie amenazada, “en peligro de extinción”, en Canarias, las en él recogidas y entender que se vulnera lo dispuesto en la normativa básica, si no está alguna especie de las recogidas en el Catálogo Español, pues las de éste, con presencia significativa en Canarias, también son especies “en peligro de extinción” en nuestro Archipiélago y tienen el régimen jurídico de protección especial establecido por la legislación básica estatal para éstas (art. único, 1, *in fine*). Por tanto, no se realizan descatalogaciones de las especies del Catálogo Español.

Lo mismo cabe decir respecto a las especies “vulnerables” que serán “aquéllas con presencia significativa en Canarias y así calificadas por el Catálogo Español de Especies Amenazadas, así como las que se incorporen de acuerdo con lo previsto en la presente Ley o figuren en su Anexo I”. Por tanto, en esta categoría se incluyen las incluidas en el Catálogo Español vigente en cada momento, con presencia significativa en Canarias, “así como” las que se incluyan por el procedimiento de modificación [por Decreto del Gobierno de Canarias, art. único.3] o figuren en su Anexo II. En consecuencia, se considera suficiente referirse sólo al Anexo II para considerar como especie amenazada, “vulnerable”, en Canarias las en él recogidas y entender que se vulnera lo dispuesto en la normativa básica, si no está alguna especie de las recogidas en el Catálogo Español, pues las de éste, con presencia significativa en Canarias, también son especies “vulnerables” en nuestro Archipiélago y tienen el régimen jurídico de protección especial establecido por la legislación básica estatal para éstas (art. Único.1, *in fine*). Tampoco se realizan descatalogaciones respecto del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Independientemente de las dos categorías anteriores, se refiere el art. único. 2 a las especies de "interés para los ecosistemas canarios" que "son aquéllas que sin estar en ninguna de las dos situaciones de amenaza del apartado anterior, sean merecedoras de atención particular por su importancia ecológica en espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000". Estas especies serán las enumeradas en el Anexo III y las que se designen siguiendo los protocolos del Anexo VI. Por tanto, se excluyen de esta categoría las especies amenazadas "en peligro de extinción" y "vulnerables", que serán protegidas se encuentren o no situadas en la Red Canaria de Espacios Protegidos o en la Red Natura 2000.

Ahora bien, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, aparte de las especies en peligro de extinción y vulnerables, existen las sensibles a la alteración de su hábitat y las de interés especial. Estas dos últimas categorías no aparecen recogidas como tales en la Ley 42/2007 LPNB, estableciendo la Disposición Transitoria Primera, en relación con las catalogadas en categorías suprimidas o no reguladas en el art. 55, que mantendrán su clasificación, con los efectos que establezca la normativa vigente en el momento de entrada en vigor de la Ley, en tanto no se produzca la adaptación a la misma.

Estas dos categorías de sensibles a la alteración de su hábitat y las de interés especial no se encuentran reguladas en la Proposición de Ley, por lo que manteniendo su protección a nivel estatal en tanto no se produzca la adaptación legal, lo que todavía no ha ocurrido, el actual Catálogo Español de Especies Amenazadas en estas dos categorías también es aplicable en Canarias.

Como ya expresó este Consejo Consultivo en esta materia, la legislación estatal cumple una función de ordenación mediante mínimos, pero permite establecer niveles autonómicos de mayor protección. El Catálogo Canario no está para limitarse a reiterar todas y cada una de las especies protegidas dentro de las categorías contempladas en el Catálogo Nacional, lo que supondría reiterarlas innecesariamente, la omisión en el Catálogo Canario no les priva de la clasificación y protección que ostentan.

El Catálogo Canario de Especies Protegidas se dicta al amparo de lo dispuesto en numeral 3 del art. 55 LPNB, que permite que las Comunidades Autónomas puedan establecer "catálogos" de especies amenazadas, en el que incluyan además de las categorías relacionadas en este artículo, otras específicas.

No se trata que la Comunidad Autónoma de Canarias reitere las especies enumeradas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, que supondría repetirlas innecesariamente, sino la posibilidad de establecer, además de las enumeradas en el Catálogo Español, otras específicas, determinando prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación.

Ahora bien, entre el Catálogo Español de Especies Amenazadas y las especies incluidas en los Anexos I, II y III del Proyecto de Ley debe existir adecuada concordancia, de forma que no se produzcan alteraciones que supongan una disminución de la protección. El Catálogo Español de Especies Amenazadas es referente, en la Proposición de Ley, para determinar las especies “en peligro de extinción” y “vulnerables”, como se ha expuesto, y, asimismo, no debe ser reducida la protección en las categorías de las sensibles a la alteración de su hábitat y las de interés especial, como se acaba de señalar.

De esta forma, en los supuestos en los que en los Anexos se produce un cambio de alguna especie “en peligro de extinción” (Anexo I) a “vulnerable” (Anexo II) o a la de “interés para los ecosistemas canarios” (Anexo III), o bien desde la categoría de “vulnerable” (Anexo II) a la de “interés para los ecosistemas canarios”, o existan alteraciones similares respecto a las sensibles a la alteración de su hábitat y las de interés especial, que supone disminución de su protección, tales cambios deberán ser corregidos en aras a la adecuada concordancia entre el Catálogo Canario y el Catálogo Español. La correspondencia entre ambos Catálogos es precisa para que se alcance la necesaria seguridad jurídica en la materia.

A título de ejemplo, sin ánimo exhaustivo, se señalan algunos supuestos de falta de concordancia entre ambos Catálogos, que deberán ser corregidos. Así, se traslada de “en peligro de extinción” a “vulnerable”, en flora, el oro de risco (*anagyris latifolia*) y en vertebrados, la hubara canaria (*chlamydotis undulata*). Igualmente, se cambia de “vulnerable” a la categoría de “interés para los ecosistemas canarios”, en vertebrados, el pinzón azul de Tenerife (*fringilla teydea*, subsp. *teydea*). En los “sensibles a la alteración de su hábitat” se lleva a la categoría de “interés para los ecosistemas canarios”, en vertebrados, al lagarto tizón del Roque de Fuera de Anaga (*gallotia galloti insulanagae*). En los de “interés especial” se cambia a la categoría de “interés para los ecosistemas canarios”, en vertebrados, al gavián (*accipiter nisus*).

CONCLUSIONES

1. El art. Único y disposiciones de la Proposición de Ley son conformes a Derecho, sin perjuicio de las observaciones técnico-normativas formuladas en la fundamentación de este Dictamen.

2. De acuerdo con la legislación básica estatal, y para su conformidad jurídica con el Catálogo Español de Especies Amenazadas, los Anexos I, II y III de la Proposición de Ley deberán ajustarse al mismo.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 719/2009, DE 10 DE DICIEMBRE, DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL CATÁLOGO CANARIO DE ESPECIES PROTEGIDAS, (EXP. 689/2009 PPL).

Las discrepancias que plantea este Voto particular se circunscriben estrictamente a las consideraciones que formula el Dictamen acerca del **Anexo (Anexos I-III) de la PPL**; por lo que, en consecuencia, ha de entenderse que se comparte el resto de las observaciones contenidas en el mismo. En relación con el examen del Anexo, sin embargo, se disiente del criterio expresado por la mayoría; si bien siempre sobre la base, también hay que precisar, de que el anexo reduce en algunos casos el nivel de protección del que en la actualidad disponen las especies incluidas en el catálogo. Esto es, de no resultar efectivamente así, tampoco tendrían por qué suscitarse las objeciones que siguen, pero es que no es tal la conclusión que cabe inferir de modo natural de la lectura del propio Anexo:

1) Una primera observación de carácter crítico, en este aspecto, concierne al rango normativo escogido: entendemos que, en principio, la Ley ha de limitarse a establecer el marco normativo general, las categorías de especies y el procedimiento para su inclusión en ellas; pero la determinación de las especies concretas integrantes del catálogo debe quedar establecida en sede administrativa.

Aunque cabría incluir, pese a todo el catálogo, en una norma de rango legal, entendemos que este planteamiento no resulta de recibo, al menos, en el supuesto sometido a nuestra consideración, por razón de: a) la materia concernida, b) el procedimiento por el que se sustancia esta iniciativa legislativa, y c) el contenido sustantivo de la reforma proyectada.

a) Por razón de la materia concernida, en primer término: con la incorporación a la Ley del catálogo quedan indudablemente menoscabados los derechos de participación ciudadana y de defensa jurisdiccional, lo que resulta difícilmente aceptable, especialmente, en una materia tan sensible y proclive a garantizar la efectividad de tales derechos como es el medio ambiente (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Por virtud, además, de las exigencias contraídas por España de resultas de sus obligaciones internacionales (Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998; y ratificado por España, en diciembre de 2004) y europeas (Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental; y 2003/35/CE, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente).

b) Los derechos de participación ciudadana a que acabamos de referirnos podrían llegar a satisfacerse, además, de tramitarse una iniciativa legislativa como proyecto de ley, en tanto que en este caso, si no con carácter obligatorio, sí cabe en el curso de dicho procedimiento promover adecuadamente la participación pública (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: art. 22; en el curso del procedimiento reglamentario, ello en cambio es obligatorio con carácter general: art. 23). Pero es que no ha sido tal el caso: la tramitación de una proposición de ley, en cambio, difícilmente permite dar satisfacción a esta exigencia.

c) En fin, si se tratara de intensificar el nivel de protección, no cabría invocar entonces el paradigma ambiental al que inmediatamente habremos de referirnos; pero es que, de acuerdo con el texto de la PPL, en no pocos casos no es así y, al menos, por lo que hace a determinadas especies su nivel de protección disminuye (por lo demás, no sólo se disminuye la protección en relación con la específica normativa autonómica vigente en la actualidad: Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el catálogo de especies amenazadas de Canarias, llega a suceder lo mismo incluso con las previsiones de la normativa estatal: Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, que es la normativa básica de referencia en este caso, sin perjuicio de la competencia autonómica para dictar "normas adicionales de protección": art. 149.1.23º de la Constitución). Lo que no parece discutirse: en todo caso, así lo hace constar el letrado informante; e incluso asoma ello en la propia Exposición de

Motivos de la PPL que apela en su texto a ciertos “excesos injustificados” (tampoco se da, por lo demás, la correspondencia estricta con el Catálogo Español, que igualmente se afirma en aquélla).

Por las razones expuestas, se considera, así, pues, que el acto de aprobación del catálogo de especies, en principio, debería poseer carácter administrativo; o, en su caso, deberían asegurarse en el curso de su aprobación los derechos de participación ciudadana legalmente reconocidos. A menos, en su caso, que se constaten razones de urgencia que requieren una mayor protección de las especies protegidas (como ejemplo de ello, tal podría ser el caso del anexo a la Ley 42/2007).

Un Estado de Derecho ha de velar por la cuidadosa observancia de las garantías dispuestas por él mismo, en tanto que sobre esta base se asienta justamente su propia legitimidad. Y a la Ley no le es dado todo, “salvo convertir al hombre en mujer”, como apuntaba el dicho inglés, como expresión precisamente de su fuerza irresistible. Si, por proseguir con las citas, en la época de Romanones acostumbra a ponerse en su boca la famosa frase de otros bien podrían ocuparse de las leyes, mientras que él se reservara la tarea de hacer los reglamentos, en la etapa que nos ha tocado vivir, de la Ley y de los otros instrumentos de su mismo rango, pueden provenir también las agresiones al Estado de Derecho, por lo que se hace preciso sujetar también aquélla a un conjunto de exigencias. La de la participación es una de ellas; pero ni siquiera es la más importante.

2) Ya desde distinta perspectiva, en efecto, procede referirnos igualmente al paradigma ambiental antes mencionado: que ciertamente no impide rebajar el nivel de protección de una especie, ni tampoco que puedan incluso prevalecer otros valores distintos de los ambientales, como así reconoce también la normativa estatal básica (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad: art. 45); aunque en Canarias obligado es ponderar debidamente la relevancia de estos últimos, por la marcada excepcionalidad que pueden llegar a poseer muchos de ellos.

Ahora bien, si preciso es partir del reconocimiento que acaba de indicarse, no menos cierto es que tampoco cabe, sin más, proceder a una rebaja sustantiva en la protección de tales especies; al contrario, resulta exigible una motivación particularmente reforzada en este caso y fundada en razones estrictamente objetivas: puede así considerarse que han variado las circunstancias de hecho que precisaron con anterioridad un determinado nivel de protección; o, incluso, que

dicho grado de protección resultó de algún error de apreciación, siquiera sea por la ulterior aparición o descubrimiento de nuevas especies de la misma índole, que procedería enmendar en tal caso; pero no cabría en cambio invocar un mero cambio subjetivo en la apreciación de las circunstancias concurrentes y, menos aún, promover dicho cambio sin exteriorizar al respecto la menor motivación.

Como manifestación palmaria de lo que acaba de indicarse, el art. 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) sólo admite la reducción de los espacios naturales protegidos y demás espacios incluidos en la Red Natura 2000, "cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación".

Ciertamente, este precepto legal no resulta de aplicación directa al supuesto sometido a nuestra consideración; pero no menos cierto es que dicho precepto no es a fin de cuentas sino exteriorización del principio de "desarrollo sostenible" que, aunque también proclamado en dicho ámbito (art. 2), no es de aplicación única y exclusivamente en el mismo, en tanto que se sitúa en íntima conexión con el derecho fundamental a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en la Constitución (art. 45.1 y 2).

Ha de insistirse: no cabe interpretar el alcance de dicho principio en sentido maximalista, de modo que impida cualquier descatalogación de especies; pero sí en el sentido de que impone en todo caso el deber de proporcionar una adecuada y convincente motivación fundada sólo en razones objetivas. Un mandato, por lo demás, al que ni siquiera escapa el Legislador, puesto que la interdicción de la arbitrariedad proyecta su efectividad, como proclama la Constitución (art. 9.3), respecto de todos los Poderes Públicos sin excepción.

La -por lo demás, única- motivación que proporciona a este respecto la PPL resulta insuficiente por su propio carácter genérico: la motivación requerida, en efecto, ha de proyectarse singularmente sobre las especies cuyo régimen de protección resulta alterado.

Tampoco desde la perspectiva expuesta, por tanto, los cambios introducidos aparecen apoyados en la menor motivación. Lo que, por el contrario, resultaría obligado en la tramitación de un procedimiento reglamentario, y hasta viable

incluso, en un procedimiento legislativo cuya tramitación responda a la iniciativa del Gobierno, mediante Proyecto de Ley.

3) Todavía podría tratar de esgrimirse un último argumento a favor del planteamiento expuesto, toda vez que el art. 55 de la Ley 42/2007, relativo al catálogo español de especies amenazadas, y también a los catálogos que establezcan las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales (art. 55.3), establece la exigencia de un procedimiento administrativo para la catalogación, descatalogación o cambio de categoría de un taxón o población que, en todo caso, además, sólo procede, según se hace constar, "cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje"; y esta norma posee carácter básico y resulta por tanto de obligado cumplimiento, como en general toda la Ley (según la Disposición Final Segunda).

En definitiva, se entiende, por lo que concierne a los Anexos I-III, que la inclusión en la PPL de un catálogo que reduzca el nivel de protección de alguna especie no puede satisfacer las exigencias dimanantes de nuestro ordenamiento jurídico de procederse finalmente a su aprobación, si no quedan suficientemente salvaguardados los derechos de participación ciudadana en materia medioambiental, a través de la práctica del trámite de audiencia o de consulta; y, sobre todo, si no resulta asimismo de la documentación aportada (estudios científicos y memoria) la motivación suficiente al respecto.