



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 1 / 2 0 1 4

(Pleno)

La Laguna, a 17 de marzo de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican los Anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas (EXP. 74/2014 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se interesa por el Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), preceptivo dictamen sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se modifican los Anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 27 de febrero de 2014, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La emisión del dictamen se ha interesado por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 20.3 LCCC, estando legitimado para recabarlo el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de lo previsto en el art. 12.1 LCCC.

Se fundamenta adecuadamente la urgencia en la solicitud del dictamen en que la reducción de plazo se hace constar *“Con el fin de dar cumplimiento con el plazo más breve posible a lo requerido en el Dictamen motivado de la Comisión Europea (número 2582070/2011), de acuerdo con lo indicado sobre su cumplimiento en el informe de la Viceconsejería de Medio Ambiente de 24 de enero de 2014, remitido al embajador representante permanente de España ante la Unión Europea el día 29 de enero de 2014”*.

---

\* PONENTE: Sr. Brito González.

2. En el procedimiento de elaboración del PD se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Así, consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de la Viceconsejería de Medio Ambiente, de 15 de noviembre de 2013, dirigido a la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, en contestación a su escrito de 11 de noviembre de 2013, en el que se plantea consulta sobre el procedimiento de infracción 2070/2011, Catálogo de Especies Amenazadas en Canarias, vista la ficha elaborada por los Servicios de la Comisión Europea en la que se recomienda la adopción de Dictamen motivado en relación con el asunto.

- Informe de iniciativa reglamentaria (Normas vigésimoquinta.1.a) y vigésimosexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura), emitido el 5 de febrero de 2014 por la Dirección General de Protección de la Naturaleza.

- Informe de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983], emitido el 25 de febrero de 2014 por la Dirección General de Protección de la Naturaleza.

- Certificación de 17 de octubre de 2013 relativa al cumplimiento del trámite de información pública y consulta institucional al que fue sometido el PD mediante la Resolución de la Dirección General de Protección de la Naturaleza, de 6 de agosto de 2013, publicada en el Boletín Oficial de Canarias nº 173, de 9 de septiembre de 2013.

- Informe de contestación a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública emitido por el Director General de Protección de la Naturaleza el 24 de octubre de 2013.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad, emitido con fecha 27 de noviembre de 2013 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], emitido con fecha de 10 de diciembre de 2013.

- Informes del Servicio Jurídico del Gobierno [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], emitidos, el primero, el 23 de enero de 2014 en relación con la procedencia de tramitar la modificación de los Anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, por medio de Decreto y no por medio de Ley, y el segundo, el 20 de febrero de 2014 en relación con el PD.

- Informe de legalidad, de 26 de febrero de 2014, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], donde se acredita la existencia de los informes preceptivos.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 24 de febrero de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

## II

Competencia para dictar la norma proyectada y adecuación del instrumento normativo.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias (art. 32.12 de su Estatuto) para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente. El PD tiene por objeto, tal como expresa su título, la modificación de los Anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, para su adaptación a la normativa estatal y comunitaria, por lo que procede, en orden a la competencia, reiterar lo señalado ya por este Consejo Consultivo en el Dictamen 719/2009, de 10 de diciembre de 2009, en relación con la Proposición de la Ley del Catálogo Canario de Especies Protegidas.

En este Dictamen, que a su vez, remite al Dictamen 73/2001, de 12 de junio, que tenía por objeto el Proyecto de Decreto por el que se creaba el Catálogo de especies amenazadas de Canarias, se señala:

*“(...) 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 Comunidad Autónoma de Canarias 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 el 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”.*

En cuanto a este último aspecto, en coherencia con lo señalado en aquellos Dictámenes, la modificación ahora proyectada de los Anexos de la Ley 4/2014, se lleva a cabo mediante Decreto. No obstante, ha de señalarse que si bien inicialmente se procedió a elaborar anteproyecto de Ley, el informe del Servicio Jurídico de 23 de enero de 2014 viene a indicar, correctamente, que la Ley 4/2014, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, establece en su art. 4 que *“La modificación del Catálogo Canario de Especies Protegidas, así como su adaptación al catálogo nacional, en su caso, incluyendo la catalogación de nuevas especies, descatalogación y el cambio de categoría se llevará a cabo por decreto del Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente por razón de la materia (...)”*.

### III

#### 1. Objeto del Proyecto de Decreto.

El PD tiene por objeto modificar los Anexos de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, con el fin de adaptarlos a las exigencias derivadas de la 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 silvestres (Directiva Hábitat), en concreto, en lo relativo al listado de especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta, contemplada en su Anexo IV, así como al Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, creado por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y desarrollado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo de 1990, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y el Real Decreto 139/2011, del 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y al Catálogo Español de Especies Amenazadas.

#### 2. Estructura del PD.

Consta el PD de una introducción a modo de preámbulo que justifica la norma proyectada, una parte dispositiva, compuesta por un artículo único en el que se realiza la modificación proyectada, y una parte final, consistente en una disposición final única en la que se establece que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOC.

### 3. Ámbito normativo en el que se inserta el PD y justificación del mismo.

Tal y como se señala en el PD, el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, incorporaba en su anexo 98 de los 117 taxones animales y vegetales de interés comunitario con representación en el Archipiélago canario, que requieren una protección estricta y que figuran en el anexo IV de la Directiva 92/431/CEE del Consejo (Directiva Hábitat), con el objetivo de preservar la biodiversidad canaria de las perturbaciones provocadas por la actividad humana en el archipiélago y en aras de adoptar políticas relacionadas con un desarrollo sostenible.

Posteriormente, y bajo el marco que establece la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dicta la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, por la que se reordenó la tipología de especies protegidas con el fin de lograr una armonización entre el Catálogo Canario de Especies Protegidas y el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, creados por la citada Ley 42/2007 y desarrollados mediante el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el cual se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y 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.

Así, el art. 3 de la Ley 4/2010, define las categorías que regirán el Catálogo Canario de Especies Protegidas en: "especies amenazadas", en "peligro de extinción o "vulnerables"; "especies de interés para los ecosistemas canarios"; y de "especies de protección especial". A su vez, los listados de especies que figuran en cada categoría aparecen reflejados en los Anexos de la citada Ley.

Ahora bien, por un lado, tras la entrada en vigor del Real Decreto 139/2011, la protección otorgada a las especies de la Directiva Hábitat en la legislación regional presenta discrepancias frente a la legislación básica nacional que deben ser subsanadas. Por ello, a partir del 23 de febrero de 2011, fecha en la que se publicó el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, todas las especies (a excepción de *Gallotia galloti*, lagarto tizón) presentes en Directivas Europeas son incluidas en el LESRPE.

Por otro lado, el Dictamen motivado de 20 de noviembre de 2013, de la Comisión Europea, emitido en aplicación del art. 258, párrafo primero, del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea, “invita” al Reino de España a que, dentro de los dos meses siguientes a la recepción del Dictamen motivado, adopte las medidas necesarias para ajustarse al mismo, debido a que la Comunidad Autónoma de Canarias, con la adopción de la Ley 4/2010, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, ha infringido los arts. 2, 12 y 13 de la Directiva Hábitat.

A tal efecto, procede transcribir los fundamentos de Derecho de aquel Dictamen, donde se señala:

*“(...) 16. El artículo 3 de la Ley regional 4/2010 establece en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias un nuevo catálogo de especies protegidas que contempla cuatro categorías diferentes de protección: en peligro de extinción, vulnerables, de interés para los ecosistemas canarios y de protección especial. Las especies de plantas y animales incluidas en sendas categorías se citan respectivamente en los Anexos I, II, III y IV de la Ley regional 4/2010. Además, el Anexo V de la Ley regional 4/2010 incluye una categoría suplementaria de especies con presencia significativa en el territorio de las Islas Canarias y protección subsidiaria en el Catálogo de las Islas Canarias en caso de disminución de la protección ofrecida por el Catálogo Nacional de Especies Protegidas. Finalmente, al Anexo VI de la Ley Regional 4/2010 enumera las especies incluidas en la categoría Interés Especial en el Catálogo Nacional de Especies Protegidas a las que afecta lo dispuesto en el párrafo 4 de la Disposición Transitoria de la Ley regional 4/2010.*

*17. Según las explicaciones dadas por las autoridades españolas en su carta de 27 de junio de 2013, solo las dos primeras categorías (en peligro de extinción y vulnerables) conllevan el régimen de protección que requieren los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CEE.*

*18. En cambio, el régimen de protección establecido por la Ley regional 4/2010 para las especies incluidas en la categoría Interés para los Ecosistemas de las Islas Canarias se aplica exclusivamente dentro de los límites de las áreas naturales que forman parte de la Red de Espacios Protegidos de las Islas Canarias y/o de la Red Natura 2000. La Comisión considera que este régimen de protección limitado constituye una infracción de lo dispuesto en los Artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE.*

*19. Las autoridades españolas admiten que 45 de las 117 especies animales y vegetales que figuran en el Anexo IV de la Directiva 92/43/CE con representación en el territorio de las Islas Canarias no figuran en los Anexos de la Ley Regional 4/2010*

(especies identificadas en el Anexo I del presente dictamen motivado). En consecuencia, dichas especies quedan excluidas del sistema de protección rigurosa exigido por los artículos 12 y 13 de la citada Directiva.

20. Las autoridades españolas añaden que 19 de las 117 especies animales y vegetales que figuran en el Anexo IV de la Directiva 92/43/CE con representación en el territorio de las Islas Canarias se encuentran recogidas actualmente en la categoría Interés para los Ecosistemas de las Islas Canarias (especies identificadas en el Anexo II del presente dictamen motivado). Consecuentemente, estas especies solo se benefician del sistema de protección rigurosa exigido por los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE en la medida en que se encuentren dentro de los límites de las zonas naturales que constituyen la Red de Espacios Protegidos de las Islas Canarias y/o la Red Natura 2000. Sin embargo, tales especies no tienen ningún tipo de protección fuera de esas zonas naturales, a pesar de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE, que requieren un sistema de protección rigurosa para todas las especies que figuran en el Anexo IV de la Directiva con independencia de que se encuentren o no en un espacio protegido de una red específica o de la Red Natura 2000.

21. Por otra parte, la Comisión constata que la especie *Pipistrellus maderensis*, que figura en el Anexo IV de la Directiva 92/43/CE, está recogida en el Anexo V de la Ley Regional 4/2010 entre las especies con presencia significativa en las Islas Canarias y a las que se garantiza una protección subsidiaria en Catálogo de Especies Protegidas de las Islas Canarias en caso de que la protección ofrecida por el Catálogo Nacional de Especies Protegidas disminuya. En consecuencia, las autoridades españolas también admiten que la Ley Regional 4/2010 no establece un sistema de protección rigurosa para esta especie, en incumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE.

22. Se deduce de lo anterior que el artículo 3 y los Anexos I a VI de la Ley regional 4/2010 no establecen un sistema de protección rigurosa para 65 (las especies que figuran en el Anexo I del presente Dictamen motivado más la especie *Pipistrellus maderensis*) de las 117 especies animales y vegetales del Anexo IV de la Directiva 92/43/CE con representación en el territorio de las Islas Canarias en incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE y, en consecuencia, menoscaba el objetivo de asegurar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora salvajes, según figura en el artículo 2 de la citada Directiva.



23. Es preciso destacar que las autoridades españolas no disputan el hecho, constatado por la Comisión en su carta de emplazamiento de 26 de abril de 2013, de que la adopción del Catálogo Canario de Especies Protegidas adoptado por la Ley 4/2020 no responde a la obligación que disponen los artículos 12 y 13 de la Directiva 92/43/CE, a saber, establecer un sistema de protección rigurosa para todas las especies animales y vegetales enumeradas en el anexo IV de la misma Directiva, y ello independientemente de que dichas especies se encuentren dentro o fuera de los límites de las zonas protegidas (...)."

## IV

El Proyecto de Decreto no presenta reparos de legalidad ni procede realizar ninguna observación a su contenido.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto examinado se ajusta al Ordenamiento Jurídico.