

III. OTRAS DISPOSICIONES**MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE**

- 3893** *Resolución de 13 de marzo de 2012, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012, por el que se da contestación a los requerimientos planteados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León y de Cataluña, al amparo de lo previsto en el artículo 44.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies exóticas invasoras.*

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 24 de febrero de 2012, a propuesta del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha acordado la aceptación parcial de los requerimientos planteados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Aragón, de Castilla y León y de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies exóticas invasoras.

Teniendo en cuenta que el texto del Acuerdo incluye la obligatoriedad de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», se resuelve la publicación del citado Acuerdo, que figura como anexo a la presente Resolución.

Madrid, 13 de marzo de 2012.–La Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, P. S. (Resolución de 10 de febrero de 2012), el Director General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Pablo Saavedra Inaraja.

ANEXO

Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012, por el que se da contestación a los requerimientos planteados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León y de Cataluña, al amparo de lo previsto en el artículo 44.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies exóticas invasoras

Primero.

Se acuerda estimar parcialmente los requerimientos planteados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León y de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies exóticas invasoras en los términos, por las razones y con el alcance expresado en el numeral tercero del presente Acuerdo, desestimándolos en todo lo demás, y con carácter inmediato iniciar el procedimiento para modificar el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

Segundo.

Del contenido del presente Acuerdo, y de la decisión que en el mismo se adopta, se dará traslado a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla y León y de Cataluña, según lo previsto en los artículos 44 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EXPOSICIÓN

Por una parte, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha dirigido un requerimiento al Presidente del Gobierno en el que se solicita la derogación, o en su caso, la modificación de los siguientes preceptos del Real Decreto: 5.2; 6; 8.1, 3 y 5; disposición transitoria primera; disposición transitoria segunda; disposición transitoria tercera; anexos I y II.

Por otra parte, la Junta de Castilla y León, mediante Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, ha dirigido un requerimiento al Presidente del Gobierno, solicitando la declaración de nulidad del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y el catálogo español de especies exóticas invasoras y solicita que se declare la suspensión de la aplicación del mismo.

Por otra parte, la Generalidad de Cataluña, mediante Resolución de la Secretaria General del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, ha dirigido un requerimiento al Presidente del Gobierno, en el que solicita igualmente la declaración de nulidad del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre y, subsidiariamente, para el caso de que no sea declarada la nulidad, que sean declarados ilegales y nulos los siguientes artículos referentes al listado de especies exóticas con potencial invasor: artículos 1, 4, 5, 8, 9, 10, disposición transitoria segunda y anexo II. También solicita, al igual que la Junta de Castilla y León, que se declare la suspensión de la aplicación del citado real decreto.

Los tres escritos, aún cuando difieren en cuanto a los argumentos aportados, coinciden plenamente en señalar como motivo del requerimiento la incompatibilidad de la norma estatal que, dictada en desarrollo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al amparo del título competencial contenido en la regla 23.^a del artículo 149.1 de la Constitución, determina un nivel de protección de especies que va más allá del que le sirve de cobertura como medida dirigida a la protección del medio ambiente, y que impide el ejercicio por las comunidades autónomas de la competencia exclusiva sobre pesca continental reconocida en el artículo 148.1.11.^a de la Constitución y consagrada en los respectivos estatutos de autonomía. En particular, los motivos del requerimiento se centran en la regulación del listado de especies exóticas con potencial invasor, por cuanto dicho listado no está previsto como tal en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, así como de las consecuencias jurídicas que de la inclusión en dicho listado se derivan.

ANTECEDENTES

Las especies exóticas invasoras constituyen una de las principales causas de pérdida de biodiversidad, cuya creciente expansión ha motivado que desde los distintos foros y autoridades internacionales se inste a los Gobiernos de las naciones a introducir medidas reguladoras de control o erradicación de las especies exóticas que amenacen los ecosistemas, los hábitats o las especies dirigidas a frenar su expansión, entre otros, el Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, ratificado por España en 1993 y la Estrategia Europea sobre Especies Exóticas Invasoras adoptada por el Consejo de Europa en el marco del Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y el medio natural en Europa, ratificado por España en 2004.

En el ámbito de la Unión Europea son múltiples las disposiciones dirigidas a garantizar la preservación de los ecosistemas mediante medidas de erradicación y control de especies exóticas, de las que se citan a título de ejemplo, la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres; 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 la flora silvestres; la Comunicación «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre especies invasoras» COM (2008) 789 final; y la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en su artículo 52.2, establece que las administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas, cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Por su parte, el artículo 61.1 crea el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, en el que se han de incluir todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan, de hecho, o puedan llegar a constituir una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía, o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural.

Dicho real decreto desarrolla las disposiciones sobre especies exóticas de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, establece la estructura, el funcionamiento y el contenido del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, y especifica los procedimientos administrativos para la inclusión o exclusión de especies exóticas invasoras, los contenidos y procedimientos de elaboración y aprobación de las estrategias, así como aquellas medidas necesarias para prevenir la introducción y evitar la propagación de las mismas. Como paso previo a la catalogación, se ha considerado conveniente establecer un listado de especies exóticas con potencial invasor, en el que podrán incluirse todas aquellas especies que cumplan o puedan cumplir las condiciones establecidas en el artículo 61.4 de la citada ley.

Se analizan a continuación los motivos de los requerimientos:

Primero. *Invasión competencial.*

La Junta de Castilla y León manifiesta que el real decreto invade competencias autonómicas, lo cual considera causa de su nulidad radical en virtud de lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta presunta invasión competencial se apoyaría en la competencia asumida en materia de pesca por Castilla y León, de acuerdo con el artículo 148.1.11.^a de la Constitución Española, e incorporada al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

En ese marco, «la conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de los recursos acuáticos» es una competencia exclusiva de esa comunidad autónoma, que siempre según el requerimiento, quedaría limitada por el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre.

Esta afirmación no puede recibir acogida, en tanto que el ejercicio de las obligaciones derivadas no son incompatibles, sino complementarias en relación a las competencias autonómicas. El medio ambiente es una competencia horizontal que puede limitar puntualmente competencias exclusivas sectoriales de las comunidades autónomas.

STC 101/2004. Conviene que nos detengamos en este punto y fijemos que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (artículo 149.1.23.^a CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los Parques Nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex artículo 149.1.23.^a CE.

Por el contrario, la afectación transversal de las competencias sectoriales de las comunidades autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las comunidades autónomas. En estos casos, en

suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda.

Además, respecto de la caza, recuerda la STC que «se podrán establecer moratorias temporales o prohibiciones especiales cuando razones de orden biológico lo aconsejen», y al efecto hemos declarado que esta regulación corresponde al Estado «como previsión abstracta necesitada de desarrollo por quien sea competente para ello» (STC 102/1995, F. 25). Es decir, «la previsión de que el Estado pueda establecer moratorias o prohibiciones especiales de la caza por razones de orden biológico (...) sin que ello merme la competencia autonómica en materia de caza en el resto de su territorio».

A título de ejemplo, y en particular referido al ejercicio de las competencias de pesca continental, pueden, a través de las ordenes de veda, las comunidades autónomas mantener y desarrollar la oportuna regulación, y establecer las limitaciones que a las labores de control de especies exóticas se requieran como resultado del ejercicio de las mismas.

Si la normativa autonómica contempla, como garantía de preservación del recurso, periodos de parada biológica, y estos quedan recogidos en la legislación autonómica correspondiente, las acciones singulares de control de especies exóticas derivadas del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, no implican el desplazamiento de la normativa autonómica en materia de pesca continental.

Por tanto, esta alegación debe ser desestimada.

Segundo. *Alegaciones sobre el procedimiento.*

Por su parte, se señala en los requerimientos que el procedimiento de elaboración del real decreto ha adolecido de algunos vicios de procedimiento relevantes. En concreto, se refiere a no haberse justificado suficientemente la oportunidad de las medidas que se contienen, a carecer de memoria económica y de valoración de los gastos necesarios para su implementación, en particular referido a algunas especies incluidas en el listado, como es el caso en particular, de la trucha arcoíris.

En este sentido, hay que señalar que la redacción final de la disposición general discutida, tras su tramitación y elaboración, ha sido el resultado de un largo proceso de más de dos años, en el que han estado implicadas todas las comunidades autónomas, y la legalidad del procedimiento analizada de conformidad por el Consejo de Estado en su dictamen número 1.756/2011, de 10 de noviembre de 2011. En consecuencia, no cabe sino desestimar este motivo.

En la memoria de impacto normativo se incluye una memoria económica que, con independencia de que en opinión de las Comunidades Autónomas requirentes pueda resultar insuficiente, el hecho es que obra incorporada en el expediente de elaboración de la disposición general.

Como las propias comunidades autónomas reconocen en fase de proyecto, el real decreto fue objeto de amplia participación y consulta por las comunidades autónomas, entre otras vías a través de la Comisión y el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y en el procedimiento de información pública previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Tercero. *Prohibición de introducción de las especies del Listado.*

En los requerimientos, las Administraciones autonómicas ponen de manifiesto que el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, extiende la prohibición de introducir en el medio natural las especies incluidas en el listado. Así, el artículo 8.1 de la citada disposición general regula que:

«La inclusión de una especie en el Catálogo y Listado y de acuerdo al artículo 52.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, conlleva la prohibición de su introducción en el medio natural, en todo el territorio nacional y en las zonas marinas bajo soberanía o jurisdicción española. De esta prohibición se exceptúan, previo control administrativo de la comunidad

autónoma, en su caso, las especies del Listado introducidas en recintos vinculados a actividades humanas y aislados del medio natural.»

Con carácter previo, debe analizarse la naturaleza jurídica del listado. El cual, según la exposición de motivos del propio Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, se crea como desarrollo del artículo 61.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, el cual dispone:

«Por parte de las Comunidades Autónomas se llevará a cabo un seguimiento de las especies exóticas con potencial invasor, en especial de aquellas que han demostrado ese carácter en otros países o regiones, con el fin de proponer, llegado el caso, su inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.»

Dicho precepto ha de analizarse en concordancia con el artículo 52.2 en el que se establece que las administraciones públicas prohibirán la introducción de especies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir las especies silvestre autóctonas, alterar su pureza genética o lo equilibrios ecológicos.

Pues bien, en cumplimiento de este artículo, el Estado puede establecer con carácter básico una medida destinada a evitar perjuicio en la flora y fauna silvestre, tal y como establece, además, el artículo 61.4, el cual señala la obligación de dichas administraciones de realizar un seguimiento de las especies exóticas con potencial invasor, en el marco de la citada normativa básica.

La prohibición de introducir especies alóctonas en el medio natural, prevista en el citado artículo 52.2, exige que estas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, o de alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Supuesto que no guarda identidad con el artículo 61.4 –que alude a las especies exóticas con potencial invasor–, precepto que sirve de fundamento al Listado (anexo II del Real Decreto cuestionado), con lo cual, la consecuencia de prohibir la introducción de estas especies en el medio natural no resulta proporcional, en tanto no se constate, que constituyen una grave amenaza para la flora y fauna autóctona.

En efecto, conviene distinguir entre el Catálogo, contenido en el anexo I, y el Listado del anexo II, pues no cabe duda que los efectos jurídicos de la inclusión de una especie en el catálogo son proporcionales a la amenaza que supone para la flora y la fauna, no siendo tan evidente con respecto a su inclusión en el listado, conforme coinciden en expresar las tres comunidades autónomas.

En mérito a todo lo anterior, procede aceptar, parcialmente, las pretensiones articuladas en los requerimientos de las Administraciones autonómicas, anulando los artículos, 1, 4, 5, 7, 8, 10, disposición transitoria segunda y anexo II del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo de especies exóticas invasoras, en todo lo que se refiere a las especies incluidas en el listado.

La pretensión de la Comunidad de Aragón de modificar el contenido del anexo I ha de enmarcarse en el procedimiento de modificación específico previsto en el artículo 5.

Cuarto. *Mecanismos de financiación inexistentes.*

El requerimiento de la Junta de Castilla y León reprocha que no se han articulado las medidas de apoyo financiero previstas expresamente en el artículo 14 del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, y que las mismas constituyen una *conditio iuris* de naturaleza suspensiva determinante de la eficacia de la disposición general.

Tal argumento no puede obtener respuesta favorable, ya que tales mecanismos de ayuda técnica y financiera se sujetan a la disponibilidad financiera existente, tanto de la propia Administración autonómica como de la Administración General del Estado. Incluso, el propio artículo 14 de la disposición general usa el término «convendrá», de lo que se deduce que aquellas medidas habrán de ser acordadas tanto por el hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como por las Comunidades Autónomas. En definitiva, la ausencia de estos instrumentos no es óbice para la aplicación y vigencia del Real Decreto que aquí se discute.

En consecuencia, procede rechazar este motivo.

Quinto. *Ausencia de estrategias de gestión, control y posible erradicación.*

En similares términos al razonamiento expuesto en el numeral anterior, la Junta de Castilla y León argumenta que la falta de aprobación de estrategias de gestión, control y posible erradicación imposibilita la aplicación práctica de la totalidad del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre. Este motivo tampoco puede ser aceptado.

La elaboración de las estrategias, tal y como quedan configuradas en el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, es el resultado de un proceso de concertación en el marco de la colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. Un proceso en el que se incorporan los trabajos técnicos previos desarrollados por los Comités, la evaluación de las posibles medidas, los riesgos y las compensaciones, así como la ulterior tramitación correspondiente. Tramitación que requiere la formulación de una propuesta formal por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, la consulta al Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y su aprobación final por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. En cualquier caso, hay que recordar que el propio real decreto da a este instrumento un carácter orientativo.

No se puede inferir que la no aprobación de las estrategias suponga un impedimento para ejecutar, por parte de las Comunidades Autónomas, aquellas actuaciones que consideren precisas. Unas actuaciones que, en cualquier caso, están en condiciones de desarrollar, tanto con estrategia aprobada como sin ella, incardinándolas, en la forma y manera que estimen conveniente, dentro de su competencia ejecutiva y su capacidad de autoorganización, utilizando los instrumentos de gestión y planificación que dispongan (planes de gestión, planes rectores de uso y gestión, planes de ordenación de recursos naturales, ordenes de vedas, etc.). Incluso, la aprobación posterior de estas estrategias, dado su carácter orientativo, no supondría una obligación de cambio de los instrumentos anteriormente dispuestos.

En fin, por las mismas razones debe rechazarse la pretensión de derogación del Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por no incluir en el mismo la información cartográfica suficiente, adecuada y específica. No existe ningún mandato normativo expreso que así lo requiera, y en cualquier caso, este aspecto forma parte del ámbito de ejecución y desarrollo reservado a la propia Comunidad Autónoma.