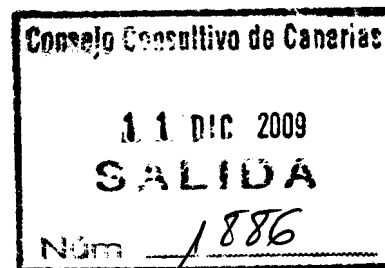
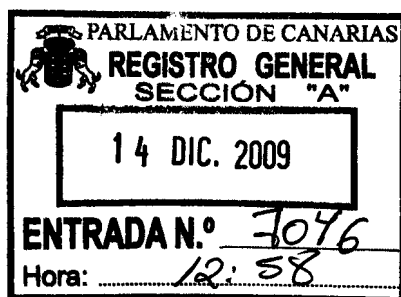




Consejo Consultivo de Canarias



N.Ref.: EPC/PCR (EXP. 689/2009 PPL)
S.Ref. S. Actuación Parlamentaria

Excmo. Sr.:

Como continuación a nuestro escrito de fecha 10 de diciembre pasado, se acompaña Voto Particular al Dictamen nº 719/2009, de 10 de diciembre, relativo a la Proposición de Ley del Catálogo Canario de Especies Protegidas, presentado con fecha 11 de diciembre de 2009 por el Excmo. Sr. Consejero D. José Suay Rincón.

La Laguna, 11 de Diciembre de 2009.



EL PRESIDENTE,

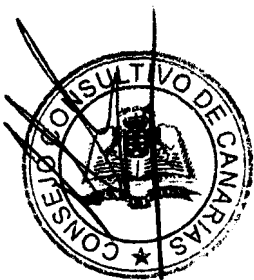
Fdo.: Carlos Millán Hernández

Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias



Consejo Consultivo de Canarias

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D.
JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 719/2009 DEL CONSEJO
CONSULTIVO DE CANARIAS DE 10 DE DICIEMBRE EN EL EXP.
689/2009 PPL



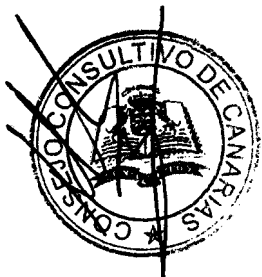
Las discrepancias que plantea este voto particular se circunscriben estrictamente a las consideraciones que formula el Dictamen acerca del **Anexo (Anexos I-III)** de la PPL; por lo que, en consecuencia, ha de entenderse que se comparte el resto de las observaciones contenidas en el mismo. En relación 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).

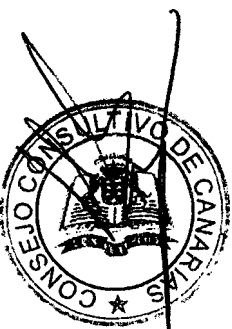
b) Los derechos de participación ciudadana a que acabamos de referirnos podrían llegar a satisfacerse, además, de tramitarse una iniciativa legislativa como proyecto de ley, en tanto que en este caso, si no con carácter obligatorio, sí cabe en el curso de dicho procedimiento promover adecuadamente la 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. 149.1.23° 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).

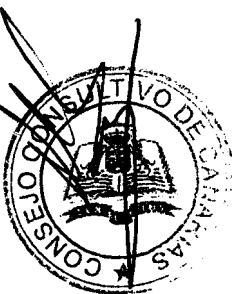
Por las razones expuestas, se considera, así, pues, que el acto de aprobación del catálogo de especies, en principio, debería poseer carácter administrativo; o, en su caso, deberían asegurarse en el curso de su aprobación los derechos de participación ciudadana legalmente reconocidos. A menos, en su 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.

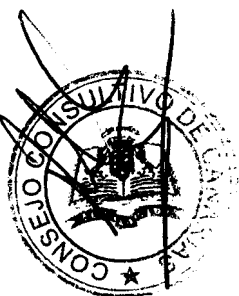
2) Ya desde distinta perspectiva, en efecto, procede referirnos igualmente al paradigma ambiental antes mencionado: que ciertamente no impide rebajar el nivel de protección de una especie, ni tampoco que puedan incluso prevalecer otros valores distintos de los ambientales, como así reconoce también la 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".

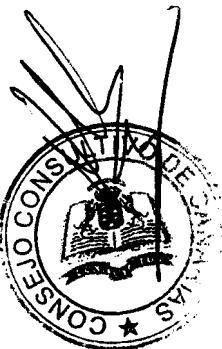


Ciertamente, este precepto legal no resulta de aplicación directa al supuesto sometido a nuestra consideración; pero no menos cierto es que dicho precepto no es a fin de cuentas sino exteriorización del principio de "desarrollo sostenible" que, aunque también proclamado en dicho ámbito (art. 2), no es 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.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL VOTO PARTICULAR FORMULADO AL DICTAMEN 719/2009, DE 10 DE DICIEMBRE, POR EL EXCMO. SR. D. JOSÉ SUAY RINCÓN, CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

Vº Bº EL PRESIDENTE,



SDo.: CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ.

EL SECRETARIO DEL PLENO,



Fdo. JOSÉ SUAY RINCÓN.