



Examinado el Anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente y único.

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio el citado Anteproyecto de Ley Foral acompañado de informe, propuesta y Orden Foral de inicio; las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa; los siguientes informes: de cargas administrativas, de evaluación sobre impacto por razón de género, de observaciones del INAI al informe por razón de género, de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género y de observaciones al mismo, de accesibilidad y discapacidad, de impacto de evaluación de perspectiva e impacto climático y de observaciones al mismo, de la Dirección General de Presupuestos y del Servicio de Biodiversidad; justificación de la realización del trámite de consulta previa, con documento, de aportaciones e informe final; justificación e informe final del resultado del trámite de participación pública; Acta de la Comisión Asesora de Pesca del 24 de junio de 2022; Certificado del acuerdo del Consejo Navarro de Medio Ambiente de 6 de octubre de 2022 y traslado a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra. Por último, se aporta informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Objeto de la norma

El objeto del anteproyecto analizado es, conforme a su artículo 1, proteger, conservar, fomentar y ordenar el aprovechamiento de los recursos piscícolas, así como la conservación y recuperación de los ecosistemas asociados a dichos recursos de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con criterios de sostenibilidad.

Segunda. Competencias en cuyo ejercicio se aprobaría la Ley Foral cuyo anteproyecto se informa.



La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), recoge en su artículo 50.1.b) la competencia exclusiva de Navarra, en virtud de su régimen foral, en materia de caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura. En ejercicio de estas competencias, y de las que le atribuye el artículo 57 c) de la misma LORAFNA, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, que regula la fauna silvestre en general, sus hábitats y también los aprovechamientos de la fauna silvestre en Navarra.

Posteriormente, se aprobó la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, cuyo objeto es proteger, conservar, fomentar y ordenar el aprovechamiento de los recursos cinegéticos y pesqueros de la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con criterios de sostenibilidad, estableciendo un marco normativo propio que regulase el aprovechamiento de una parte de la fauna silvestre, para lo que deroga determinadas disposiciones de la Ley Foral 2/1993 que hacen referencia a la caza y a la pesca.

La aprobación de las normas forales se realizó respetando y manteniendo en Navarra los principios básicos y generales de la normativa estatal vigente en cada momento. El marco jurídico estatal actual en esta materia es la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que traspone al ordenamiento jurídico español 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; y sus disposiciones de desarrollo, en especial: el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, y el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras.

El capítulo cuarto del Título III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, regula la protección de las especies en relación con la caza y con la pesca que, en su condición de aprovechamiento de recursos naturales, deben garantizarse, pero limitando su aplicación a los espacios, fechas, métodos de captura y especies que determinen las Comunidades autónomas, que en ningún caso incluirán las especies del Listado de Especies de Interés Especial, o los métodos o especies prohibidos por la Unión Europea.

Tercera. Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encuentra regulado en el capítulo II del título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, titulado "Procedimiento



de elaboración y participación de la ciudadanía en la elaboración de normas”, donde se establece que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.

El proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar y será informada por la Secretaria General Técnica del Departamento competente. Antes de su aprobación, se remitirán previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y serán examinados en la Comisión de Coordinación

Así mismo, el Gobierno de Navarra ha aprobado, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

Sobre la base de lo expuesto, habiéndose justificado en el expediente los motivos por los que se separan legislativamente las materias de caza y de pesca, puede sostenerse que, teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio, el procedimiento se estaría tramitando de forma correcta hasta el momento.

Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma

La forma y estructura que han de presentar los proyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentra recogida en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se establecieron como Instrucciones en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Con esa premisa, a continuación, se ponen de manifiesto algunas consideraciones a este respecto con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del proyecto a las citadas



instrucciones:

A. Sobre Redacción y Sistemática:

- Exposición de Motivos. La parte expositiva del proyecto debe denominarse “Exposición de Motivos”, no “Preámbulo”, y esta expresión debe insertarse centrada inmediatamente antes del texto correspondiente. Además, dada su extensión, se sugiere su división en apartados, numerándolos en la línea superior al texto del primer párrafo de cada uno de ellos mediante números cardinales arábigos centrados en el texto.
- Divisiones. En varias ocasiones, se advierte que las divisiones con letras se terminan mediante punto (así en artículos 45, 59, 60, 62 y 65). Se recomienda suprimirlo y revisar el articulado en busca de más casos.
- Numeración de párrafos. Se detectan repeticiones en los números de párrafo (así, en artículos 11 y 53). Se recomienda reenumerar correctamente y revisar el articulado en busca de más casos.
- Títulos. El Título VI debe reenumerarse como “V”.
- Secciones. En el Título VI, entre el capítulo II y el III, se sitúa una denominada “Sección Segunda (Competencia Sancionadora y Procedimiento Sancionador)”; sin embargo, no existe una “Sección Primera” que le preceda.
- Artículo 4 c). Siendo el de “especie autóctona” un concepto que se encuentra ya definido por la legislación básica (art. 3.11 de la Ley 42/2007), no precisa de definición por la norma foral y, de hacerse, debe ser de la forma más coincidente posible y eludiendo el empleo de proposiciones de carácter pedagógico, retórico o didáctico.
- Artículo 14.3. La obligación de notificación de la encuesta, dada su ubicación sistemática, debe hacer referencia al “pase”, no al “permiso”.
- Artículo 30.4. La remisión al artículo 64 debería hacerse al artículo 65.
- Artículo 38. Para coincidir plenamente en las denominaciones, la referencia a los “Planes de Especies Piscícolas” debiera hacerse a los “Planes de Gestión de Especies Piscícolas”, tal y como se denominan en los arts. 17.3, 20.1, 59 y 61.
- Artículo 69.3 f). Conforme a la nueva regulación, las referencias al “permiso de coto” y al “permiso de las aguas de control de especies exóticas” deben hacerse al “pase de pesca” o “autorización específica” (art. 14 del anteproyecto).
- Artículo 69.4 f). Para referirse a ambos elementos de forma separada, en lugar de la conjunción copulativa “y” debe figurar la “disyuntiva “o”.



- Artículo 74. Se numera división en apartados (“1.”) y el precepto sólo dispone de uno solo, cuando parece que el último párrafo podría numerarse como “2”.
- Artículo 74.1. c). Se advierte errata en “uno”, que debe ser “mes” o, alternativamente, se puede suprimir “un”.
- Disposiciones Adicionales. En nuestra opinión, el contenido de estas disposiciones no es propiamente adicional, puesto que cabe introducir adecuadamente sus contenidos en el texto del articulado. En el caso de la segunda, además, téngase en cuenta que el propio concepto de “denuncia” implica, por definición, la puesta en conocimiento de los hechos (art. 62.1 de la Ley 39/2015), por lo que se incurre en una redundancia tautológica.
- Disposición Final Primera: Siete, Ocho y Nueve. Faltan los títulos de los artículos modificados.
- Disposición Final Tercera. Es recomendable que, en general, las habilitaciones reglamentarias se hagan únicamente para el desarrollo de la norma, dejando el ámbito de la ejecución para los repartos de atribuciones que, en cada momento, establezcan las estructuras orgánicas.

B. Sobre aspectos que precisan de mayor concreción.

- Artículo 14. Los pases de pesca no se regulan ni en la legislación foral precedente de pesca ni en la actual legislación estatal básica; al parecer, se trata de un instrumento nuevo pero, sin embargo, no se advierte en la documentación del expediente el fundamento de su introducción. En el artículo, pese a titularse únicamente como “pases de pesca”, se habla de “pase” y de “autorización específica”, no quedando claro si es lo mismo o si “pase” se refiere a los cotos y “autorización específica” a las aguas de control de exóticas, cuestión que no se aclara con la definición del artículo 4 j).

Tampoco se dice quién concede los pases de pesca (y/o las autorizaciones específicas). En el caso de que la entidad titular del coto sea una Administración Pública, entendemos que se debería regular el procedimiento o forma de concesión, aunque sea acto muy sencillo, puesto que se trata de un acto administrativo que genera derechos y deberes para su titular, y su incumplimiento puede dar lugar a una sanción.

- Artículos 52 y 62. Respecto de los Escenarios de Pesca, el art. 52.1 (en relación con el artículo 60.2) establece que las directrices de aprovechamiento de sus recursos se determinarán en un Plan Director; sin embargo, el art. 52.1 menciona también como habilitante la Disposición General de Vedas, y el art. 62.1 establece que será un Plan Técnico el que establezca las condiciones particulares para dicho aprovechamiento. En nuestra opinión la norma debería recoger qué



contenidos serán los propios de cada instrumento, y establecer las necesarias relaciones de jerarquía, coordinación y mutua coherencia del conjunto.

- Artículo 69.4, k). Describe como tipo de infracción el incumplimiento de lo establecido en las “autorizaciones” y en las “comunicaciones”; sin embargo, ni en la documentación del expediente ni en el articulado se regula ninguna comunicación.
- Artículo 66 g). No se regula, siquiera mínimamente, cuál es el régimen de las auditorías de gestión.
- Artículo 82. Sería conveniente especificar sobre qué clase de personal (inspector, policial, guarda, etc) se aplica la presunción *iuris tantum*, puesto que no puede predicarse de cualquier “personal de la Administración” ni se dota con independencia de las funciones que se encuentre ejerciendo.

C. Sobre Valoración Técnica.

- Artículos 13 y 15. Comoquiera que, en su caso, la revocación de determinados permisos y pases implica una resolución finalizadora de un procedimiento administrativo con trámite de audiencia, considérese si resulta eficaz sobre un permiso cuya validez se limita a un solo día de pesca (art. 13.2).
- Artículo 26.2. Se desconoce si el apartado segundo tiene relación con el primero y, por tanto, si los eventos sociales también deben estar necesariamente organizados por la federación, o si se trata de asuntos de naturaleza no deportiva que, en ese caso, no se corresponden con el título del propio artículo.
- Artículo 69. Téngase en cuenta que el listado de tipificaciones de infracción es tan extenso que, en algún caso, pudiera incluir conductas cuya sanción, conforme al artículo 117.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, corresponde imponer al Organismo de cuenca o al Ministerio de Medio Ambiente.
- Artículo 69.4 a). Si, según el art. 11.2, las personas de 12 años no pueden practicar la pesca sin hallarse acompañadas por un mayor de edad titular de licencia, deberían incluirse en este apartado, de modo que donde dice “menor” debería mejor decirse “menor o igual”.

Por otra parte, téngase en cuenta que, si el acompañante no es quien ejerce la tutela o la patria potestad, la norma no contempla dirigir contra él la acción de responsabilidad.



-. Artículo 69.4 I). Se tipifica como infracción leve cualquier incumplimiento de normas e instrumentos de gestión. A nuestro entender:

- el tipo debería especificar que, en cualquier caso, deberán ser actos u omisiones relacionados con el objeto de la norma (recursos piscícolas y sus ecosistemas asociados).
- estos incumplimientos se disponen sin salvedades, cuando podrían estar ya tipificados, y con diferentes grados de calificación, en otras normas, tal y como lo están en la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.

-. Artículo 87.3. Si bien este artículo se refiere a “indemnizaciones”, en el apartado 3 se regula una sanción accesoria mediante un baremo que se establece en el anteproyecto con el carácter expreso de “multa”. Si efectivamente es una multa debería regularse en los artículos de las sanciones, no en el de las indemnizaciones, porque podría llevar a confusión respecto a su naturaleza y efectos jurídicos.

-. Disposición Transitoria Tercera. Debe aclararse la voluntad legislativa de modo que no se comprometa la seguridad jurídica, puesto que el inciso “*que permitan adecuar las líneas genéticas...*” se presta a varias interpretaciones, todas válidas:

- considerarlo como condición añadida a la del transcurso del plazo de 8 años, el cual sería un plazo mínimo que quedaría ampliado hasta el cumplimiento de la condición de adecuación de líneas genéticas.
- interpretarlo como una condición que, de cumplirse con antelación al plazo, culminaría por sí sola el periodo transitorio.
- tenerlo por simple expresión explicativa, carente de contenido normativo propio.

Quinta. Aspectos de fondo.

En lo que al fondo del texto propuesto se refiere se realizan las siguientes sugerencias y observaciones:

Primera: delegaciones. Pese a que el artículo 6 es copia del artículo 55 de la Ley Foral 17/2005, cabe reseñar que la delegación genérica que se establece no puede afectar a competencias que, como la ordenación del aprovechamiento de los recursos pesqueros, sólo es posible delegar en otros órganos y/o Administraciones Públicas, nunca en entidades privadas.

Segunda: informes preceptivos. El artículo 29 impone la emisión de informes preceptivos de la Administración Pública Foral en la concesión de autorizaciones de la Administración



hidráulica. Sin embargo, en el caso de que se trate de la Administración hidráulica estatal, salvo que dichos informes se hallen ya contemplados en la normativa estatal correspondiente (como, por ejemplo, en el art. 79.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001), la ley foral incurre en exceso de competencia al pretender introducir modificaciones en la normativa estatal.

Tercera: pesca con red. Según el art. 69.3 a), la pesca con red se clasifica como infracción grave, mientras que el 69.2 a), puesto en relación con el art. 22.1 a), le otorga la consideración de muy grave.

Cuarta: reducción de sanciones. El régimen de reducción prevista en el artículo 78 no se corresponde con el establecido por el art. 112 de la Ley Foral 11/2019, pese a que propio art. 84 se remite a esta norma.

Quinta: recategorizaciones. Conforme a la Disposición Final Segunda, Uno, el último párrafo del nuevo artículo 18 de la Ley Foral 2/1993, establece ahora que:

“Sin perjuicio de los cambios de categoría de amenaza, como consecuencia de la evolución de sus poblaciones, las especies que, en el momento de entrada en vigor de la presente Ley Foral figuren en la categoría “Sensible a la alteración de su hábitat” se incluirán en la categoría “Vulnerable”. Las especies que figuren en la categoría “De interés especial” dejarán de estar catalogadas, pero quedarán sometidas al régimen de protección establecido en el art 57 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Las especies que figuren en la categoría “Extinguidas” dejarán de estar catalogadas, sin perjuicio de la aplicación del artículo 55 de la citada Ley 42/2007.”

El subrayado es nuestro. A juicio de estos informantes, el párrafo merece dos consideraciones:

- primera, que la expresión subrayada hace una incorrecta referencia a la entrada en vigor de la propia Ley Foral, que fue publicada en el BON de 19 de marzo de 1993. No es posible retrotraer a ese año las recategorizaciones que se pretenden, sino que la referencia debe hacerse, en su caso, a la fecha de vigencia de la propia Ley Foral de Gestión Piscícola o a cualquier otro momento posterior.
- segunda, que no es correcto disponer el necesario sometimiento al régimen del Listado estatal de algunas especies del catálogo navarro que no se encuentren incluidas en aquel, pues la llevanza del listado corresponde a la Administración General del Estado (art. 56.2 de la Ley 42/2007), por lo que las especies de la categoría “de interés especial” pueden estar incluidas en ese listado, pero también pueden no estarlo; en el primer caso, la aplicación del régimen va de suyo sin depender de la ley foral; en el segundo, ni se aplica ni se ostenta competencia para legislar lo contrario.



En vista de todo lo expuesto anteriormente pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

III. CONCLUSIONES

- 1ª.- El anteproyecto analizado se está tramitando adecuadamente.
- 2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.
- 3ª.- Se recomienda estudiar las observaciones expuestas en este informe en relación con el fondo de la regulación que presenta el anteproyecto analizado.

Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 30 de diciembre de 2022.

La Técnica de Administración Pública-
Rama Jurídica (en ausencia)

Fecha:
2022.12.30
13:49:57
+01'00'

María José Arozarena Gómez

El Jefe de la Sección de Coordinación

firmado por GARCIA
LARREA ROBERTO -
DNI ***2237** el
día 30/12/2022 con
un certificado

Roberto García Larrea

La Directora del Servicio de Secretariado
del Gobierno y Acción Normativa

Fecha:
2022.12.30
13:34:12
+01'00'

María Belén López Carballo