

Expediente: 6/2023

Objeto: Anteproyecto de Ley Foral de Gestión
Piscícola de Navarra.

Dictamen: 13/2023 de 8 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de marzo de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 26 de enero de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de enero de 2023.

I.2ª. Expediente del anteproyecto de Ley Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las siguientes actuaciones de interés:

1. Mediante Orden Foral 178/2020, de 15 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se inicia el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de modificación de la Ley Foral 17/2005, de 22

de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra que establezcan listados navarros de especies silvestres en régimen de protección especial, designando al Servicio Forestal y Cinegético, junto con la Secretaría General Técnica, como órganos encargados de su elaboración y tramitación.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 133 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, se promueve, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, una consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, para recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, siendo objetivo del Anteproyecto la actualización de la normativa en materia de caza tras 15 años en vigor de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre de Caza y Pesca de Navarra. Durante el periodo de consulta se recibieron seis aportaciones de Jesús Azparren Etxeberría, CCOO, UAGN, ADECANA, Iñaki Huarte Ruiz, y de EHNE, para la modificación de la Ley Foral de Caza, que fueron analizadas y tenidas en cuenta en la redacción del borrador de la norma.

3. Elaborado el anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, fue examinado en sesión celebrada el 6 de octubre de 2022 por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, siendo informado favorablemente.

4. El texto elaborado fue sometido al trámite de información pública desde el 6 de julio de 2022 al 31 de agosto de 2022, sin que se recibiera sugerencia alguna.

5. Al expediente se acompañan las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, e informes de cargas administrativas, de impacto de género, de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de evaluación de perspectiva e impacto climático, y de impacto sobre la accesibilidad y discapacidad, suscritos por el Director del Servicio de Biodiversidad y el Director General de Medio Ambiente.

La memoria justificativa explica que, en las últimas décadas, el patrimonio natural se está viendo amenazado por problemas, tales como las

presiones humanas sobre los cauces, las sequías, la contaminación, el furtivismo, la introducción de especies exóticas invasoras, los nuevos escenarios frente al cambio climático, las menores precipitaciones y un aumento de las temperaturas, que son cuestiones que tienen incidencia directa en la actividad de la pesca, ya que implican una merma de los recursos piscícolas pescables.

Continúa señalando que existe una conciencia colectiva de que los recursos naturales son escasos, que no son ilimitados y que requieren ineludiblemente que se gestionen de manera sostenible, asegurando que su aprovechamiento en ningún caso ponga en peligro la propia persistencia del recurso.

Asimismo, alude a la necesidad de atender los mecanismos de actuación frente a las especies, bajo el paraguas de lo establecido en la normativa básica estatal, teniendo en cuenta, por un lado, que el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, exige el establecimiento de medidas por parte de las Administraciones públicas competentes, encaminadas al control de poblaciones y, en su caso, a la posible erradicación de estas especies; y, por otro, que las poblaciones objeto de pesca dependen de las condiciones del hábitat en que se desarrollan -la buena calidad de las aguas, el estado del resto de la fauna piscícola, las especies de flora que sirven de alimentación, protección y cobijo, y el estado de los lechos-, cuya alteración o afección tiene importantes repercusiones en la reproducción y desarrollo de las especies, considerando necesario, para garantizar la correcta gestión, incluir un apartado específico de mejora del hábitat fluvial.

Además, se hace referencia a que la Ley Foral actualmente vigente, englobaba la caza y la pesca, pero las características de la gestión, el perfil diferenciado del colectivo de personas cazadoras y pescadoras, los cambios normativos que se van sucediendo, aconsejan, separar la caza de la pesca en dos leyes diferentes, simplificando de esta manera la normativa, de forma que se redunde en una mejora de la gestión.

La memoria normativa expone que el anteproyecto de la Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra tiene por objeto establecer el marco normativo que regule el aprovechamiento de la fauna piscícola de Navarra de acuerdo con la normativa de protección de medio ambiente vigente. Consecuencia de ello, el Anteproyecto modifica la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, y la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. La Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra se modifica con el único objetivo de eliminar todas las referencias a la pesca, la cual, a partir de la aprobación del anteproyecto de la Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, pasará a regirse por esta última. Para ello se propone:

1. Derogar el Título II, la Sección 2ª del Título IV, y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra.

2. Derogar el Título II. del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio.

3. Modificar los artículos 1, 2, 3, 4, 85, 100, 102 y 107 de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra.

Además, con el fin de adaptarse a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y al Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, el Anteproyecto propone la modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Habitats, en concreto, de los artículos 18 y 19 de la citada Ley Foral 2/1993.

La memoria organizativa pone de manifiesto que la puesta en marcha de la Ley Foral de Gestión Piscícola requiere la adopción de las siguientes medidas relacionadas con la gestión de personal: a) un cambio en los requisitos para optar a las plazas del personal asociado a los empleados de piscifactoría, para que estos tengan los conocimientos necesarios en el manejo de peces y la dotación suficiente de personal para una correcta

gestión; b) la cobertura inmediata de las bajas que se generen entre el personal de las piscifactorías. Además, con carácter previo a la elaboración del Plan Director de Permeabilización de Obstáculos, será precisa la implementación de una nueva jefatura de negociado de Restauración Fluvial.

La memoria económica detalla los elementos de la norma que pueden conllevar gasto, el cual estará sometido a la disponibilidad que se establezca en el presupuesto de gastos del Gobierno de Navarra de cada año, a la programación plurianual y a la normativa presupuestaria.

El informe de cargas administrativas indica que este Anteproyecto no contempla trabas innecesarias al desarrollo económico, dado que la ley de gestión piscícola, tiene un marcado carácter social fundamentado como actividad recreativa y deportiva sin una relación directa con el desarrollo de actividades empresariales o profesionales. Al contrario, la propuesta aboga por simplificar y facilitar a los usuarios el acceso a esas nuevas tecnologías y se establece la posibilidad de la acreditación del cumplimiento de los requisitos necesarios para el ejercicio de la pesca según diferentes medios de identificación distintos a la documentación original correspondiente.

El informe de impacto de género (erróneamente titulado «Memoria económica») afirma que la norma no incide directamente sobre personas, mujeres y hombres, por lo que resulta ser no pertinente a la integración del principio de igualdad de género. Añade que el lenguaje utilizado en la redacción del anteproyecto de Ley Foral es inclusivo y no sexista.

El informe de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, considera, al igual que el anterior informe, que la norma no incide directamente sobre personas, mujeres y hombres, por lo que resulta ser no pertinente a la integración del principio de fomento de la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual. Añade, asimismo, que el lenguaje utilizado en la redacción del anteproyecto de Ley Foral es inclusivo y no sexista.

El informe de evaluación de perspectiva e impacto climático recoge las siguientes consideraciones: El Anteproyecto tiene entre sus finalidades la

lucha contra el cambio climático. A nivel operativo, dicha finalidad se alcanzará mediante el fomento de la conservación y restauración de las poblaciones de peces nativos y de los ecosistemas fluviales, así como del control de las especies exóticas invasoras.

La normativa incorpora un nuevo modelo de pesca sostenible, basado principalmente en la devolución de los ejemplares vivos de especies de peces nativos y el sacrificio de las especies exóticas invasoras. Además, aboga por la restauración de los hábitats naturales, a través de la recuperación de la conectividad longitudinal y de la restauración de la vegetación de riberas.

El Anteproyecto surge en el marco de los acuerdos, estrategias, convenciones e iniciativas internacionales hacia la sostenibilidad, y para afrontar la crisis climática, y como respuesta a parte de las inquietudes presentes en la sociedad sobre el clima, la producción y la práctica de la pesca de forma sostenible y con menor impacto ambiental.

El Anteproyecto integra en su finalidad la perspectiva climática, y desarrolla aspectos concretos de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética (LFCCTE), pretende potenciar un modelo de gestión piscícola más sostenible basado en la conservación de las poblaciones naturales, y fomentar prácticas deportivas menos impactantes, apostando por los beneficios ambientales, climáticos y sociales de la pesca.

El informe de impacto sobre la accesibilidad y discapacidad comenta que el contenido del Anteproyecto no incide en las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, y no perjudican el derecho a garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente. Es más, indica que la norma establece medidas de acción positiva a personas con discapacidad.

6. Con fecha 27 de octubre de 2022, emite informe de observaciones el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género del Anteproyecto, en el

que se concluye que, al afectar su contenido a personas, es pertinente, pero que, analizando el contenido del proyecto normativo, no tendrá ningún impacto significativo en el logro de la igualdad social y no discriminación de las personas LGTBI+.

7. Con fecha 2 de noviembre de 2022, emite informe de observaciones el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de evaluación del impacto de género manifestando que el Anteproyecto no incluye medidas para incrementar y mejorar la participación y representación de las mujeres, lo que contribuiría a la ruptura de roles y estereotipos de género y facilitaría su impacto positivo. Por lo demás, felicita al órgano gestor por la incorporación del lenguaje inclusivo y no sexista a lo largo del documento.

8. Mediante informe del Director General de Medio Ambiente de 30 de noviembre de 2022 se analizan las observaciones puestas de manifiesto en los informes anteriores, atendiéndolas en su mayor parte e incorporando las correcciones al texto de la norma propuesta.

9. La Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica señala, en el informe emitido, con fecha 1 de diciembre de 2022, que no encuentra inconveniente a continuar la tramitación del Anteproyecto.

10. La Secretaria General Técnica emite informe, con fecha 2 de diciembre de 2022, señalando que la tramitación del anteproyecto de Ley Foral resulta adecuada a la legalidad vigente, si bien se precisa que deberá someterse al dictamen preceptivo que corresponde a este Consejo de Navarra.

11. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa examinó el Proyecto emitiendo un informe, de fecha 22 de diciembre de 2022, en el que se recogen diversas consideraciones jurídicas sobre la competencia para dictar el decreto foral y su rango normativo, su adecuación en cuanto al procedimiento de elaboración, su forma y estructura, así como sobre el fondo regulado, haciendo una serie de recomendaciones de modificación del texto propuesto, respecto de la forma con el fin de lograr

una mejor redacción y calidad técnica, y en cuanto al fondo de la regulación. Todas estas sugerencias han sido debidamente analizadas e incorporadas al texto propuesto, según lo expuesto por el Director del Servicio de Biodiversidad, en su informe de fecha 19 de enero de 2023.

12. El Anteproyecto fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 25 de enero de 2023.

15. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 25 de enero de 2023, tomó en consideración el presente Anteproyecto de Ley Foral a efectos de la petición del preceptivo dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El Anteproyecto de Ley Foral

El anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, ochenta y tres artículos, estructurados en cinco títulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

El título I (Disposiciones generales) lo componen los artículos 1 a 7, ambos inclusive, que regulan el objeto y ámbito de aplicación, la sostenibilidad del recurso, el derecho al ejercicio de la pesca, las definiciones; la participación social, la gestión de los recursos pesqueros y la Comisión Asesora de Pesca, de la norma proyectada.

El título II (Del aprovechamiento de los recursos pesqueros) está conformado por cinco capítulos. El capítulo I, Licencia y permisos, abarca los artículos 1 a 14, ambos inclusive, que regulan las disposiciones generales, los requisitos para el ejercicio de la pesca, períodos y días hábiles de pesca, la pesca de embarcación u otros sistemas de flotación, la licencia de pesca, las circunstancias impeditivas para la obtención de licencia, los permisos de pesca, y los pases de pesca. El capítulo II, De las especies, lo componen los artículos 15 a 19, ambos inclusive, que regulan las especies autóctonas pescables, las especies silvestres en régimen de protección especial, las especies exóticas invasoras, el sacrificio de las especies exóticas invasoras, las tallas mínimas de captura de las distintas especies pescables. El capítulo

III, De las artes y medios y distancias de pesca, lo componen los artículos 20 a 22, ambos inclusive, que se refieren a las artes y medios de pesca permitidos, a las artes, medios y modalidades de pesca prohibidos y a las distancias. El capítulo IV, Comercialización y transporte de piezas de pesca, lo componen los artículos 22 y 23 que regulan la comercialización de piezas de pesca y el transporte de piezas de pesca, respectivamente. El capítulo V, Competiciones deportivas de pesca, lo componen los artículos 25 y 26, que regulan la organización de competiciones deportivas de pesca y las medidas específicas para las competiciones deportivas de pesca, respectivamente.

El título III (Conservación y mejora de la riqueza piscícola y sus hábitats), está compuesto por tres capítulos. El capítulo I, Conservación y fomento de la riqueza piscícola, está integrado por los artículos 27 a 34, ambos inclusive, y se refieren a las actividades sometidas a autorización administrativa, las repoblaciones y sueltas, la cría de especies autóctonas, la investigación y análisis, el control de especies exóticas invasoras, los peces modificados genéticamente, el seguimiento y control de la fauna piscícola y el estado sanitario de la fauna piscícola. El capítulo II, Programa de conservación del hábitat de las especies piscícolas, está compuesto por los artículos 36 a 38, ambos inclusive, que regulan la mejora del hábitat de las especies piscícolas, la conservación de hábitats de las especies piscícolas, la conservación y mejora de la vegetación de ribera, y la mejora de la conectividad. El capítulo III, Fomento de la actividad pesquera y mejora del hábitat fluvial, está compuesto por el artículo 39, que se refiere a las medidas de fomento de la actividad pesquera.

El título IV (Planificación y ordenación piscícola) integra tres capítulos. El capítulo I, Zonificación y clasificación de las aguas, está integrado por los artículos 40 a 55, que regulan la zonificación de las aguas a efectos pesqueros, la clasificación de las aguas a efectos pesqueros, las aguas libres para la pesca, las aguas en régimen especial, las reservas genéticas, las aguas de pesca extractiva, las aguas de pesca intensiva, los cotos de pesca, los escenarios de pesca, las aguas de formación de pesca, las aguas de control de especies exóticas, las aguas de pesca privada, las aguas no pescables y los vedados de pesca. El capítulo II, Ordenación de la pesca,

está integrado por los artículos 56 a 61, que regulan la planificación, los instrumentos de ordenación y gestión pesquera, las disposiciones generales de vedas de pesca, los planes directores de ordenación pesquera, los planes de gestión de especies piscícolas, los planes técnicos de gestión pesquera y planes técnicos de gestión de especies exóticas, y las disposiciones generales de vedas de pesca. El capítulo III, Cotos de pesca, abarca los artículos 62 a 65, ambos inclusive, que se refieren a los cotos públicos de pesca, cotos privados de pesca, deberes de las personas titulares de los aprovechamientos de los cotos de pesca, y medidas de control.

El título V (Régimen sancionador) consta de cuatro capítulos. El capítulo I, Infracciones, incluye los artículos 66 a 71, ambos inclusive, que regulan las infracciones, la clasificación de las infracciones, la responsabilidad en la comisión de las infracciones, la responsabilidad en la comisión de las infracciones, la prescripción de las infracciones, las infracciones cometidas por menores de edad, y las infracciones cometidas por no residentes en el Estado español. El capítulo II, Sanciones, incluye los artículos 72 a 77, ambos inclusive, que regulan las sanciones, las sanciones accesorias, la reducción de las sanciones, la prescripción de las sanciones, el decomiso de artes y ejemplares pescados, y la prestación ambiental sustitutoria. El capítulo III, Competencia y procedimiento sancionador, incluye los artículos 78 a 81, ambos inclusive, que regulan la presunción de veracidad y el deber de colaboración, la competencia sancionadora, el procedimiento, y la caducidad del procedimiento. El capítulo V, Reparación del daño, incluye los artículos 82 y 83, que regulan respectivamente, la reparación del daño y las indemnizaciones.

El Proyecto se completa con tres disposiciones transitorias (la primera, sobre el régimen transitorio, la segunda sobre el uso del plomo en aparejos de pesca, la tercera sobre el origen genético de las sueltas), una disposición derogatoria, y cuatro disposiciones finales: la primera sobre la modificación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, la segunda sobre la modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, la tercera sobre la habilitación normativa, y la cuarta sobre la entrada en vigor.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Anteproyecto de Ley Foral sometido al dictamen de este Consejo de Navarra tiene por finalidad la actualización y adaptación de la normativa navarra sobre aprovechamiento de la fauna piscícola de Navarra a la normativa estatal y europea. Se trata, en consecuencia, de una disposición legal dictada para actualizar y adecuar la regulación navarra al régimen jurídico comunitario y nacional, que implica la modificación de la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats y la Ley Foral 7/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca en Navarra.

El artículo 14.1.b) de la LFCN dispone que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre los anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en desarrollo de la legislación básica estatal o en transposición del derecho comunitario europeo.

En consecuencia, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con lo señalado en el precitado artículo 14.1.b) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del Anteproyecto de ley foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133, el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley Foral. Así, conforme a lo establecido por el artículo 132.1, el Anteproyecto de Ley Foral se inició mediante Orden Foral 178/2020, de 15 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encomendándose la elaboración del Anteproyecto y la tramitación del procedimiento al Servicio Forestal y Cinegético junto con la Secretaría General Técnica.

Siguiendo las prescripciones establecidas en el artículo 132.3 de la LFACFNSPIF, que establece que el ejercicio del impulso legislativo debe realizarse motivadamente, tanto la documentación que acompaña la

tramitación como la exposición de motivos del Anteproyecto de ley foral, acreditan la conveniencia y oportunidad de la reforma legislativa que se proyecta.

Consta, además, que el texto del Anteproyecto de ley foral ha sido remitido para su consulta a todos los Departamentos afectados, y sometido a una consulta pública a través del portal web de la Administración, presentándose diversas sugerencias y aportaciones que fueron consideradas e incorporadas parcialmente al texto final.

En el expediente obran las preceptivas memorias normativa, económica, justificativa, organizativa y estudio de cargas, así como los informes sobre la evaluación del impacto de género y de accesibilidad y discapacidad, así como el informe preceptivo exigido por el artículo 47.2 de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, de evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, con los que se da cumplida satisfacción a las exigencias del artículo 132.3 de la LFACFNSPIF.

El Anteproyecto de ley foral fue examinado e informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Foral y el Consejo Navarro de Medio Ambiente, así como por la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica y la Secretaria General Técnica. Ha sido informado por el Secretariado del Gobierno y Acción Normativa que propuso diversas modificaciones, algunas de ellas incorporadas al texto. Fue examinado en la Comisión de Coordinación, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, en la que se acordó su toma en consideración a los efectos de solicitar de este Consejo de Navarra la emisión del dictamen preceptivo.

A tenor de todo lo expuesto, cabe valorar que, en términos generales, la tramitación del Anteproyecto de ley foral se ha ajustado a las exigencias procedimentales establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

El punto de partida debe ser el marco regulatorio europeo y estatal que se proyecta sobre la materia que nos ocupa. En primer lugar, procede evocar 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 silvestre, que como recuerda la memoria normativa del Anteproyecto, dio lugar a la aprobación de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), que, junto con las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), configuran la Red Natura 2000, estableciendo que los usos y aprovechamientos de las especies que habitan estas zonas deberán ser coherentes con los planes de gestión de estos espacios naturales.

En segundo lugar, ha de tenerse presente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB), norma que derogó y sustituyó a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que ha incorporado al ordenamiento jurídico español la Directiva citada, siendo uno de sus principios inspiradores la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, así como la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

La referida LPNB regula, en el Título III (artículos 64 a 67), 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. Así, su artículo 65, sobre las especies objeto de caza y pesca, dispone lo siguiente:

«1. La caza y la pesca en aguas continentales sólo podrá realizarse sobre las especies que determinen las Comunidades autónomas, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea.»

2. *En todo caso, el ejercicio de la caza y la pesca continental se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos las Comunidades autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie.*

3. *Con carácter general se establecen las siguientes prohibiciones y limitaciones relacionadas con la actividad cinegética y acuícola en aguas continentales:*

a) *Quedan prohibidas la tenencia, utilización y comercialización de todos los procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales, en particular los enumerados en el Anexo VII, así como aquellos procedimientos que puedan causar localmente la desaparición, o turbar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de una especie.*

En particular quedan incluidas en el párrafo anterior la tenencia, utilización y comercialización de los procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte prohibidos por la Unión Europea, que se enumeran, respectivamente, en las letras a) y b) del anexo VII.

Siempre y cuando no exista otra solución satisfactoria alternativa esta prohibición podrá no ser de aplicación si se cumplen estos dos requisitos:

1.º *Que concurren las circunstancias y condiciones enumeradas en el artículo 58.1(*), y*

2.º *que se trate de especies de animales de interés comunitario no consideradas de protección estricta en la normativa de la Unión Europea.*

b) (...)

c) *Sólo podrán ser objeto de comercialización, vivas o muertas, las especies que reglamentariamente se determinen, de acuerdo con los Convenios Internacionales y la normativa de la Unión Europea.*

d) *Se podrán establecer moratorias temporales o prohibiciones especiales cuando razones de orden biológico o sanitario lo aconsejen. En relación con las especies objeto de caza y pesca, cuando existan razones de orden biológico o sanitario que aconsejen el establecimiento de moratorias temporales o prohibiciones especiales, la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad podrá elaborar informes que puedan ser utilizados por las Comunidades autónomas para la determinación de dichas moratorias o prohibiciones*

e) En relación con la actividad cinegética y acuícola, queda prohibida la suelta no autorizada y la introducción de especies alóctonas. En el caso de introducciones o sueltas accidentales o ilegales, no se podrá autorizar en ningún caso su aprovechamiento cinegético o piscícola, promoviendo las medidas apropiadas de control o erradicación.

f) (...)

g) Los métodos de captura de predadores que sean autorizados por las Comunidades autónomas deberán haber sido homologados en base a los criterios de selectividad y bienestar animal fijados por los acuerdos internacionales. La utilización de estos métodos sólo podrá ser autorizada, mediante una acreditación individual otorgada por la Comunidad autónoma. No podrán tener consideración de predador, a los efectos de este párrafo, las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.

h) (...)

i) Las Administraciones Públicas competentes velarán por que las sueltas y repoblaciones con especies cinegéticas no supongan una amenaza para la conservación de estas u otras especies en términos genéticos o poblacionales.

j) (...)».

Por lo que respecta a la prevención y control de las especies exóticas invasoras, el artículo 64.8 de la LPNB establece que:

«Las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies exóticas invasoras, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su control o erradicación. Las comunidades autónomas podrán incluir en sus propios catálogos especies que consten en el listado de especies naturalizadas o también aquellas afectadas por el segundo párrafo del apartado quinto de este artículo».

Y su artículo 64.ter, añade que:

«Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca para determinar las especies que, en su ámbito territorial, se ven afectadas por el contenido del apartado anterior. La posibilidad de caza y pesca quedará supeditada a la aprobación, previa a la aprobación de los primeros instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca, de la delimitación cartográfica del área ocupada por dichas especies antes de la entrada en vigor de la presente ley, realizada por la administración competente de la comunidad autónoma y tras su

publicación en el “Boletín Oficial” de la comunidad autónoma. Esta delimitación deberá basarse en la información disponible en cada comunidad autónoma, o en su defecto en la que figura en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad proporcionada de forma oficial por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en aplicación del apartado 1 del artículo 12 del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad».

Esta regulación se ha desarrollado a través del 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 y el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras. Este último Real Decreto exige el establecimiento de medidas por parte de las administraciones públicas competentes, encaminadas al control de poblaciones y, en su caso, a la posible erradicación de estas especies.

Junto a lo señalado, se debe tener presente que la Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida, en virtud del artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), competencias exclusivas 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 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. Con posterioridad, se aprobó la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, que vino a 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, derogando parte de la Ley Foral 2/1993.

Por lo que respecta a la iniciativa legislativa, de acuerdo con el artículo 19 de la LORAFNA, la misma corresponde al Gobierno de Navarra; y de conformidad con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, de Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, modificada por la Ley Foral 9/2019, de 4 de marzo, (en adelante, LFGN) corresponde al Gobierno de Navarra

ejerger la iniciativa legislativa, mediante la elaboración, aprobación y remisión posterior de los correspondientes proyectos de Ley Foral al Parlamento de Navarra (artículo 51); estableciéndose en el título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral, el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral.

En consecuencia, el Anteproyecto examinado se dicta al amparo de las competencias exclusivas de Navarra en materia de caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura conforme a lo establecido en el artículo 50.1.b) de la LORAFNA y en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado.

II. 4º Examen del contenido del Anteproyecto

El marco normativo que ha de servir de referencia para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación del Proyecto ha de ser, junto con la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad, lo dispuesto en la LPNB, 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 y el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras. En consecuencia, el canon de enjuiciamiento de la legalidad más próximo al Anteproyecto sometido a consulta vendrá determinado por dicho marco normativo.

A) Justificación

Como ya se ha expuesto y consta en la memoria normativa y en la exposición de motivos, el Anteproyecto de ley foral se justifica, por un lado, en la necesidad de establecer el marco normativo que regule el aprovechamiento de la fauna piscícola de Navarra de acuerdo con la normativa de protección de medio ambiente vigente y, por otra parte, en la voluntad de incorporar la experiencia acumulada de aplicación de la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats y la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de

Navarra, con el fin de dar respuesta a todas las necesidades puestas de manifiesto.

De esta manera, el Anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra se propone como objetivo garantizar un aprovechamiento ordenado de los recursos piscícolas, adaptándose a los nuevos escenarios actualmente existentes, tanto en lo referente al estado de los ecosistemas acuáticos, como a la nueva percepción social de la pesca.

Transcurridos más de quince años desde la aprobación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, los ecosistemas acuáticos y la gestión de la pesca han evolucionado, como igualmente lo ha hecho el perfil del colectivo que disfruta de la pesca.

La anterior Ley Foral englobaba la caza y la pesca, pero actualmente se considera conveniente separar ambas actividades en dos leyes forales diferentes dada la gestión diferenciada de las mismas. Las características de la gestión, el perfil específico del colectivo de personas cazadoras y pescadoras, la mejora de los cambios normativos y la simplificación de la normativa son aspectos que apoyan la propuesta de separar la caza y la pesca en dos leyes forales diferentes.

El cambio climático, asociado a un aumento de la temperatura de la atmosfera y a la variación y distribución de las precipitaciones, está teniendo un importante impacto en los ecosistemas acuáticos, dando lugar a cambios que suponen unas condiciones menos favorables para las especies autóctonas.

Los diferentes cambios, las presiones existentes en el medio, así como las introducciones de especies exóticas, han dado lugar a importantes descensos en las poblaciones de varias especies autóctonas y en concreto de interés para la pesca.

Así las cosas, el Anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra trata de adaptarse a los nuevos escenarios, adaptando los modelos de gestión y dirigiendo la práctica de la pesca hacia modalidades más

sostenibles, que permitan compatibilizar el disfrute de la pesca recreativa con la conservación y mantenimiento del buen estado de las especies.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Anteproyecto es clara en cuanto a la necesidad y finalidad, por cuanto se trata de establecer en la Comunidad Foral un marco normativo específico sobre el aprovechamiento de la fauna piscícola adaptada a la normativa estatal y europea.

B) Análisis del contenido del Anteproyecto

El análisis de la norma, a la luz del marco normativo que le sirve de referencia, ofrece el siguiente resultado:

Título I, Disposiciones generales

El artículo 1 establece su objeto y ámbito de aplicación, que es el de 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. El artículo 2 hace referencia expresa a la sostenibilidad del recurso, indicándose que el aprovechamiento de la pesca, basado de forma prioritaria en las poblaciones animales naturales, se hará con criterios de sostenibilidad, por lo que deberá ser compatible con el mantenimiento de la biodiversidad, de forma que se conserve la diversidad genética, se evite la introducción de poblaciones alóctonas y se fomente la integración de la pesca en el desarrollo territorial. Se establece que la pesca en Navarra se llevará a cabo en aquellas modalidades que permitan devolver vivos los ejemplares capturados al medio natural, salvo en aquellos tramos o masas de agua en los que esté permitida la pesca extractiva de ejemplares, y que toda actividad deberá operar en un marco de conservación tanto de los hábitats de las distintas especies como de la biodiversidad. El artículo 3 reconoce el derecho al ejercicio de la pesca a toda persona que cumpla con los requisitos exigidos por la normativa y no esté inhabilitada para el ejercicio de la pesca. El artículo 4 contiene definiciones a los efectos de la ley. El artículo 5 se dedica a la participación social, el artículo 6 a la gestión de los recursos pesqueros por la

Administración de la Comunidad Foral, sin perjuicio de la colaboración de entidades público privadas de carácter social y no lucrativo, y el artículo 7 a la Comisión Asesora de Pesca (sic).

Ninguna objeción puede realizarse a la regulación que contiene el título I, que integra plenamente el principio de sostenibilidad basado en la conservación de las poblaciones naturales, establecido por la normativa europea y estatal sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.

Título II, Del aprovechamiento de los recursos pesqueros

Capítulo I, Licencias y permisos

El artículo 8 establece que, para el ejercicio de la pesca en la Comunidad Foral de Navarra, será necesario estar en posesión de la licencia de pesca, disponer de los permisos correspondientes y cumplir los requisitos legales y reglamentariamente establecidos. El artículo 9 determina los periodos y días hábiles de pesca remitiéndose a las disposiciones generales de veda, y prohíbe la pesca nocturna. El artículo 10 autoriza la pesca desde la embarcación u otros sistemas de flotación en aquellas aguas de Navarra donde esté permitida la navegación. El artículo 11 regula la obtención de la licencia de pesca en la Comunidad Foral de Navarra, que es el documento obligatorio para personas que hayan cumplido 13 años, y que habilita para el ejercicio de la pesca en el territorio foral. El artículo 12 se refiere a las circunstancias impositivas para la obtención de licencia. El artículo 13 regula los permisos de pesca y pases de pesca.

Nada cabe objetar a lo regulado en el referido capítulo I desde la perspectiva de la legalidad.

Capítulo II, De las especies

Distingue entre las especies autóctonas pescables (artículo 15), las especies silvestres en régimen de protección especial (artículo 16) y las especies exóticas invasoras (artículo 17). El artículo 15 establece que únicamente son susceptibles de pesca las especies autóctonas pescables que se recogen en el Anexo I, respetando, en todo caso, las prohibiciones

contenidas en la normativa estatal. El resto de especies autóctonas tendrán la consideración de no pescables y deberán devolverse inmediatamente a las aguas de procedencia, con el menor daño. El artículo 16 prohíbe la pesca de las especies subespecies y poblaciones incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, tanto navarro como estatal o las prohibidas por la Unión Europea, y, en caso de captura, obliga a devolverlas al medio de origen con el menor daño posible. El artículo 17 señala que tendrán la consideración de especies exóticas invasoras las que ostenten tal condición conforme a la normativa en materia de patrimonio natural y de la biodiversidad a nivel estatal, así como otras especies incluidas como tales para Navarra en el Anexo II, añadiéndose que únicamente se autoriza su pesca como medida de control y posible erradicación o cuando menos, limitación de su expansión, en aquellas zonas de distribución conocidas antes de la LPNB, y el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras. El artículo 18 establece, respecto de los ejemplares que se pesquen de las especies exóticas invasoras, que deberán ser sacrificadas, en el momento de su captura. El artículo 19 se refiere a las tallas mínimas de captura de las distintas especies pescables, indicando que se podrán fijar en los correspondientes Planes de Gestión de Especies Piscícolas previstos en el artículo 59 de la presente Ley Foral o en las Disposiciones Generales de Vedas previstas en el artículo 61, y que queda prohibida la posesión, circulación y comercialización de ejemplares que no alcancen la talla mínima establecida, debiendo ser devueltos inmediatamente a las aguas los ejemplares capturados.

Ninguna objeción merece el contenido del capítulo II, que es plenamente acorde con lo establecido en la LPNB y el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de Especies Exóticas Invasoras, que exige el establecimiento de medidas por parte de las Administraciones públicas competentes, encaminadas al control de poblaciones y, en su caso, a la posible erradicación de estas especies invasoras.

Capítulo III, De las artes y medios y distancias de pesca

El artículo 20 establece que para la pesca de peces únicamente se permitirá el empleo de caña de pescar y, para la pesca de cangrejos, únicamente el empleo de redes. El artículo 21 determina las artes, medios y modalidades de pesca prohibidos, mencionando, entre otras, todo tipo de redes, venenos, cebos, aparatos electrocutantes o paralizantes, explosivos fuentes luminosas artificiales, peces vivos como cebo, aparejos con una concentración de plomo superior al 1% en peso, así como la pesca subacuática, la pesca a mano y con armas de fuego. El artículo 22 regula, con el fin de proteger el libre tránsito de las especies por los cursos fluviales y armonizar el ejercicio de la pesca entre las personas que la practiquen, así como para garantizar la ordenación del recurso, las distancias mínimas entre la persona pescadora y su cebo, debiendo ser en el Tramo Salmonero de 50 metros y en el resto de la Región Salmonícola y en la Región Ciprinícola de 10 metros, estableciéndose, además, en lo que respecta a las personas que practiquen la pesca, la obligación de respetar una distancia mínima de 25 metros entre dos personas.

Nada cabe objetar a lo señalado en el capítulo III en términos de estricta legalidad y adecuación al ordenamiento.

Capítulo IV, Comercialización y transporte de piezas de pesca

El artículo 23 prohíbe la comercialización de todos los ejemplares pescados en Navarra, a excepción de las especies procedentes de explotaciones industriales legalmente constituidas, siempre que se acredite su origen y procedencia. El artículo 24 se refiere al transporte de piezas de pesca, indicando que deberán ser transportadas muertas y que el transporte de especies pescables vivas deberá hacerse con las correspondientes autorizaciones. Se señala, además, que en el caso de las especies cuya pesca no esté autorizada, el traslado se permitirá únicamente para su eliminación.

Ninguna objeción merece la regulación que contiene el capítulo IV en términos de estricta legalidad, porque se halla en consonancia con lo dispuesto, en particular, en el artículo 64.5 LPNB sobre prohibiciones y

limitaciones relacionadas con la actividad cinegética y acuícola en aguas continentales.

Capítulo V, Competiciones deportivas de pesca

El artículo 25 permite la organización y celebración de competiciones deportivas oficiales de pesca, por parte de la Federación Navarra de Pesca, únicamente en los Escenarios de Pesca previstos en el artículo 50 de la Ley Foral, asegurando, en todo caso, su compatibilidad con la adecuada conservación de los ecosistemas acuáticos continentales y con las normas de funcionamiento de las aguas pescables correspondientes. Por su parte, el artículo 26 fija determinadas medidas específicas para las competiciones deportivas, entre otras, el deber de guardar todas las capturas de especies pescables en vivares amplios durante la prueba y, una vez controladas devolverlas a las aguas en perfecto estado a excepción de las especies exóticas invasoras.

Ninguna objeción cabe realizar tampoco a la regulación que contiene el capítulo V en términos de estricta legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico.

Título III, Conservación y mejora de la riqueza piscícola y sus hábitats

Como se indica en la exposición de motivos, el Anteproyecto tiene en cuenta los ecosistemas en los que se desarrollan las especies objeto de pesca y, por ello, dedica el Título III a la conservación y mejora de la riqueza piscícola y sus hábitats. Este Título se divide en tres capítulos:

Capítulo I, Conservación y fomento de la riqueza piscícola

En este capítulo se regulan los siguientes aspectos: las actividades que están sometidas a previa autorización administrativa, como la introducción, cría y traslado de especies o subespecies pescables alóctonas, la reintroducción de especies autóctonas o la tenencia de piezas de pesca vivas (artículo 27); las repoblaciones y sueltas (artículo 28); la cría de especies autóctonas (artículo 29), la investigación y análisis de los efectos sobre los ecosistemas que pudieran provocar las especies exóticas

invasoras (artículo 30); el control de especies exóticas invasoras, estableciendo que se podrán autorizar actuaciones para el control de estas especies exóticas invasoras, con el objetivo de control y posible erradicación dentro de acuerdos de custodia, acuerdos de colaboración u otros mecanismos establecidos (artículo 31); los peces modificados genéticamente, estableciendo la prohibición con el fin de salvaguardar la riqueza genérica de las poblaciones de peces autóctonos del posible riesgo de hibridación (artículo 32); el seguimiento y control de la fauna piscícola (artículo 33); y el estado sanitario de la fauna piscícola, previendo que, si de los programas de vigilancia y control sanitario se derivase la existencia de riesgos, podrá prohibirse, de manera temporal, total o parcialmente, el aprovechamiento de determinadas especies pescables (artículo 34).

Ninguna objeción cabe realizar a los preceptos de este capítulo I, que se ven complementados, en el anteproyecto de Ley Foral, con la calificación de las «Aguas de Control de Especies Exóticas» (artículo 52), y la aprobación de su correspondiente Plan Técnico de Gestión de Especies Exóticas (artículos 57 y 60). En este sentido, se han previsto infracciones específicas relacionadas con las especies exóticas invasoras como son: estar en posesión de especies exóticas invasoras vivas fuera del tramo de pesca (infracción muy grave) [(artículo 67.2.b)]; no proceder al sacrificio de las especies exóticas invasoras cuyo sacrificio sea obligatorio según lo establecido en la propia ley foral y utilizar como cebo especies o partes de especies exóticas invasoras (infracciones graves) [artículo 67.3 t) y u)]. El contenido de este capítulo I y las normas complementarias se adecuan a la normativa de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad y control de especies exóticas invasoras, en concreto a lo establecido en el artículo 64.8 de la LPNB, según el cual «(l)as comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán establecer catálogos de especies exóticas invasoras, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su control o erradicación».

Capítulo II, Programa de conservación del hábitat de las especies piscícolas

En este capítulo se incluyen medidas que debe adoptar el Departamento competente en materia de gestión piscícola referidas a: la mejora del hábitat de las especies piscícolas (artículo 35); la conservación de hábitats de las especies piscícolas (artículo 36); la conservación y mejora de la vegetación de ribera (artículo 37); y mejora de la conectividad (artículo 38).

Nada cabe objetar a dicho contenido.

Capítulo III, Fomento de la actividad pesquera y mejora del hábitat fluvial.

Se regulan, en el artículo 39, las ayudas de carácter económico que podrán establecerse para el fomento de la actividad pesquera, sin que debamos oponer objeción alguna.

Título IV, Planificación y ordenación piscícola

Este Título se divide en tres capítulos:

Capítulo I, Zonificación y clasificación de las aguas

El capítulo I se subdivide, a su vez, en tres secciones: la Sección primera se refiere a la zonificación de las aguas a efectos pesqueros y la clasificación de las aguas a efectos de aprovechamiento pesquero, además de la señalización de las aguas a efectos pesqueros (artículos 40-42); la Sección Segunda a las aguas pescables (artículos 43-53); y la Sección Tercera a las aguas no pescables (artículos 54-55).

Dentro de la Sección Primera, el artículo 40 establece la zonificación de las masas de agua de Navarra distinguiendo entre: a) Región Salmonícola, constituida por el conjunto de todas las masas de agua habitadas de forma estable por salmónidos; b) Región Ciprinícola constituida por el resto de masas de agua dominadas por una comunidad de especies ciprinícolas. El artículo 41 clasifica las aguas, a efectos de aprovechamiento pesquero, en: a) Aguas pescables; b) Aguas no pescables. El artículo 42 atribuye al

Departamento competente en la materia la determinación de las características de la señalización de aguas.

La Sección segunda se ocupa de definir y regular las aguas pescables y las aguas en régimen especial. Así, el artículo 43 distingue los distintos tipos de *Aguas pescables*. El artículo 44 describe las *Aguas libres de pesca*, estableciendo que son aquellas aguas pescables de dominio público que no requieren de ninguna declaración explícita y que no están clasificadas como aguas en régimen especial o como aguas de pesca privada, donde está permitida la modalidad de captura y suelta para todas las especies autóctonas pescables. El artículo 45 define las *Aguas en régimen especial* como aquéllas de dominio público en las que la acción de pescar debe practicarse de acuerdo a las limitaciones que se establezcan, clasificándose en reservas genéticas, aguas de pesca extractiva, aguas de pesca intensiva, cotos de pesca, escenarios de pesca, aguas de formación de pesca, aguas de control de especies exóticas. El artículo 46 delimita las *Reservas Genéticas*, indicando que son las masas de agua en las que se mantienen poblaciones genéticamente puras cuando sea necesario preservarlas para mantener intacto el potencial genético y la biodiversidad, pudiendo autorizarse la pesca en la modalidad de captura y suelta. El artículo 47 conceptúa las *Aguas de Pesca Extractiva* como los tramos y masas de agua en las que los peces podrán ser extraídos tras su captura siempre que cumplan los requisitos exigidos. El artículo 48 señala que *son Aguas de Pesca Intensiva* los tramos y masas de agua que, con periodicidad, se refuerzan artificialmente mediante sueltas de especies pescables, con objetivo de satisfacer la demanda social de la pesca. El artículo 49 define los *Cotos de Pesca* como aquellos tramos y masas de agua con una gestión específica de la pesca, llevada a cabo por entidades sin ánimo de lucro o por administraciones, en las que la intensidad de la práctica de la pesca, el volumen de capturas y el número de pescadores está regulado con la finalidad de realizar un aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos piscícolas, pudiendo establecerse en parte o en su totalidad, en régimen de pesca extractiva. El artículo 50 define los *Escenarios de Pesca* como aquellas masas de agua debidamente adaptadas a las necesidades de las personas pescadoras para el correcto desarrollo de la pesca recreativa,

pudiendo ser identificados como Escenarios de Pesca Recreativa o Escenarios de Pesca Deportiva. El artículo 51 prescribe que las *Aguas de Formación de Pesca* son tramos y masas de agua dedicados específicamente al aprendizaje y perfeccionamiento del ejercicio de la pesca y a la difusión de los valores de esta actividad. El artículo 52 se refiere a las *Aguas de Control de Especies Exóticas* definiéndolas como aquellos tramos o masas de agua designadas con el objetivo de controlar y en la medida de lo posible erradicar, mediante la pesca y otras herramientas, determinadas poblaciones de una o varias especies exóticas invasoras o con potencial invasor. El artículo 53 se refiere a las *Aguas de pesca privada*, describiéndolas como aquellas que están definidas como tales por la normativa de aguas, y aquellas otras que, aun siendo de titularidad pública, pueda acreditarse mediante los correspondientes títulos legales que la pesca que albergan, tiene carácter privado.

La Sección Tercera se ocupa de las aguas no pescables, que, según el artículo 54, serán los vedados de pesca. El artículo 55 los define como los tramos o masas de agua en las que, por razones de ordenación y gestión, el ejercicio de la pesca está prohibido con carácter temporal o permanente, distinguiendo entre vedados permanentes y vedados temporales.

Nada cabe objetar al contenido del capítulo I del título IV desde la perspectiva de la legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico, ya que es concreción de lo dispuesto en el artículo 65.2 de la LPNB, según el cual, a los efectos de que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, las Comunidades autónomas determinarán los terrenos y las aguas donde puedan realizarse las actividades de pesca continental, así como las fechas hábiles para cada especie.

Capítulo II, Ordenación de la pesca

La Ordenación de la pesca se basa en la planificación como herramienta fundamental para asegurar su sostenibilidad, de acuerdo con los principios recogidos en la Ley Foral y en la normativa en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad y control de especies

exóticas invasoras. Esta planificación debe basarse a su vez, en el conocimiento científico de sus poblaciones, así como de los demás factores hidrobiológicos, ecológicos, sociales y de cualquier otro orden que interactúan sobre aquéllos (artículo 56). Para lograr estos objetivos, el Anteproyecto prevé los siguientes instrumentos de ordenación y gestión pesquera: a) Planes Directores de Ordenación Pesquera; b) Planes de Gestión de Especies Piscícolas; c) Planes Técnicos de Gestión Pesquera; d) Planes Técnicos de Gestión de Especies Exóticas; e) Disposiciones Generales de Vedas de Pesca (artículo 57). Los Planes Directores de Ordenación Pesquera se redactarán a fin de ordenar los recursos existentes en las aguas de la Comunidad Foral de Navarra, y tienen como objetivo definir su marco de aplicación y garantizar el aprovechamiento sostenido de las especies contempladas en el mismo estableciendo las medidas que tienden a adecuar el aprovechamiento a la capacidad de producción del medio y procurando el disfrute social de la pesca (artículo 58). Los Planes de Gestión Especiales Piscícolas son instrumentos mediante los cuales se amplían los mecanismos de seguimiento y control de determinadas especies Piscícolas que por su situación o requerimientos legales precisen de planes de gestión propios (artículo 59). Los Planes Técnicos de Gestión Pesquera tienen por finalidad establecer las condiciones particulares para el aprovechamiento y gestión de las masas de agua clasificadas como Cotos de Pesca (públicos y privados) y Escenarios de Pesca; y los Planes Técnicos de Gestión de Especies Exóticas tienen, a su vez, como objetivo establecer medidas y acciones para gestión control y, en su caso, la eliminación de poblaciones de especies exóticas invasoras o con potencial invasor, en las aguas de control de especies exóticas (artículo 60). Las Disposiciones Generales de Vedas de Pesca tiene por objeto ordenar el aprovechamiento pesquero, y harán mención expresa de las zonas, épocas, días y períodos hábiles, según las distintas especies o modalidades y de las limitaciones generales en beneficio de las especies susceptibles de aprovechamiento, así como de las medidas preventivas para su control (artículo 61).

Nada cabe objetar al contenido del capítulo II del título IV desde la perspectiva de la legalidad y la adecuación al ordenamiento jurídico, pues no

es sino concreción de lo dispuesto en el artículo 64.ter LPNB, según el cual, *«Las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca para determinar las especies que, en su ámbito territorial, se ven afectadas por el contenido del apartado anterior. La posibilidad de caza y pesca quedará supeditada a la aprobación, previa a la aprobación de los primeros instrumentos de planificación y gestión en materia de caza y pesca, de la delimitación cartográfica del área ocupada por dichas especies antes de la entrada en vigor de la presente ley, realizada por la administración competente de la comunidad autónoma y tras su publicación en el “Boletín Oficial” de la comunidad autónoma. Esta delimitación deberá basarse en la información disponible en cada comunidad autónoma, o en su defecto en la que figura en el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad proporcionada de forma oficial por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en aplicación del apartado 1 del artículo 12 del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad».*

Capítulo III, Cotos de Pesca

En este capítulo se regula la declaración de los Cotos Privados de Pesca por el Departamento competente en materia de gestión piscícola (artículo 62), la creación de los Cotos Privados de Pesca, que exigirá la elaboración por la persona titular y su presentación para aprobación por el Departamento competente, del correspondiente Plan Técnico de Gestión Pesquera (artículo 63), los deberes de las personas titulares de los aprovechamientos de los cotos de pesca. Asimismo, el artículo 65 que cierra este capítulo prevé la posibilidad de que el Departamento competente en materia de gestión piscícola, pueda vedar parte de la superficie del coto o del aprovechamiento de una determinada especie, o reducir el periodo hábil, cuando así lo aconsejen circunstancias especiales de protección de la fauna silvestre, así como prohibir el ejercicio de las actividades pesqueras en aquellos lugares en los que se declare la existencia de epizootias y enfermedades contagiosas para las personas, los animales domésticos o la fauna silvestre.

Tampoco cabe hacer objeción alguna al contenido del capítulo III del título IV desde la perspectiva de la legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico.

Título V, Régimen sancionador

Este título se divide en tres capítulos.

El *Capítulo I* regula, en el artículo 66, el concepto de infracción; en el artículo 67, la clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves, incluyendo novedades significativas respecto de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, tratando de adecuar el Anteproyecto de ley foral al nuevo marco normativo; en el artículo 68, la responsabilidad en la comisión de las infracciones; en el artículo 69, la prescripción de las infracciones, que se amplía pasando de tres a cinco años para las infracciones muy graves, de dos a tres para las graves y de seis meses a un año para las infracciones leves; en el artículo 70, las infracciones cometidas por menores de edad; y en el artículo 71 las infracciones cometidas por no residentes en el Estado español.

El *Capítulo II* prevé, en el artículo 72, las sanciones, incrementadas considerablemente, estableciéndose para las infracciones muy graves una multa de 3.001 a 30.000 euros (actualmente, de 2.001 a 6.000), para las infracciones graves una multa de 301 a 3.000 euros (actualmente, de 501 a 2.000), para las infracciones leves una multa de hasta 300 euros (actualmente, de 50 a 500), junto a la pérdida de licencia e inhabilitación por un determinado periodo en función de la infracción, que ya no siempre irá aparejada a la multa (como ocurre en la actualidad), puesto que las infracciones tipificadas «darán lugar a la imposición de todas o algunas» de las referidas sanciones. Sin embargo, se establece que en el caso de que la persona infractora se encuentre inhabilitada para la obtención de licencia de pesca en virtud de resolución administrativa o judicial firme anterior, y se le imponga una nueva sanción de pérdida de licencia e inhabilitación, el cómputo del plazo que se imponga en virtud de la nueva resolución sancionadora, comenzará a contar a partir del día en el que dicha persona esté en condiciones legales de obtener nuevamente la licencia. El artículo 73

se refiere a las sanciones accesorias, siendo de destacar que, en el caso de infracciones relacionadas con vertidos a cauces con afección a la fauna acuícola, además de la sanción por los ejemplares afectados, se establecen sanciones en función de tramo de masa de agua afectada. El artículo 74 alude a la reducción de sanciones, el artículo 75 a la prescripción de las sanciones, el artículo 76 al decomiso de artes y ejemplares pescados, y el artículo 77 a la prestación ambiental sustitutoria, produciéndose aquí una novedad significativa, ya que se establece que, iniciado el procedimiento sancionador, la persona presuntamente responsable podrá solicitar la sustitución de la sanción de multa por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, en las condiciones y términos que determine el órgano competente para imponer la sanción. De forma que, a diferencia de la vigente Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, no se requerirá que la sanción sea firme para solicitar la prestación ambiental sustitutoria.

El *Capítulo III* se refiere a la presunción de veracidad respecto de las actas de inspección o denuncias que se extiendan por el personal inspector de las Administraciones Públicas, y al deber de colaboración de las personas afectadas (artículo 78), a la competencia sancionadora (artículo 79), al procedimiento (artículo 80) y a la caducidad del procedimiento (artículo 81).

El *Capítulo IV* regula, por último, en el artículo 82, la reparación del daño y, en el artículo 83, las indemnizaciones que procedan, para cuya determinación se estará, en su caso, al baremo de valoraciones de las especies animales que establezca el Departamento competente en materia de gestión piscícola.

Ninguna objeción ha de realizarse a la regulación que contiene el título V, que también se adecúa a la legalidad, en particular, en lo que hace referencia a la exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, pues permite predecir, como indica la STC 297/2005, con suficiente grado de certeza (*lex certa*) las

conductas prohibidas, de tal modo que el afectado sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción.

El Anteproyecto se completa con tres disposiciones transitorias, la primera sobre el régimen transitorio, la segunda sobre el uso de plomo en aparejos de pesca y la tercera sobre el origen genético de las sueltas, y una disposición derogatoria, en la que se señala que quedan derogados el TÍTULO II. «DE LA PESCA», la Sección 2ª, De las infracciones en materia de pesca del TÍTULO IV: INFRACCIONES Y SANCIONES, la Disposición Adicional Cuarta la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, y el TÍTULO II. DE LA PESCA del Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral 17/2005, aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio.

Y concluye con cuatro disposiciones finales que tienen por objeto:

La primera, la modificación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra con el único objetivo de eliminar todas las referencias a la pesca, la cual, a partir de la aprobación del anteproyecto de la Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, pasará a regirse por esta última.

La segunda, la modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, con el fin de adaptarse a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, al Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, y al Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, y por ende a lo previsto en la presente ley foral.

La tercera, habilitar «a la persona titular del departamento competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley Foral».

Y la cuarta, determinar su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Nada cabe objetar a lo señalado. Las dos primeras disposiciones finales del Anteproyecto de ley foral tratan de separar la caza de la pesca en dos leyes diferentes, a diferencia de la normativa actualmente vigente que engloba la caza y la pesca, y ello al objeto de clarificar y simplificar la normativa. Todo lo cual tiene, por lo demás, un contenido igualmente adecuado a Derecho.

Por último, el Anteproyecto incorpora dos anexos: el Anexo I contiene un listado de Especies Autóctonas Pescables, en el que se incluye al Barbo de Graelis, Chipa o Piscardo, Corcón, Lubina, Platija, Salmón, Tenca y Trucha común y Reo; el Anexo II contiene un listado de Especies Exóticas Invasoras, que se subdivide en dos: a) Peces Exóticos Invasores que engloba al Alburno, Carpa, Carpín Dorado, Lucio, Perca Americana, Pez Gato, Siluro, Trucha arcoíris; b) Invertebrados Exóticos Invasores, que incluye al Cangrejo de las marismas y al Cangrejo señal. Todo ello se halla en correspondencia con lo dispuesto en la LPNB, en particular, con el artículo 64.8, respecto de la prevención y control de las especies exóticas invasoras.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el anteproyecto de Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

EL PRESIDENTE



Alfredo Irujo Andueza

EL CONSEJERO-SECRETARIO



Hugo López López