



## **CONSIDERACIONES DEL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD EN RELACION CON EL INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGON POR EL QUE SE CREA EL LISTADO ARAGONES DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL Y SE MODIFICA EL CATÁLOGO DE ESPECIES AMENAZADAS DE ARAGON.**

El presente informe se emite por el Servicio de Biodiversidad de la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal a la vista del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, emitido con fecha 16 de marzo de 2022 y en el que se efectúan una serie de consideraciones de carácter formal y material al articulado del *proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se crea el LAESPRES y se modifica el Catálogo de especies amenazadas de Aragón*, valorándose igualmente el procedimiento llevado a cabo durante la tramitación del mismo.

La nueva versión del proyecto de decreto recoge la práctica totalidad de las sugerencias efectuadas por la Secretaría General Técnica así como todas las indicaciones relacionadas con las Directrices de Técnica Normativa. No obstante, y por los motivos expuestos a continuación, algunos aspectos aducidos en el informe de 16 de marzo de 2022 no quedan enteramente reflejados en su literalidad en el actual proyecto de decreto (*versión 24 de marzo de 2022*).

### **1) Propuesta de derogación total del Decreto 49/1995, de 28 de marzo.**

El actual *proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se crea el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y se modifica el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón* en tramitación incluye una disposición derogatoria que prevé la derogación del Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón *“con excepción del artículo 1 por el que se procede a su creación”* así como sus posteriores modificaciones.

En base a ello, el informe de la SGT del Departamento de AGMA indica que el artículo 1 del Decreto 49/1995, de 28 de marzo, no crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón sino que lo regula por lo que, de conformidad con la Directriz 38 de Técnica Normativa, debería *“evitarse que, mediante cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación”*. Por tanto, se propone la derogación total del Decreto 49/1995, de 28 de marzo. Además, para una mayor claridad, deberían derogarse expresamente las disposiciones posteriores que han modificado el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, como el Decreto 181/2005, de 6 de septiembre y la Orden de 4 de marzo de 2004, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se incluye en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón determinadas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna y cambian de categoría y se excluyen otras poblaciones ya incluidas en el mismo.

Desde este Servicio de Biodiversidad de la Dirección General del Medio Natural y Gestión Forestal se informa que la sugerencia planteada por esa secretaría ha sido recogida en la nueva versión del proyecto de decreto habiendo sido suprimidas todas las referencias normativas y alusiones al Decreto 49/1995, de 28 de marzo, así como a cuantas disposiciones posteriores



modificatorias de éste se refería, concretamente el Decreto 181/2005, de 6 de septiembre y la Orden de 4 de marzo de 2004, del Departamento de Medio Ambiente.

Por otra parte, se ha optado por afinar el contenido de la disposición derogatoria, introduciendo una nueva redacción con el siguiente tenor:

*“Queda derogado el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón con excepción del artículo 1.1 en lo que atañe a la creación del registro público de carácter administrativo; el Decreto 181/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón y la Orden de 4 de marzo de 2004, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se incluyen en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón determinadas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna y cambian de categoría y se excluyen otras especies ya incluidas en el mismo”.*

La derogación, por tanto, del Decreto 49/1995, de 28 de marzo, tiene por excepción la propia creación del registro administrativo, creado en Aragón mediante el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, al amparo de la extinta Ley 4/1989, de 27 de marzo; disposición ésta última que creó, por una parte, el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas -aprobado por Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo- y permitió por otra, mediante su artículo 30.2, que las CC.AA crearan y establecieran un catálogo de especies amenazadas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Parece así oportuno que la derogación explícita del Decreto 49/1995, de 28 de marzo, no comprenda ni afecte a la creación del propio registro.

Además, es relevante señalar que el proyecto de decreto en tramitación tiene por finalidad no solo la creación del LAESPRES, sino también la *modificación* del actual Catálogo aragonés. Así, indica el artículo 1.1 del proyecto de decreto autonómico, así como su exposición de motivos, que “El objeto de este decreto es la creación y regulación del Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el que *“queda integrado el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón”*, así como el establecimiento de un régimen de protección y evaluación periódica del estado de conservación de las especies en él incluidas”.

Añade ese mismo artículo 1.2 párrafos a) y b) que el presente decreto tiene por finalidad “La creación del Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, como registro público de carácter administrativo y ámbito autonómico y *la modificación del anterior Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón para adaptarlo a las nuevas categorías de protección, así como su inclusión en el Listado Aragonés”.*

Todas las razones esgrimidas son las que justifican la redacción propuesta para incluir en la disposición derogatoria del proyecto de decreto.

**2) Inclusión de dos nuevos procedimientos en el Catálogo de servicios SEDA: El procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Listado o en el Catálogo y el procedimiento para ejecutar programas de conservación *ex situ*.**

2.1) Procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Listado aragonés o en el Catálogo aragonés



En cuanto al procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Listado aragonés o en el Catálogo aragonés, el artículo 7.3 del proyecto de Decreto prevé que el procedimiento sea iniciado en todo caso de oficio por parte del departamento competente en materia de biodiversidad, bien como resultado de los seguimientos realizados o bien cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje.

No obstante, si bien la inclusión, cambio de categoría o exclusión se inicia y se resuelve por el órgano administrativo competente en base a la información justificativa existente, se permite que el procedimiento puede ser iniciado a propuesta del Consejo de Protección de la Naturaleza (art 7.4) o a propuesta de de cualquier persona física u organización (art 7.5).

Con la información recopilada, la dirección general competente en materia de biodiversidad elaborará una Memoria Técnica justificativa que ser sometida a trámite de audiencia a los interesados, así como a trámite de información pública, antes de ser aprobada por orden de la persona titular de departamento competente en materia de conservación de la biodiversidad, siendo en todo caso publicada en el Boletín Oficial de Aragón.

Sentado lo anterior, el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 16 de marzo de 2022 indica que se debería prever la tramitación electrónica de las solicitudes que se presenten a instancia de los ciudadanos o las organizaciones, por lo que se deberá incluir en el Catálogo de Servicios (SEDA) el procedimiento de solicitud de inclusión, exclusión y de cambio de categoría de un taxón o población en el Listado y en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.

Para ello invoca la aplicación del artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, disposición ésta que prevé que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sea quien lleve a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en el LESRPE cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje. Ello se efectuará de oficio o a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previa iniciativa de las Comunidades Autónomas. Además de lo anteriormente citado, el apartado tercero de ese artículo 56.2 añade que *“Cualquier ciudadano u organización podrá solicitar la iniciación del procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión acompañando a la correspondiente solicitud una argumentación científica de la medida propuesta”*, aspecto éste último que invita a la SGT a indicar la necesidad de prever la tramitación electrónica de estas solicitudes en el Catálogo de Servicios (SEDA).

Tras la valoración de dicho informe, el Servicio de Biodiversidad de la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal sostiene la no necesidad de incluir este procedimiento en el Catálogo de Servicios (SEDA).

Se insiste para ello en la idea de que el proyecto de decreto, si bien prevé que cualquier ciudadano u organización puede proponer la inclusión, exclusión o cambio de categoría de una especie en el Listado, es la dirección general competente en materia de biodiversidad la que actúa en todo caso de oficio para iniciar el procedimiento. Este enfoque se fundamenta, en primer lugar, en la propia praxis administrativa, la cual evidencia que a lo largo de los más de 25 años de vigencia del decreto 49/1995, son muy ocasionales las propuestas de inclusión o cambio de



categoría de un taxón en el catálogo solicitadas a instancia de parte, por lo que no procede cargar al SEDA de un mayor número de procedimientos.

Por otra parte, la alusión al artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad requiere analizar su desarrollo mediante 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. Si bien es cierto que este real decreto regula, en su artículo 6, el procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de una especie en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) y en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEA), lo hace solo a efectos de las especies incluidas en ese Listado y Catálogo nacional.

Por consiguiente, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene potestad para regular, como así lo hace el actual proyecto de decreto autonómico en tramitación (artículo 1.2 d), su propio procedimiento de inclusión, cambio de categoría y exclusión de las especies a incluir en el Listado Aragonés y en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, así como el procedimiento para efectuar los cambios de categoría. Regulación propia, ésta, que trae causa del artículo 56.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y que indica que son las Comunidades Autónomas quienes, en sus respectivos ámbitos territoriales, pueden crear sus propios listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación o con el fin de establecer un mayor grado de protección.

Por consiguiente, el actual artículo 7 indica (apartados 3,4, 5, y 6):

- 3. El procedimiento de inclusión, cambio de categoría, o exclusión de una especie en el Listado o en el Catálogo se iniciará de oficio por parte del departamento competente en materia de biodiversidad, bien como resultado de los seguimientos realizados o bien cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje.*
- 4. El Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón podrá proponer el inicio de dicho procedimiento de conformidad con lo establecido en su ley de creación.*
- 5. Cualquier persona física u organización podrá igualmente proponer la iniciación del procedimiento de inclusión o exclusión de un taxón o población en el Listado Aragonés o en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, así como su cambio de categoría.*
- 6. De acuerdo con la información técnica o científica existente en relación al valor científico, ecológico, cultural, singularidad, rareza o grado de amenaza de la especie, la dirección general competente en materia de biodiversidad elaborará una Memoria Técnica justificativa que, al menos, incorporará los siguientes contenidos:(...)*

## 2.2 ) Procedimiento para ejecutar programas de conservación ex situ.

Respecto al otro procedimiento a incluir en el Catálogo SEDA, según el informe suscrito por esa asesoría jurídica, se debería prever igualmente la tramitación electrónica para desarrollar un proyecto de conservación ex situ en el marco del procedimiento del artículo 19.3 del proyecto de decreto, en el que se prevé que los programas de conservación *ex situ* puedan ser impulsados o ejecutados por personas físicas o jurídicas de derecho privado, en concreto, entidades



dedicadas a la conservación de la biodiversidad, que deben contar con la aprobación expresa de la dirección general competente en materia de conservación de la biodiversidad que debe establecer las condiciones para su desarrollo.

Respecto al asunto en cuestión, este Servicio de Biodiversidad debe efectuar una serie de consideraciones al respecto. En primer lugar, conviene traer a colación el artículo 19 del proyecto de decreto el cual incluye que:

- a) Para las especies incluidas en el Catálogo cuyo plan de recuperación o conservación así lo contemple, la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal podrá promover y ejecutar la realización de programas de conservación *ex situ*, como complemento a las acciones de conservación *in situ*, y cuando las condiciones de las poblaciones silvestres lo permitan.
- b) Excepcionalmente, para cualquiera de las especies incluidas en el listado podrán promoverse medidas de conservación *ex situ* cuando se encuentren justificadas por razones de conservación y previa resolución administrativa de la Dirección General citada.
- c) En este contexto -ya limitado per se en su práctica casuística-, se permite que algún programa de conservación *ex situ* pueda ser ejecutado igualmente por otras administraciones públicas interesadas, así como por personas físicas o jurídicas de derecho privado, en concreto entidades dedicadas a la conservación de la biodiversidad, siempre que cuenten con la aprobación expresa de la Dirección General.

Por consiguiente, la relación jurídica que pudiera formalizarse entre la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal con las personas físicas o jurídicas de derecho privado involucradas en el desarrollo de un programa de conservación *ex situ* respondería más bien a fórmulas de ejecución establecidas en el marco regulador del convenio administrativo, recogido por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en la propia resolución administrativa en la que se establezcan las condiciones para su desarrollo, y no, por el contrario, a través de un formulario digital o instancia de solicitud de terceros recogida en el Catálogo SEDA.

### **3) Supresión del Capítulo XII relativo al régimen sancionador**

El informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, emitido con fecha 16 de marzo de 2022, propone la supresión del Capítulo XII del proyecto de decreto en el que se regula el régimen sancionador. Entiende así que la regulación contenida en este capítulo se encuentra ya regulada en los artículos 79 y siguientes de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y que en virtud del principio de reserva de ley y de lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LPGA que establece que las disposiciones reglamentarias no podrán tipificar infracciones penales ni administrativas, establecer penas o sanciones, sin perjuicio de su función de desarrollo de las ley o norma con rango de ley.

No obstante, se informa para su consideración que esta aseveración ha de ser matizada. Y ello es así por cuanto, en atención a una alegación planteada durante el trámite de información pública, se corrigió el baremo sancionador que figuraba en el artículo 23 del proyecto de Decreto, y que, para las infracciones graves, establecía en un inicio una multa de 3.001 a 200.000 euros.



Si bien dicho baremo inicial respondía al indicado en los artículos 79 y siguientes de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, la versión posterior a la información pública recogía, estimando la alegación planteada, que las infracciones graves fueran castigadas con multas de 5.001 a 200.000 euros en aplicación de la disposición adicional quinta, párrafo segundo, apartado b), del texto refundido de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio.

Manuel Alcántara de la Fuente  
El Jefe de Servicio de Biodiversidad