

**Expediente:** 15/2014

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra.

**Dictamen:** 17/2014, de 30 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de junio de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 28 de abril de 2014 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra, en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra (en lo sucesivo, el proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 26 de marzo de 2014.

El 28 de mayo de 2014 tiene entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra al que adjunta diversa documentación complementaria al expediente remitido dando así

cumplimiento al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra en orden a completar la documentación.

### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Por Orden Foral 82/2013, de 22 de marzo, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se dispuso el inicio del procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, designando como responsables del procedimiento al Servicio de Conservación de la Biodiversidad y a la Secretaría General Técnica.

2. La Comisión Asesora de Pesca, en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2012, trató sobre el borrador del Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, previamente remitido a sus miembros, según consta en el acta firmada por la secretaria de dicho órgano.

3. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, se publicó el día 30 de mayo de 2013 el texto de la disposición, junto con la memoria justificativa, en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, quedando abierto hasta el 20 de junio de 2013 un plazo para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias.

4. Según el “informe de participación”, sin fecha ni firma, se presentaron las alegaciones siguientes:

a) Alegaciones presentadas en la Comisión Asesora de Pesca el 18 de diciembre de 2012 por la Federación Navarra de Pesca, por el representante de la Asociación de Cazadores y Pescadores Deportivos de Baztán y por AEMS-Ríos con Vida y ANAPAM.

b) Alegaciones presentadas a través del Portal del Gobierno de Navarra por la Junta General del Valle de Aezkoa, por la Federación Navarra de Pesca y por ANAPAM y AEMS-Ríos con Vida. Además, por don... se solicitó la ampliación del plazo para formular alegaciones hasta un mínimo de dos meses.

El denominado “informe de participación” sintetiza el sentido de las alegaciones presentadas y señala su aceptación o rechazo.

5. El Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesión celebrada el 28 de junio de 2013, acordó informar favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, según certificación de su secretario y aportándose el acta correspondiente que no está firmada por el presidente y el secretario.

6. Con fecha 23 de enero de 2014, el proyecto fue remitido a los Departamentos de Salud, de Políticas Sociales, de Economía y Hacienda, de Cultura, de Presidencia, de Educación y de Fomento, a fin de que pudieran realizar aportaciones.

7. En el expediente constan sendas memorias justificativa, organizativa, normativa y económica. La memoria justificativa publicada en el portal del Gobierno de Navarra tiene la denominación de “memoria normativa” y está suscrita por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua el 10 de mayo de 2013. Su contenido es coincidente con la posterior memoria normativa, salvo los tres últimos párrafos añadidos a ésta.

La memoria organizativa, suscrita por el Director del Servicio de Conservación de la Biodiversidad el 21 de enero de 2014, indica que el proyecto no conlleva la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla.

La memoria normativa, suscrita por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente y Agua con fecha 10 de febrero de 2014, alude

a los precedentes normativos y señala que, con la aprobación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de marzo, de Caza y Pesca de Navarra, y su Reglamento aprobado por Decreto Foral 48/2007, de junio, ha cambiado la normativa reguladora, que prevé los planes directores de ordenación pesquera, fijando su contenido y tramitación. Por tanto, visto el tiempo transcurrido desde el Plan de Ordenación Piscícola de Salmónidos de Navarra aprobado por Decreto Foral 157/1995, de 3 de julio, se iniciaron los trámites para la elaboración y aprobación de un nuevo plan director de acuerdo con el vigente marco jurídico. Explica brevemente el contenido del proyecto y lo considera ajustado a la Ley Foral 17/2005 y su Reglamento, añadiendo que se ha cumplido el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de disposiciones de carácter general y se ha realizado el preceptivo proceso de participación pública, lo cual queda reflejado en el informe de participación que figura en el expediente.

La memoria económica, suscrita por el Director General de Medio Ambiente y Agua el 23 de diciembre de 2013, con el visto bueno de la Sección de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, indica que el Plan elaborado consiste fundamentalmente en la definición de tramos fluviales salmonícolas y en el establecimiento de directrices de regulación del aprovechamiento en dichos tramos; no contiene presupuesto alguno por lo que no se precisan nuevos compromisos económicos que deban ser contabilizados con cargo a los presupuestos generales de Navarra.

8. Con fecha 22 de enero de 2014, la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, emitió informe de impacto por razón de sexo en el que se señala que el proyecto no contiene medidas que produzcan impacto alguno por razón de sexo.

9. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto el 10 de febrero de 2014, concluyendo que se está tramitando adecuadamente y recomienda tener en consideración las modificaciones que propone en lo referente a la forma y estructura de la

norma, así como analizar las observaciones expuestas en cuanto al fondo de la regulación propuesta.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, mediante informe de 19 de febrero de 2014, considera que el proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico y reúne toda la documentación para la aprobación inicial por el Gobierno de Navarra para su toma en consideración y remisión al Consejo de Navarra.

11. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 24 de marzo de 2014, examinó el proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certifica el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

12. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 26 de marzo de 2014, tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a examen comprende una exposición de motivos, un único artículo por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, incorporando como Anejo el citado Plan Director.

El Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, tras un índice, se estructura en los once apartados siguientes: objetivos del Plan; delimitación territorial y ámbito de aplicación del Plan; especies de salmónidos; zonificación de la región salmonícola de Navarra; modelos de gestión aplicables; conservación y mantenimiento de los recursos salmonícolas; aprovechamiento pesquero; control y seguimiento de

las poblaciones de salmónidos; trabajos de investigación aplicada; participación, información y formación de los pescadores; y desarrollo del Plan Director. Además incluye tres apéndices: Apéndice I Zonificación de la Región Salmonícola de Navarra; Apéndice II Reservas Genéticas; y Apéndice III Relación de vedados permanentes.

De acuerdo con el apartado I, los objetivos del plan son los ocho siguientes: Establecer la delimitación de la región salmonícola en Navarra; zonificar las aguas salmonícolas de Navarra en función de su potencialidad para el mantenimiento natural de las poblaciones de salmónidos; procurar por la conservación de las especies autóctonas de salmónidos y establecer las bases para el aprovechamiento racional de sus poblaciones, garantizando su sostenibilidad; promover y potenciar la pesca de calidad, en la que primen los valores añadidos de carácter natural y origen salvaje de los peces disponibles, en un entorno fluvial armónico y bien conservado; implementar las medidas que tiendan a garantizar la consecución de estos objetivos, intentando adecuar la presión e intensidad del aprovechamiento pesquero en cada momento a la capacidad de producción natural del medio; procurar el disfrute universal de la pesca y respetar el marcado carácter social que la actividad ha tenido tradicionalmente en Navarra, arbitrando las medidas necesarias para que dicho disfrute pueda hacerse extensivo a todo el colectivo de pescadores; revalorizar la pesca recreativa como actividad de interés turístico y económico, impulsando su integración en el desarrollo territorial; y fomentar aquellas modalidades de pesca que permitan la devolución de los ejemplares capturados a su medio natural, frente a aquellas otras de carácter meramente extractivo.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen. Marco normativo**

El proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, que está regulado tanto en la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra, como en su Reglamento aprobado por Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio, que prevén la planificación de la

gestión de la pesca a través, entre otros, de los planes directores de ordenación pesquera y, en particular, del plan director de ordenación de las aguas salmonícolas.

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley Foral 17/2005, a fin de garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros, su aprovechamiento se regulará a través de los siguientes instrumentos de ordenación: planes directores de ordenación pesquera, planes de ordenación pesquera de cuenca y planes técnicos de gestión pesquera. Su artículo 67 regula específicamente los planes directores de ordenación pesquera con el tenor siguiente:

“Artículo 67. Planes Directores de Ordenación Pesquera.

1. 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 tiendan a adecuar el aprovechamiento a la capacidad de producción del medio y procurando el disfrute social de la pesca.

2. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera establecerán como mínimo las siguientes determinaciones:

a) La delimitación de los tramos fluviales que constituyen el ámbito del plan.

b) Las directrices y normativa de carácter general para el seguimiento, control y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.

3. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera serán aprobados por Gobierno de Navarra a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.”

Esta regulación legal se complementa en el Reglamento de la Ley Foral 17/2005 de Caza y Pesca, que también contempla específicamente este instrumento de planificación, disponiendo que:

“Artículo 68. Planes de Ordenación Pesquera.

1. Se redactarán planes directores de ordenación pesquera para los siguientes recursos pesqueros:

a) De las aguas salmonícolas.

b) De las aguas lentas y embalsadas.

c) Los cangrejos alóctonos.

2. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera establecerán como mínimo las siguientes determinaciones:

- La delimitación de los tramos fluviales que constituyen el ámbito del plan.
  - La zonificación de las aguas en función de sus características biogeográficas y ecológicas y de su potencialidad para las especies afectadas por el plan.
  - Las directrices y normativa de carácter general para el seguimiento, control y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.
3. Los Planes Directores de Ordenación Pesquera serán elaborados por el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente y aprobados por el Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente. Una vez aprobados los planes directores tendrán vigencia indefinida. No obstante se revisarán a los 15 años de su aprobación y, en cualquier caso, siempre que las circunstancias lo hagan necesario.”

Además, este Reglamento incluye otras determinaciones relativas a estos planes directores, como son las siguientes: los límites de las regiones salmonícolas y ciprinícolas de los ríos y masas de agua de Navarra a efectos pesqueros se concretarán en los correspondientes Planes Directores de Ordenación Pesquera (artículo 56); la localización y delimitación de las reservas genéticas se incluirán en los correspondientes Planes Directores de Ordenación Pesquera (artículo 58.4); los tramos de pesca intensiva sólo podrán establecerse en los tramos fluviales o masas de agua que hayan sido declarados de bajo potencial para la especie en el Plan Director de Ordenación Pesquera correspondiente (artículo 64.2); y en los planes directores de ordenación de pesquera se podrá establecer una zonificación de las aguas libres en función de sus características biogeográficas y ecológicas y de sus potencialidades (artículo 66.2).

Expuesto el marco normativo, debemos abordar si nuestro dictamen en este caso tiene o no carácter preceptivo, ya que, de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la LFCN, el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente respecto de los “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”. Por tanto, como hemos señalado en dictámenes precedentes (por todos, dictamen 11/2002, de 26 de febrero), nuestra intervención preceptiva se limita en este supuesto legal a los denominados reglamentos ejecutivos.



La presente consulta se refiere a un proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba un plan. La categoría o técnica del “plan” tiene características propias y peculiares, hasta el punto de que en ocasiones la propia legislación, tanto general como sectorial, diferencia los reglamentos o disposiciones generales, de un lado, y los planes, de otro. Así la legislación ambiental contempla la evaluación ambiental respecto de determinados planes, programas y proyectos, pero no de las disposiciones generales (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), y regula separadamente la participación en planes y programas y en normas [artículos 17 y 18, respectivamente, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)].

Ahora bien, la jurisprudencia viene declarando que los planes de ordenación, como son los planes de urbanismo, tienen, sin perjuicio de su carácter peculiar, la consideración de normas; doctrina que hemos acogido en distintos dictámenes, en particular a efectos de su revisión de oficio (por todos, dictamen 21/2013, de 25 de junio). El Tribunal Constitucional, con ocasión de analizar normas referidas a la planificación ecológica, ha declarado “la naturaleza normativa de todos los planes” (por todas, STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 13).

Ello exige examinar, a efectos de la preceptividad del presente dictamen, si en este asunto estamos ante un proyecto de reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de las leyes.

El concepto de reglamento ejecutivo carece de definición legal y responde a una construcción doctrinal y jurisprudencial, que está ligada al carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado o de los Consejos consultivos autonómicos previo a su aprobación. Aunque se han ofrecido algunos criterios generales, se trata de un concepto jurídico a determinar en cada caso en razón de las concretas circunstancias o contenido de cada proyecto normativo, a ponderar atendiendo a la jurisprudencia y doctrina en asuntos análogos o similares.

Con carácter general, por reglamento ejecutivo ha de entenderse el reglamento que se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de una norma legal, lo que incluye toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece. La doctrina y la jurisprudencia admiten un concepto muy amplio de ejecución por referencia al desarrollo, complemento o pormenorización de la ley en virtud de una remisión normativa, pero al tiempo se advierte también la acotación de dicha noción a fin de evitar su desbordamiento y desnaturalización. “Solo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003, recurso de casación núm. 7529/1999), lo que deja fuera la aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, pues ello supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo.

En nuestro dictamen 37/2004, de 2 de noviembre, consideramos que el proyecto de Decreto Foral por el que se declara como Paisaje Protegido el espacio denominado "Montes de Valdorba" y se aprueba el Plan de Uso y Gestión del mismo no era propiamente un reglamento ejecutivo y, por tanto, nuestra intervención no era preceptiva sino facultativa, con base en la doctrina fijada en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003, que, recogiendo otra sentencia precedente, declaró que “sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

Con posterioridad, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2008 (recurso de casación núm. 4949/2004), reiterando el criterio de la sentencia antes reseñada, declaró la no necesidad de dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en relación con el

Decreto de la Generalidad Valenciana por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Marjal Pego-Oliva.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2009 (recurso de casación núm. 2867/2007) declaró que no es exigible el dictamen preceptivo del Consejo de Estado respecto de la Orden APA/2438/2005, de 20 de julio, por la que se establece un plan para la conservación y gestión sostenible de la pesquería del Pulpo en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz, con el razonamiento siguiente:

“CUARTO.- El motivo de casación aducido por la Abogacía del Estado debe ser estimado, pues, si para que el dictamen del Consejo de Estado sea preceptivo según el artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, es necesario que el reglamento desarrolle, complete o ejecute una ley, aun cuando se califique el reglamento de provisional, se desarrolle parcialmente, o sea una modificación de otro anterior que ya fue informado por el Órgano Consultivo; en el caso que enjuicamos, la Orden impugnada, se limita a regular un plan de pesca para la conservación y gestión sostenible de la pesquería de pulpo en el Caladero Nacional del Golfo de Cádiz, para la que está expresamente habilitado el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la adopción de estas medidas que tienen por finalidad establecer un plan de pesca para el pulpo en las aguas exteriores del Caladero Nacional, comprendido entre la desembocadura del Guadiana y el meridiano de Punta Marroquí (005°36'WI).

Así, de la lectura e interpretación sistemática de los artículos 7, 12 y 31 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima, no abrigamos la más mínima duda de que no nos hallamos ante un reglamento que desarrolle, complete o ejecute una ley, pues, es la misma Ley que faculta al Ministerio para que pueda establecer, para la conservación y mejora de los recursos pesqueros, medidas de regulación directas, a través de la limitación del esfuerzo de pesca, o indirectas mediante la limitación del volumen de capturas, siempre y cuando cuente con el informe del Instituto Español de Oceanografía, y además en supuestos excepcionales, se exige la previa consulta al sector afectado y a las Comunidades Autónomas.”

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2010 (recurso de casación núm. 4862/2008) desestima la alegada infracción del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en relación con la Orden APA/3238/2006, de 13 de octubre, por la que se establece un plan de pesca de arrastre de fondo en

determinadas zonas del litoral surmediterráneo, por considerar que “la Orden impugnada no se dicta realmente en ejecución de esa Ley, y sí más bien, como entiende la Sala de instancia, en ejecución de la facultad de desarrollo que confiere la Disposición final segunda de aquel Real Decreto 1440/1999 -dictado ya de acuerdo con el Consejo de Estado-, por ser éste el que regula en concreto el ejercicio de la pesca con artes de arrastre de fondo en el caladero nacional del Mediterráneo y ser su régimen general sobre el esfuerzo de pesca el que se excepciona justificadamente”.

Por otra parte, “no resulta que todos los reglamentos ejecutivos deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado, sino aquellos que ejecutan las leyes de forma directa e inmediata, con la consecuencia de no ser -en principio- preceptivo el dictamen del Consejo de Estado para reglamentos ejecutivos de otros reglamentos, es decir Reglamentos que no necesitan una «legis interpositio» por encontrar su fuerza habilitante inmediata en otro Reglamento, pero no en la Ley” (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1998, recurso contencioso-administrativo núm. 70/1995). Y, de acuerdo con esta jurisprudencia, hemos declarado que no se justifica nuestro dictamen preceptivo “cuando la disposición que se contemple sea desarrollo no ya de una previa norma de rango legal sino de una disposición de igual naturaleza reglamentaria” (por todos, dictamen 62/2002, de 15 de octubre).

Ahora bien, como se ha indicado, ha de estarse a las circunstancias y a la propuesta de cada caso. Así las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2008 (recurso contencioso-administrativo núm. 47/2005) y de 2 de julio de 2008 (recurso contencioso-administrativo 89/2005), consideraron que el artículo 4 del Real Decreto 121/2005 por el que se aprobó la oferta pública de empleo de 2005, sobre criterios generales de aplicación de los procesos selectivos, tenía carácter reglamentario y constituía un reglamento ejecutivo de una ley, por lo que era preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. Y, en particular, respecto de los planes de ordenación o gestión en distintos sectores –así, en el campo ambiental- se advierten soluciones dispares tanto en el ámbito

estatal como en el autonómico en cuanto a la intervención preceptiva de los consejos consultivos.

En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral que dictaminamos, en cuanto se refiere a la aprobación del Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, podría entenderse que no es propiamente una disposición de carácter general que se dicte en ejecución de una ley, por lo que no estaría sometido a dictamen preceptivo. En efecto, este Plan Director no es un reglamento que sea complemento regulador o desarrollo de una ley, sino un plan que viene a concretar y aplicar las determinaciones abstractas y generales de la Ley Foral 17/2005 y de su Reglamento. Así se deriva de su configuración legal, pues los planes de ordenación pesquera tienen como fin “ordenar los recursos existentes en las aguas de la Comunidad Foral de Navarra” y su objetivo es “definir su marco de aplicación y garantizar el aprovechamiento sostenido de las especies contempladas en el mismo, estableciendo las medidas que tiendan a adecuar el aprovechamiento a la capacidad de producción del medio y procurando el disfrute social de la pesca” (artículo 66.1 Ley Foral 17/2005). En suma, el Plan Director en sí mismo no ejecuta o complementa reglamentariamente la ley, sino que lleva a cabo la mera y simple aplicación de la normativa foral de caza y pesca (Ley Foral 17/2005 y su Reglamento) a un sector pesquero concreto, las aguas salmonícolas; esto es, no es un reglamento ejecutivo, sino un instrumento de planificación pesquera.

Sin embargo, la precedente conclusión quiebra a la vista de que el texto del Decreto Foral incorpora una cláusula derogatoria de alcance general, que permite configurarlo, como un reglamento ejecutivo. Su disposición derogatoria no sólo deroga el Decreto Foral 157/1995, de 3 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Piscícola de Salmónidos de Navarra, sino también todas aquellas otras disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo estipulado en el presente Decreto Foral; lo que significa que el proyecto no se limita a derogar o sustituir otros planes de igual o inferior rango, sino además otras disposiciones generales, de suerte que podría entenderse que a su través pudieran quedar sin efecto

reglamentos ejecutivos aprobados por Decreto Foral, como es el propio Reglamento de la Ley Foral 17/2005.

Por tanto, dado este amplio alcance derogatorio, que se aprecia en el texto del Decreto Foral, objeto de consulta, ha de entenderse que, en esa medida, el proyecto examinado debe calificarse como una disposición general que puede modificar un reglamento ejecutivo.

En consecuencia, a la vista de ello, procede en el presente caso emitir dictamen preceptivo al amparo del artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (LFGNP) regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. Además, de acuerdo con los artículos 67.3 de la Ley Foral 17/2005 y 68.3 de su Reglamento, los planes directores de ordenación pesquera serán elaborados por el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente y aprobados por el Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente. Tras las reformas organizativas acaecidas con posterioridad, dicho departamento ha pasado a ser ahora el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 11/2012, de 22 de junio, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; Decreto Foral 29/2012, de 27 de junio, por el que se determina la estructura básica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local; y Decreto Foral 70/2012, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local).

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, competente en la materia y conforme a los artículos

67.3 de la Ley Foral 17/2005 y 68.3 de su Reglamento, que designó como órganos responsables del procedimiento al Servicio de Conservación de la Biodiversidad y a la Secretaría General Técnica del departamento. Acompañan al proyecto las memorias “justificativa”, normativa, organizativa y económica. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62.1 de la LFGNP.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. El proyecto de Decreto Foral examinado dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias e informes incorporados al expediente. No obstante, hubiera sido aconsejable una memoria justificativa que, más allá de la vertiente normativa, describiese y justificase la ordenación propuesta y sus determinaciones fundamentales.

El proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; habiéndose presentado varias alegaciones. También ha sido consultado preceptivamente el Consejo Navarro de Medio Ambiente, de acuerdo con la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, que lo ha informado en sentido favorable. Asimismo, ha intervenido, en línea con la participación social auspiciada por el artículo 4 de la Ley Foral 17/2005, la Comisión Asesora de Pesca, en la que se formularon observaciones al proyecto. Consta en el expediente un informe sobre las alegaciones u observaciones presentadas al proyecto, que indica en cada caso su aceptación o rechazo.

La Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local ha emitido informe en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP. Asimismo, el proyecto fue informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa cuyas sugerencias y recomendaciones han sido aceptadas e incorporadas al texto objeto de dictamen. Y el proyecto ha sido remitido a los departamentos

de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado por la Comisión de Coordinación.

En último término, conviene señalar que el proyecto ha sufrido algunos cambios a lo largo de la tramitación, fruto en ocasiones de las alegaciones u observaciones realizadas. En la versión final del proyecto sometida a nuestra consideración se aprecia, respecto de la versión sometida a consultas o participación, una distinta estructura de los apartados y la desaparición en el plan director de tres epígrafes o apartados titulados antecedentes y justificación, vigencia y recursos y financiación.

De todo ello se deriva que la tramitación del proyecto se ha ajustado en términos generales a la normativa vigente.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJ-PAC) y 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En razón de la materia objeto del proyecto examinado, hay que señalar que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), reconoce a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva en materia de caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura [artículo 50.1.b)]; y atribuye a la Comunidad Foral, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c)].



En ejercicio de esas competencias, se han aprobado la Ley Foral 17/2005 y su Reglamento de 2007, que prevén en diversos preceptos la elaboración de planes de ordenación pesquera de las aguas salmonícolas de Navarra, fijando su contenido mínimo y la competencia para su elaboración y aprobación.

Por tanto, las disposiciones -más atrás transcritas o reseñadas- de la Ley Foral 17/2005 y de su Reglamento que se refieren a los planes directores de ordenación pesquera y en particular al de las aguas salmonícolas constituyen el marco normativo próximo que ha de servir de referencia para el análisis del proyecto objeto de dictamen, que se integra por el texto del Decreto Foral de aprobación del Plan Director de Ordenación de las Aguas Salmonícolas de Navarra y por este Plan Director.

#### ***A) Justificación y competencia***

Como hemos señalado, la Comunidad Foral de Navarra tiene, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva en materia de caza, pesca fluvial y lacustre y acuicultura [artículo 50.1.b) LORAFNA] y, asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología [artículo 57.c) LORAFNA].

Los artículos 67 de la Ley Foral 17/2005 y 68 de su Reglamento prevén la elaboración del plan director de las aguas salmonícolas de Navarra, atribuyendo la competencia para su aprobación al Gobierno de Navarra.

El proyecto se encuentra justificado tanto por las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, como por las consideraciones expuestas en su exposición de motivos. En particular, como apunta la exposición de motivos, se trata de dar cumplimiento a la exigencia de los artículos 66 de la Ley Foral 17/2005 y 68 de su Reglamento, en el sentido de establecer el instrumento de ordenación y gestión pesquera correspondiente para garantizar el aprovechamiento ordenado de las especies pesqueras salmonícolas en Navarra.

En consecuencia, el proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materias de pesca y medio ambiente, en ejercicio de la competencia para su aprobación atribuida al Gobierno de Navarra y se encuentra justificado.

### ***B) Contenido del texto del Decreto Foral***

El proyecto de Decreto Foral consta de un único artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo único aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra, que se adjunta como Anejo.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 157/1995, de 3 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Piscícola de Salmónidos de Navarra, así como todas aquellas otras disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo estipulado en el presente Decreto Foral.

Por lo que se refiere a las disposiciones finales, la primera habilita al Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral; y, la segunda dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Nada hay que objetar, a juicio de este Consejo de Navarra, a la regulación del texto proyectado de Decreto Foral. No obstante, es preciso llamar la atención sobre la duplicidad de la habilitación para el desarrollo y ejecución contenida en la disposición final primera, con la previsión en el propio Plan Director relativa a su desarrollo mediante específicos instrumentos de planificación previstos en la Ley Foral 17/2005 y en su Reglamento (apartado o epígrafe XI).

### ***C) Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra***

Según se ha reseñado, el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra se estructura en los once apartados o epígrafes e incluye tres apéndices.

El epígrafe I se refiere a los objetivos del Plan, más atrás transcritos.

El epígrafe II, sobre la delimitación territorial y ámbito de aplicación del Plan, dispone su aplicación obligatoria en todas las aguas de la Región Salmonícola de Navarra, tal y como viene definida en el artículo 61.a) de la Ley Foral 17/2005 e indica los ríos y masas de agua que pertenecen a la Región Salmonícola en la vertiente cantábrica, en la vertiente mediterránea y en la cuenca del río Ega.

El epígrafe III señala las especies de salmónidos presentes en las aguas de Navarra en sus respectivas áreas de distribución natural en Navarra e igualmente se incluyen determinadas especies residentes dulceacuícolas y migradoras anfihalinas, declaradas pesqueras en el artículo 53.a) del Reglamento aprobado por Decreto Foral 48/2007 y que forman parte de la comunidad que acompaña a los salmónidos.

El epígrafe IV establece la zonificación de la región salmonícola de Navarra, que se divide en las siguientes zonas: Región salmonícola superior y Región salmonícola mixta. En la superior se distinguen dos tipos de cauces: principales y secundarios. Los límites superior e inferior y el ámbito de los tramos fluviales que se incluyen en cada una de las regiones y zonas se detallan en el Apéndice I.

El epígrafe V fija los modelos de gestión aplicables, previéndose un modelo diferente de gestión para cada una de las dos regiones salmonícolas: en la Región salmonícola superior se aplicará un modelo de gestión auto-sostenible y en la Región salmonícola mixta se aplicará un modelo de gestión sostenida.

El epígrafe VI, sobre la conservación y mantenimiento de los recursos salmonícolas, señala que la gestión de las poblaciones de salmónidos velará por la conservación del patrimonio genético de las especies autóctonas y, a

tal fin, se procurará el mantenimiento de la diversidad genética acumulada en los ríos y masas de agua de la Comunidad Foral y se arbitrarán las medidas necesarias para evitar su introgresión con especies o poblaciones foráneas. Se incluyen cuatro apartados referidos a: reservas genéticas, declarándose reservas genéticas de trucha común salvaje, los tramos de río y masas de agua que se especifican en el Apéndice II; vedados, que pueden ser permanentes o de reproducción (Apéndice III) y temporales o de recuperación; recuperación de poblaciones (modelo auto-sostenible); y mantenimiento de poblaciones (modelo sostenido).

El epígrafe VII, relativo al aprovechamiento pesquero, comprende los apartados siguientes: delimitación de las cuencas para el aprovechamiento pesquero, agrupando los ríos incluidos dentro de la región salmonícola en siete unidades operativas de gestión o cuencas pesqueras; directrices para la clasificación de las aguas a efectos del aprovechamiento pesquero; directrices para la regulación del aprovechamiento pesquero referidas al total autorizado de capturas (T.A.C.), a los cupos de pesca y a los períodos hábiles de pesca; y directrices para la normativa general de pesca relativas a las artes y aparejos, a las tallas de captura, a los cebos autorizados, a la protección de frezaderos y áreas de producción de juveniles, a la posesión y Transporte de Piezas de Pesca y al control de la pesca y el aprovechamiento.

El epígrafe VIII regula el control y seguimiento de las poblaciones de salmónidos, contemplando el control anual de las poblaciones de trucha, el control anual de la población de salmón y el control de la pesca y el aprovechamiento.

El apartado IX, sobre trabajos de investigación aplicada, se refiere a la potenciación de los estudios de investigación aplicada encaminados a profundizar en el conocimiento de los siguientes aspectos que se consideran básicos para el buen desarrollo del Plan Director.

El epígrafe X alude a la participación, información y formación de los pescadores: se alentarán y promoverán todas las acciones de divulgación y cooperación encaminadas a la protección, bienestar y aprovechamiento de

las especies de salmónidos y se establecerán vías de colaboración, participación, información y formación con todas aquellas entidades y sociedades interesadas en el fomento del deporte y de las buenas prácticas en la pesca, así como en la conservación de los recursos pesqueros.

El epígrafe XI, sobre el desarrollo del Plan Director, señala que se desarrollará y aplicará a través de los correspondiente planes de ordenación pesquera de cuenca, que definirán y concretarán para cada cuenca y río todos y cada uno de los aspectos aquí establecidos; que se redactará y aprobará por parte del Departamento un plan de gestión del salmón atlántico en Navarra; en los tramos de río y masas de agua clasificados en régimen especial, serán los planes técnicos de gestión pesquera los que establezcan las condiciones particulares de su gestión y aprovechamiento; y anualmente se aprobará y publicará la Orden Foral en la que se establece la Disposición General de Vedas de Pesca, que regula el aprovechamiento pesquero en todos aquellos aspectos no concretados en el Plan Director.

Desde una perspectiva general, este Plan Director satisface el contenido mínimo exigido en los artículos 67.2 de la Ley Foral 17/2005 y 68.2 de su Reglamento, ya que contempla la delimitación de los tramos fluviales que constituyen el ámbito del plan, la zonificación de las aguas en función de sus características biogeográficas y ecológicas y de su potencialidad para las especies afectadas por el plan y las directrices y normativa de carácter general para el seguimiento, control y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.

En particular, el Plan Director respeta las previsiones sobre zonificación de las aguas a efectos pesqueros y clasificación de las aguas fijadas en los artículos 61, 62 y 63 de la Ley Foral 17/2005 y 56 a 59 de su Reglamento aprobado por Decreto Foral 48/2007; fija los límites de las regiones salmonícolas de los ríos y masas de aguas de Navarra a efectos pesqueros según previene el artículo 56 de este Reglamento; señala la localización y delimitación de las reservas genéticas conforme exige el artículo 58.4 del citado Reglamento; se adecua a las especies pesqueras definidas en el artículo 53 de dicho Reglamento; recoge el control periódico y continuado del

estado de las poblaciones para asegurar el aprovechamiento sostenible de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.1 del citado Reglamento; y prevé su desarrollo a través de los planes de ordenación pesquera de cuenca conforme dispone el artículo 68.1 de la Ley Foral 17/2005.

Por todo ello, el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Plan Director de Ordenación Pesquera de las Aguas Salmonícolas de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.