



DICTAMEN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS, A INSTANCIAS DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LAS CORTES GENERALES, PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR PARTE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Título del documento:	<i>REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras</i>
Referencia:	COM (2013) 620 final

I.- ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 10 de septiembre de 2013, se recibió en la Cámara, correo electrónico de la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de las Cortes Generales, por el que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.1. de la Ley 8/1994, la citada Comisión Mixta remitió al Parlamento de Canarias, la *PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras* [COM (2013) 620 final] , para su conocimiento y, en su caso, emisión de dictamen motivado sobre el eventual incumplimiento del principio de subsidiariedad.

2.- La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 13 de abril de 2010, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

“6.- ASUNTOS TRATADOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA

6.4.- Asuntos remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Acuerdo:

“La Mesa de la Cámara, con el objeto de determinar, dentro de las posibilidades que al efecto, dispone el art. 48 del Reglamento de la Cámara, el concreto procedimiento parlamentario que haya de seguirse para la emisión del parecer del Parlamento de Canarias respecto del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las iniciativas legislativas comunitarias europeas que sean objeto de remisión al mismo por las Cortes Generales, en los términos de lo previsto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su versión modificada para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de abril de 2007, oída la Junta de Portavoces en su reunión del día de la fecha, ha acordado

1.- Constituir la Ponencia a que se refiere el art. 48.3 del Reglamento de la Cámara, que, con carácter general y en tanto en cuanto no se determine lo contrario, será la competente para conocer y, en su caso, elaborar para su posterior remisión a las Cortes Generales, dictamen motivado en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los proyectos legislativos europeos que sean objeto de consulta por aquéllas.”



/.../

3.- Con fecha 19 de septiembre de 2013, el Gobierno de Canarias, a través de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento, Participación Ciudadana y Juventud, remitió a la Cámara, vía correo electrónico, diversas observaciones formuladas a la citada Propuesta de Reglamento europeo por la Dirección General de Protección de la Naturaleza.

4.- Finalmente, la Ponencia, en su reunión de 3 de octubre de 2013, ha analizado el texto de la iniciativa legislativa europea remitida por la Comisión Mixta para la Unión Europea, a resultas de lo cual, y en uso de las atribuciones conferidas por el art. 48.3 del Reglamento de la Cámara y del acuerdo de la Mesa antes referido, ha elaborado el siguiente:

II.- DICTAMEN:

1.- Base jurídica y tipo de competencia:

a) Objetivos de la propuesta legislativa:

Tal y como se señala en la exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento europeo (en adelante PRE) analizado, las especies exóticas invasoras son especies que se transportan inicialmente por medio de la acción humana fuera de su área de distribución natural a través de los límites ecológicos y que a partir de entonces sobreviven, se reproducen y se propagan, con repercusiones negativas para la ecología de su nueva ubicación, así como graves consecuencias económicas y sociales, estimándose que de las más de 12 000 especies exóticas que se encuentran en el medio ambiente europeo, entre un 10 y un 15 % se han reproducido y propagado provocando daños medioambientales, económicos y sociales.

En este contexto, la PRE se justifica por varias razones: en primer lugar, por el hecho de que en la actualidad no existe ningún marco de la UE para abordar las especies exóticas invasoras de forma exhaustiva. Así, y aunque los Estados miembros están tomando numerosas medidas para hacer frente a las especies exóticas invasoras, tal acción es predominantemente reactiva y pretende minimizar el daño ya causado, sin prestar la suficiente atención a la prevención ni a detectar y combatir nuevas amenazas. Por otro lado, los esfuerzos de los Estados son fragmentarios y dejan considerables vacíos en cuanto a la cobertura de las especies, y a menudo están mal coordinados.

Además, debe tenerse presente que las especies exóticas invasoras no respetan fronteras y pueden propagarse con facilidad de un Estado miembro a otro, por lo que la acción emprendida a escala nacional resulta insuficiente para proteger a la Unión de la amenaza de determinadas especies exóticas invasoras. Asimismo, las diferentes restricciones impuestas sobre la comercialización de especies exóticas invasoras entre Estados miembros resultan extremadamente ineficaces, habida cuenta de que las especies se pueden transportar o



propagar con facilidad a través de las fronteras de toda la Unión. Finalmente, el que existan prohibiciones tan diversas está obstaculizando la libre circulación de mercancías en el mercado interior y alterando la igualdad de condiciones para aquellos sectores que utilizan o comercializan especies exóticas.

A la vista de lo señalado, esta PRE aborda las cuestiones señaladas con anterioridad estableciendo un marco de acción para prevenir, minimizar y mitigar los efectos adversos de las especies exóticas invasoras sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, pretendiendo alcanzar estos objetivos mediante medidas que aborden la introducción deliberada de las especies exóticas invasoras en la Unión, así como su liberación intencionada al medio ambiente, su introducción y liberación no intencionada, la necesidad de establecer un sistema de alerta temprana y respuesta rápida y la necesidad de gestionar la propagación de especies exóticas invasoras por toda la Unión.

b) Ámbito competencial.

La base jurídica de esta propuesta se apoya en el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aplicando los objetivos de la UE de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, protección de la salud de las personas, utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

2. Análisis de las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad.

Tal y como determina el art. 5 del TUE (versión consolidada), en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Por otra parte, los criterios que han sido definidos por la jurisprudencia del TJUE para proceder al examen de un acto comunitario desde la óptica del respeto al principio de subsidiariedad son dos: 1) determinar, en primer lugar, si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, 2) determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Al primer criterio ya se ha respondido, de manera que procede referirse al segundo.

El Protocolo nº 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece en su art. 5 lo siguiente:



“Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

Por otro lado, existe un consenso general en asumir como válidos una serie de criterios a tener en cuenta para valorar si la propuesta legislativa europea cumple esta condición, a saber: si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; si las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; o, finalmente, si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

Para el legislador comunitario, en el presente caso la acción a escala de la Unión que propone la PRE resulta necesaria habida cuenta de que los problemas con las especies exóticas invasoras son cada vez mayores y se trata de especies transfronterizas por naturaleza. Así, y en vistas a la falta de acción a escala de la Unión, los Estados miembros están poniendo en marcha medidas para hacer frente al problema a nivel nacional, invirtiendo en recursos y esfuerzos para erradicar las especies exóticas invasoras dañinas. Sin embargo, tales esfuerzos pueden verse menoscabados por la falta de acción en un Estado miembro vecino donde la especie esté también presente.

Señala el legislador europeo que los actuales esfuerzos desarrollados por los Estados miembros para combatir este problema son extremadamente fragmentarios e incoherentes, y dejan unos vacíos políticos considerables, por lo que estaría justificada una combinación de medidas de la Unión, nacionales, regionales y locales, en consonancia con el principio de subsidiariedad. No obstante, un enfoque coherente a escala de la Unión aumentará la efectividad de las medidas, por lo que la aprobación del presente Reglamento parece necesario.

Por otra parte, señala el legislador comunitario, no existe una acción de la Unión coordinada que garantice que, cuando se produzca la introducción de especies exóticas invasoras en la Unión por primera vez, los Estados miembros tomen medidas urgentes en beneficio de los otros Estados miembros que no se hayan visto afectados aún. Por todo ello, se entiende que un planteamiento coordinado garantizará la claridad jurídica y la igualdad de condiciones para aquellos sectores que hagan uso o comercialicen las especies exóticas, al tiempo que se



evitará la fragmentación del mercado interior debido a la disparidad de las restricciones de comercialización de las especies exóticas invasoras entre los Estados miembros.

3.- Consideración de los aspectos locales y regionales en la consulta y análisis del impacto.

El Parlamento de Canarias no ha sido objeto de consulta previa a la elaboración de la propuesta que hoy se somete a su valoración en el marco del mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Tampoco nos consta que lo haya sido el Gobierno de Canarias.

4.- Otras observaciones.

El actual art. 349 TFUE dispone que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes, sobre la base de un dato objetivo: la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias –esto es, de las denominadas Regiones Ultraperiféricas (RUPs)- caracterizadas por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo.

La adopción de esas medidas específicas se hará, según prevé dicho precepto, teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las Regiones Ultraperiféricas y en ámbitos, entre otros, tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

En el considerando 15 de la Exposición de Motivos de la PRE analizada se señala lo siguiente:

Algunas de las especies que son invasoras en la Unión pueden ser autóctonas en algunas de las regiones ultraperiféricas de la Unión y viceversa. En la Comunicación de la Comisión titulada «Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa» se reconocía que la gran biodiversidad de las regiones ultraperiféricas requería el desarrollo y aplicación de medidas para prevenir y gestionar las especies exóticas invasoras en dichas regiones tal y como recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea teniendo en cuenta las Decisiones del Consejo Europeo 2010/718/UE, de 29 de octubre de 2010, por la que se modifica el estatuto respecto de la Unión de la isla de San Bartolomé y 2012/419/UE, de 11 de julio de 2012, por la que se



modifica el estatuto de Mayotte con respecto a la Unión Europea. Por consiguiente, todas las disposiciones de estas nuevas reglas habrán de aplicarse a las regiones ultraperiféricas de la Unión, exceptuando aquellas disposiciones relativas a las especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión que sean autóctonas de tales regiones.

Además, a fin de permitir la protección necesaria de la biodiversidad en dichas regiones, resulta esencial que los Estados miembros implicados elaboren, como complemento a la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión, listas específicas de especies exóticas invasoras para sus regiones ultraperiféricas en las que deben también aplicarse estas nuevas normas.

Por su parte, los arts. 4.2 y 6 de la PRE concretan para las RUP una serie de previsiones específicas.

Así, el art. 4 de la PRE prevé, en relación con la “Lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión” que:

- 1. La Comisión deberá adoptar y actualizar una lista de especies exóticas invasoras por medio de actos de ejecución basándose en los criterios establecidos en el apartado 2. Los actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 22, apartado 2.*
 - 2. Únicamente se incluirán en la lista mencionada en el apartado 1 aquellas especies exóticas invasoras que cumplan todos los criterios siguientes:*
 - (a) resulten, según las pruebas científicas disponibles, ser exóticas en el territorio de la Unión, excluyendo las regiones ultraperiféricas;*
 - (b) resulten, según las pruebas científicas disponibles, ser capaces de establecer una población viable y propagarse en el entorno con las condiciones de cambio climático actuales o previsibles en cualquier lugar de la Unión, excluyendo las regiones ultraperiféricas;*
- /.../*

Por otro lado, el art. 6 de la PRE, prevé unas Disposiciones específicas para las regiones ultraperiféricas sobre la materia de regulación. Son las siguientes:

- 1. Las especies incluidas en la lista mencionada en el artículo 4, apartado 1, que sean autóctonas de una región ultraperiférica no estarán sujetas a las disposiciones de los artículos 7, 8, 11 y 13 a 17 en la región ultraperiférica de la que sean autóctonas.*
- 2. A más tardar, para [12 meses a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento – fecha pendiente de inclusión], cada Estado miembro que cuente con regiones ultraperiféricas adoptará una lista de especies exóticas invasoras*



preocupantes para cada una de sus regiones ultraperiféricas en consulta con dichas regiones.

3. Las especies incluidas en las listas mencionadas en el apartado 2 estarán sujetas a los artículos 7, 8, 11 y 13 a 17, dentro de las regiones ultraperiféricas correspondientes.

4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión e informarán inmediatamente a los demás Estados miembros de las listas mencionadas en el apartado 2 y de cualquier actualización de ellas.

A la vista de esta regulación específica, la Ponencia estima adecuada la misma pues integra elementos de modulación de las soluciones arbitradas con carácter general para el resto del territorio comunitario, que se justifican en el carácter autóctono que diversas especies pueden tener en el territorio de las RUP, como es el caso de Canarias, pese a ser consideradas como invasoras en el resto de la UE, o viceversa.

Por otro lado, la Ponencia estima muy satisfactoria la previsión del art. 6.2 *in fine* de la PRE, que impone a los Estados miembros que cuenten con RUP la obligación de consultar a éstas en el proceso de elaboración del listado de especies exóticas invasoras preocupantes para cada una de sus respectivas regiones.

Por último, la Ponencia hace suyas las consideraciones y observaciones formuladas a la PRE por la Dirección General de Protección de la Naturaleza del Gobierno de Canarias, remitidas al Parlamento de Canarias por correo electrónico el 19 de septiembre de 2013, a través de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento, Participación Ciudadana y Juventud, y cuyo texto se transcribe a continuación:

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad traslada las observaciones de la Dirección General de Protección de la Naturaleza sobre la propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras con el siguiente contenido:

1. Se valora positivamente, en términos generales, el borrador de Reglamento, particularmente en lo que respecta al tratamiento singularizado que se da a las regiones ultraperiféricas (artículos 4 y 6), y a la consideración de la salud humana entre los criterios para considerar una especie exótica como invasora.

2. En el apartado 4 del artículo 4, no se entiende el motivo por el que se establece un máximo de 50 especies a incluir en la Lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión (número que sería equivalente al 3% de las especies exóticas presentes en el territorio europeo), y no todas aquellas que, tras un riguroso análisis, se consideren invasoras a nivel comunitario.



3. En el apartado 3 del artículo 19 se establece que la eficacia de la Lista antes mencionada no se evaluará hasta cinco años después de la fecha de adopción del Reglamento, por lo que puede resultar un mecanismo poco ágil dado lo cambiante del estado de las especies y del ambiente en el que se desarrollan.

4. Se alerta de los problemas que podría suscitar la inclusión en la Lista de especies que se consideren recursos fitogenéticos y zoogenéticos para la agricultura y la alimentación, por lo que habrá que estar muy atentos en el proceso de su elaboración.

5. En el artículo 26, intitulado "Disposiciones transitorias para propietarios no comerciales", se debería contemplar el caso de la posesión de plantas que no se conserven para usos comerciales y que pertenezcan a las especies vegetales incluidas en la Lista, de manera que se permita su tenencia hasta el fin de su vida natural, en condiciones equiparables a las establecidas para los animales de compañía.

6. Se considera necesaria la inclusión de un artículo específico que haga una referencia clara a los mecanismos de financiación que garanticen la aplicación del Reglamento".

Conclusión.

A la vista de lo señalado antes, la Ponencia entiende que no existe vulneración del principio de subsidiariedad por parte de la presente PRE.

En la sede del Parlamento de Canarias, a 3 de octubre de 2013.

Fdo.: Miguel Jorge Blanco
G.P. Popular

Fdo.: José Miguel González Hernández
G.P. Nacionalista Canario (CC-PNC-CCN)

Fdo.: Rita Isabel Gómez Castro
G.P. Socialista Canario

Fdo.: Fabián Atamán Martín Martín
G.P. Mixto