



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE DECRETO POR EL QUE SE DESIGNA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN Y ZONA ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES EL LUGAR SALBURUA

53/2015 IL

I.- ANTECEDENTES

Se solicita por el Director de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial informe de legalidad respecto al Proyecto de Decreto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

II.- ANÁLISIS DE LEGALIDAD

La disposición tiene por objeto, tal y como reza su título y plasma su artículo 1, la declaración como Zona Especial de Conservación (ZEC) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) del lugar Salburua.

Como bien apunta el informe jurídico elaborado por la asesoría jurídica departamental, Salburua fue declarado como Lugar de Importancia Comunitaria por decisión 2004/813/CE, de 7 de diciembre, de la Comisión (objeto de sucesivas actualizaciones, hasta la vigente, Octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica aprobada por Decisión de Ejecución 2015/72/UE, de 3 de diciembre), por lo que a día de hoy se ha superado ampliamente el plazo de seis años que la Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, fija en su art. 4 al efecto de proceder a su designación como ZEC.

En el seno de la tramitación de proyectos de Decreto de contenido análogo al presente – referidos a la designación de Zonas Especiales de Conservación y zonas de Especial Protección para las Aves- esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo ha emitido sucesivos informes en los que se ha analizado con detalle su objeto así como el marco normativo en el que se insertan (Informe de Legalidad 15/2015 referido a la Declaración ZEC de cinco ríos de la Red Natura 2000; Informe de Legalidad 30/2015 relativo a la Declaración ZEC de Ordunte; Informe de Legalidad 31/2015, en el caso de la Declaración ZEC de Robledales isla de Urkabuztaiz)

El análisis es plenamente trasladable al caso y al mismo nos remitimos.

A su vez, el informe jurídico que obra en el expediente, al que resulta igualmente oportuna la remisión, realiza un completo repaso de los antecedentes y de la normativa sectorial en materia de espacios protegidos, con referencia expresa al estatuto jurídico de las denominadas zonas de conservación –ZEC-, con mención de la Directiva 92/43/CEE, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril.

El presente informe se circunscribirá, en consecuencia, al examen de las particularidades del proyecto que nos ocupa, de índole procedimental o material.

Procede aclarar que el proyecto que analiza el presente informe corresponde al remitido, en sustitución de versiones precedentes, en fecha 21 de mayo.

III. TRAMITACION.

Por Orden de 6 de septiembre de 2010 de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca se acordó el inicio del expediente de aprobación del Decreto de designación de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) de la región biogeográfica atlántica, entre las cuales figuraba el LIC ES2110014 Salburua.

Por Orden de 17 de junio de 2014, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, se acuerda la aprobación previa de la designación del Lugar de Importancia Comunitaria ES 2110014 Salburua como Zona Especial de Conservación (ZEC) y como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Red Natura 2000, con inclusión de los contenidos a los que se refiere el art. 22 en sus apartados 4 y 5, párrafo primero, del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril.

Obra en el expediente el informe jurídico emitido por el Servicio Jurídico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

Por Resolución de 4 de noviembre de 2014 de la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental (BOPV de 12 de abril) se someten a información pública la designación de la zona húmeda de Salburua como Zona Especial de Conservación (ZEC) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Red Natura 2000, así como la propuesta de modificar los límites de este humedal Ramsar.

Las alegaciones efectuadas en este trámite, según apunta la Memoria del procedimiento de elaboración confeccionada por la Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental, fueron analizadas y respondidas tal y como de manera exhaustiva detalla el denominado "*Informe de respuesta a las alegaciones presentadas por las Administraciones Públicas y público interesado*" aportado.

El proyecto de Decreto ha sido informado por Naturzaintza, por la Comisión Ambiental del País Vasco, por el Consejo Asesor de Medio Ambiente y por la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, tal y como acredita el expediente remitido.

Se adjunta asimismo la preceptiva Memoria Económica.

En definitiva, examinado el expediente, se estima que la tramitación descrita se ajusta a las previsiones que la normativa sectorial contempla para los decretos de declaración de las zonas ZEC, así como a lo dispuesto en 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.

Otro tanto ocurre respecto al sustancial cumplimiento de las previsiones de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de las disposiciones de carácter general, si bien procede al respecto formular una observación.

Quede constancia, en coincidencia por cierto con lo apuntado en informes precedentes de esta Dirección, de la deficiencia procedimental consistente en que la elaboración del informe jurídico departamental se realice –según su propio relato- sin acceso al proyecto de decreto, lo que le impide dar satisfacción plena a los objetivos que constituyen la razón de ser de su preceptividad (*el análisis del fundamento objetivo de la disposición, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa*).

En coincidencia igualmente con informes que han precedido a este, dictados con ocasión de la elaboración de Decretos de contenido análogo, procede reiterar que el expediente remitido no incorpora la versión en euskera del borrador de Decreto, en discordancia con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general.

IV.- EL PROYECTO DE DECRETO OBJETO DE ANALISIS.

1.- Análisis competencial.

El proyecto de decreto se ajusta al reparto competencial en la materia regulada que encuentra su reflejo, fundamentalmente, en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014.

Conforme al citado precepto, corresponde al Gobierno Vasco la declaración de los espacios que se designan como ZEC y ZEPA, declaración que debe incorporar el contenido establecido en el art. 22.4 TRLCN.

Por su parte, corresponde a los órganos forales de los Territorios Históricos la aprobación de las directrices de gestión que deben ser publicadas como anexo al Decreto de declaración. Así, por Acuerdo 172/2015 de 31 de marzo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Alava, se procedió a la aprobación definitiva del Documento de “Directrices y Medidas de Gestión”, documento que ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública (BOTHA núm. 43, de 10 de abril de 2015).

El proyecto de Decreto se adecúa tanto a lo dispuesto en el artículo 13.1.e) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos y artículo 12.1.b) del Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial que atribuye a la Dirección de Medio Natural y Planificación Ambiental las funciones relativas a la Red Natura 2000.

2.- Análisis del articulado.

El proyecto incorpora los contenidos que exige el ya citado art. 22 del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco: *cartografía del lugar, los tipos de hábitats de interés comunitario y especies animales y vegetales que justifican la declaración, junto con una valoración del estado de conservación de los mismos, los objetivos de conservación del lugar y el programa de seguimiento*, contenidos que se incorporan a los Anexos I y II del decreto.

El texto propuesto sigue en su mayor parte el modelo de disposiciones análogas que no han merecido reproche alguno desde esta Dirección.

Tras su examen, resultan pertinentes las siguientes observaciones:

a) La versión definitiva remitida por el Departamento promotor ofrece la siguiente redacción del art. 3.3:

Las directrices y medidas de gestión para este lugar, aprobadas por la Diputación Foral de Alava, se publicarán como Anexo a este Decreto mediante Resolución del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, de conformidad con lo establecido en el art. 22.5 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco

Se trata de una redacción novedosa respecto a los Decretos que le han precedido en el tiempo, que optaban por la explícita remisión a un Anexo III que albergaba en cada caso el pertinente documento de “Directrices y Medidas de Gestión” aprobado por la Diputación Foral competente en cada caso.

Conviene transcribir el literal del art. 22.5 de la Ley de Conservación:

*5. Los decretos de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC) y de zonas de especial protección para las aves (ZEPA) contemplarán las normas elaboradas por el Gobierno Vasco para la conservación de los mismos, **el cual ordenará publicar como anexo las directrices de gestión del espacio.***

*Los órganos forales de los territorios históricos aprobarán las **directrices de gestión** que incluyan, con base en los objetivos de conservación, las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas. Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares. **Las directrices así elaboradas deberán ser remitidas al departamento competente del Gobierno Vasco, para su publicación como anexo del decreto de declaración correspondiente.***

Los incisos subrayados articulan un régimen de publicidad *ad hoc* para las directrices de gestión que aprueban los órganos forales de los territorios históricos conforme al cual, tras su remisión por estos al departamento competente, corresponde *al Gobierno Vasco ordenar su publicación*, la cual, añade, revestirá la forma de anexo al decreto ZEC.

La publicación independiente de las directrices de gestión, tal y como recoge el borrador, no merece de entrada objeción desde la perspectiva del examen de legalidad que nos corresponde.

Puede estar motivada si, como ocurre en otros expedientes en curso, ultimada la tramitación del decreto de declaración ZEC en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma, los órganos forales no han llevado a cabo la aprobación de las directrices de gestión que les compete.

Ahora bien, no es este el caso del expediente que nos ocupa.

La ley se decanta por una publicación unitaria y no dispersa, cabe intuir que al dictado del principio de simplicidad y en aras a una mayor claridad y a una mayor facilidad en el acceso.

El texto legal presumiría una suerte de tramitación en paralelo por las dos instancias administrativas implicadas. Una coordinación que auspiciara una coincidencia en los tiempos de realización de sus respectivas competencias y que culminara con una publicación conjunta.

Con tal premisa, no justificándose las razones de una decisión de otro signo, resulta a juicio de quien informa preferible retomar la redacción precedente en los Decretos análogos, es decir, incluir el documento de “Directrices y Medidas de Gestión” como un Anexo III al que remitiría la parte dispositiva del decreto.

En todo caso, lo que sí resulta exigible desde parámetros de legalidad, en orden a dar correcto cumplimiento al citado art. 22.5 y a sus términos literales, es que la orden de publicación proceda del *Gobierno Vasco*, esto es, del Consejo de Gobierno que, por otra parte, en tanto

órgano que aprueba el decreto, es el competente para aprobar la integración de un documento como anexo al mismo.

En tal sentido, la atribución a otro órgano de dicha facultad, requiere la plasmación en disposición final de la expresa autorización o delegación.

b) En aras a mejorar la redacción del art. 5 del Borrador se propone eliminar *“El régimen sancionador aplicable a este Decreto será...”*, sustituyéndose por *“el régimen sancionador aplicable a los espacios protegidos incluidos en el ámbito de aplicación de este Decreto será ...”*.

Este es mi informe, el cual emito sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada en derecho.