



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE DECRETO POR EL QUE SE DESIGNA MONTES ALTOS DE VITORIA COMO ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN Y SE APRUEBAN SUS OBJETIVOS Y MEDIDAS DE CONSERVACIÓN

54/2015 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 Vice consejería 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) de los Montes Altos de Vitoria en el Territorio Histórico de Álava.

Como bien apunta el informe jurídico elaborado por la asesoría jurídica departamental, Montes Altos de Vitoria fue declarado como Lugar de Importancia Comunitaria por decisión 204/813/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)

Su análisis y consideraciones son plenamente trasladables al caso y a ellos 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, sean de índole procedimental o material.

Procede aclarar que el proyecto que analiza el presente informe corresponde al remitido, en sustitución de versiones iniciales, 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 Montes Altos de Vitoria.

Por Orden de 11 de agosto 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 2110015 Montes Altos de Vitoria del Territorio Histórico de Alava

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

Por Resolución de 6 de noviembre de 2014 de la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental (BOPV de 14 de noviembre) se someten a información pública la designación de zona Especial de Conservación de, entre otros lugares, Montes Altos de Vitoria.

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 conforme se expone en el documento *“Informe sobre las alegaciones presentadas por las Administraciones Públicas, otros agentes interesados y público en general, en relación a la designación de la Zec Montes Altos de Vitoria”*

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 alguna 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*).

Por otro lado, la tramitación de la proposición de ampliación ZEC plantea dudas que se expondrán en el apartado referido al articulado.

En otro orden de cosas, 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, 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.

La memoria del procedimiento de elaboración da cuenta de la remisión de la ya citada Orden de aprobación inicial de 11 de agosto de 2014, con copia del expediente, a la Diputación Foral de Alva para que procediera a la elaboración de las directrices de gestión, sin que conste la culminación de dicho trámite.

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; a saber: *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 el modelo de disposiciones análogas que no han merecido reproche alguno desde esta Dirección.

Tras su examen, resultan pertinentes las siguientes observaciones:

a) Desde el Departamento promotor se remitió un borrador definitivo, en sustitución de los enviados con anterioridad, que da nueva redacción al art. 3.3 en los siguientes términos:

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 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.

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 el caso presente, 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.

Convendría, en todo caso, en aras a esa mayor claridad, incorporar a la parte expositiva explicación de la peculiaridad que ofrece el Decreto en relación con las exigencias de publicidad de las directrices de gestión que contempla el art. 22.5 de la Ley de Conservación de Naturaleza del País Vasco.

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) El art. 1.2 dispone que *la delimitación de la ZEC es la que se recoge en el anexo I a este Decreto.*

El propio precepto señala a continuación que en el Anexo se contiene *tanto la delimitación recogida en la Decisión 2004/813/CE de la Comisión Europea, de aprobación de la Lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Región Biogeográfica Atlántica, como la que se corresponde con la delimitación actualizada y que supone una ampliación del espacio.*

La ampliación ZEC que auspicia el proyecto ofrece cierta singularidad por cuanto anticipa una futura extensión de los límites geográficos que aprueba el propio Decreto como delimitación inicial de la ZEC. La eficacia de la ampliación se difiere en el tiempo, sometida al cumplimiento de la condición del visto bueno de los nuevos lindes como Lugar de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea.

Corolario de la ampliación pretendida es la aplicación inmediata del régimen preventivo en los términos que contemplan los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE y los apartados 4, 5 y 6 del art. 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Se echa en falta en el expediente mayor información sobre la ampliación proyectada, reduciéndose la que se ofrece a la contenida en la parte expositiva de la norma (*“La necesidad de dar continuidad a los hábitats y especies de interés comunitario objeto de conservación y de mejorar la conectividad con el territorio colindante, junto con el análisis de la titularidad de los terrenos y la conveniencia de dar seguridad jurídica a los propietarios, ha llevado a la ampliación de la ZEC respecto a la delimitación del LIC inicial”*), información que se nos antoja incompleta y que debiera extenderse en un mínimo detalle sobre la tramitación que debe seguir la propuesta de ampliación a fin de que esta llegue a desplegar efectos.

Al hilo de lo anterior, el ninguno de los informes o memorias obrantes en el expediente se explica el procedimiento al que se ha sometido la formulación de la propuesta de ampliación de lugar de importancia comunitaria.

Tampoco la Orden de Inicio da cuenta del preceptivo trámite ante la Unión Europea (art. 5 de la Ley 8/2003 del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General).

El expediente revela en este punto una laguna explicativa que se ve agravada por la circunstancia, que se apuntará en líneas posteriores, de que la documentación que acompaña al texto del Decreto, su Anexo II, silencia toda referencia a esta propuesta de ampliación.

c) La plasmación en el Decreto de las previsiones precedentes adolece a nuestro juicio de cierta imprecisión.

En este sentido, el art. 1.2 regula la delimitación de la ZEC, con remisión al Anexo I en el que se hallará tanto la recogida en la Decisión 2004/813/CE como *la que se corresponde con la delimitación actualizada y que supone una ampliación del espacio*, términos equívocos que pueden suscitar cierta confusión –*la delimitación actualizada* sugiere una delimitación actual y en vigor- que puede despejarse con ligeras modificaciones en la redacción.

A título de ejemplo se sugiere la siguiente redacción para el artículo 1:

2.- La delimitación de la ZEC es la que se recoge en el anexo I a este Decreto, conforme a la Decisión 2004/813/CE de la Comisión Europea.

3.- La delimitación contemplada en el apartado anterior se ampliará hasta los límites geográficos descritos en el anexo I una vez se apruebe por la Comisión Europea.

En concordancia con la redacción propuesta, la Disposición Final Primera podría formularse de la siguiente manera:

Primera.- Las medidas de conservación previstas en este Decreto serán de aplicación a la zona de ampliación prevista en el artículo 1.3 del presente Decreto a partir del día siguiente a la publicación en el BOPV de la Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial que de publicidad a la Decisión de la Comisión Europea que apruebe los nuevos límites geográficos al Lugar de Importancia Comunitaria.

No obstante, con la entrada en vigor del presente Decreto se aplicará en el área de ampliación el régimen preventivo de los artículos 6.2, 6.3 y 6.4 de la Directiva 92/43/CEE y los apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Resta señalar, en conexión con las observaciones precedentes, la equívoca referencia que contiene la Disposición Final Segunda, al aludir, en relación con la entrada en vigor del Decreto, a *la excepción del régimen previsto en la disposición anterior para la zona de ampliación de la ZEC*, toda vez que la Disposición Final Primera no prevé un único régimen para esa área, sino dos -antes y después de la publicidad de la Decisión de la Comisión Europea-.

d) El texto del borrador ofrece a entender de quien informa ciertas discordancias que convendría rectificar o adecuar.

- ✓ La parte expositiva menciona que el Anexo I delimita la *Zona Periférica de Protección*, concepto que prevé el art. 19.2 de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y que sin embargo no halla representación en el mapa contenido en el Anexo I.
- ✓ Si acudimos al Anexo I muestra la representación gráfica da cuenta de *Límite LIC* y *Límite ZEC*, términos que sería deseable se hicieran corresponder con la terminología empleada en la parte dispositiva ("*Zona ZEC*" "*Ampliación ZEC*")

- ✓ Por su parte, el Anexo II, sí refleja la Zona Periférica de Protección anunciada en la parte expositiva.

No ocurre lo mismo con la zona de ampliación. Aun cuando el apartado 2 de este Anexo se dedica a la Identificación y Delimitación, no menciona ni informa de la ampliación prevista en la parte dispositiva del Decreto, tal y como resultaría razonable y exigible.

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