



## **INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESIGNA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN GORBEIA (ES2110009).**

---

**20/2016 IL**

### **ANTECEDENTES**

Por el Ilmo. Sr. Director de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial se solicita informe sobre el proyecto de Decreto enunciado.

Se acompaña al citado proyecto un conjunto de documentos pertenecientes e integrantes del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa medioambiental, hasta su culminación en el proyecto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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, en relación con lo dispuesto en el artículo 13. c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Administración Pública y Justicia.

### **LEGALIDAD**

#### **I.- OBJETO Y MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA EL PROYECTO DE DECRETO.**

La disposición tiene por objeto, tal y como reza su título, la declaración como Zona Especial de Conservación (ZEC) Gorbeia (ES2110009) en los Territorios Históricos de Bizkaia y Álava y la aprobación de sus medidas específicas de conservación.

La declaración que se aprueba culmina un proceso iniciado por Acuerdos del Consejo de Gobierno en los que se propusieron un total de 52 espacios para ser designados como Lugares de Importancia Comunitaria. Dicha propuesta se elevó a la Comisión Europea, la cual procedió a la aprobación de la Lista de Lugares de Importancia Comunitaria mediante las Decisiones 2004/813/CE y 2006/613/CE correspondientes a las regiones biogeográficas atlántica y mediterránea, respectivamente, a las cuales pertenece nuestra Comunidad Autónoma.

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats) –traspuesta al ordenamiento jurídico estatal en virtud de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-, procede a la creación de la Red Natura 2000 e insta a que, previo procedimiento de información pública, se declaren todos los LIC como zonas especiales de conservación (ZEC), declaración que deberá acompañarse del establecimiento de las medidas conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas.

La declaración de los espacios propuestos, con un alto valor ecológico a nivel de la Unión Europea, pretende garantizar la supervivencia a largo plazo de los hábitats y especies de más valor y con más amenazas,

La incorporación de los concretos ámbitos que integran la Red Natura 2000 al ordenamiento autonómico se produce a través de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Posteriormente, se aprueba la Ley 2/2013 de modificación de la norma anterior y, por último, el 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 (TRLCN).

El artículo 22.4 TRLCN establece que los decretos de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC) incluirán necesariamente la cartografía del lugar con su delimitación, 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.

Asimismo, contemplarán las normas elaboradas por el Gobierno Vasco para la conservación de estos espacios que deberán acompañarse de las directrices de gestión cuya aprobación se atribuye a los órganos forales de los Territorios Históricos.

En la zona de especial protección objeto de este proyecto concurre una circunstancia especial, cual es que la delimitación de la misma coincide sustancialmente con la de Parque Natural del mismo nombre, así declarado por Decreto 228/1994, de 21 de junio, por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia. Por tanto, este espacio reúne ahora mismo una doble tipología de espacio natural protegido.

Consecuentemente con ello, de conformidad con el artículo 18 del TRLCN, los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrando la planificación del espacio, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente (hemos de recordar que algo similar ocurría con el decreto que declaraba las ZEC del ámbito de Urdaibai y de Urkiola).

En este sentido, sobre la doble tipología de espacio natural protegido que concurre en Gorbeia y las cuestiones que suscita se expresaba el Informe Jurídico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, y se recoge de forma amplia en la parte expositiva del proyecto, donde se explican de forma pormenorizada estas cuestiones.

Tal como se nos informa, el documento PRUG del Parque Natural de Gorbeia está aún pendiente de aprobación definitiva por la Diputación Foral de Bizkaia y por la Diputación Foral de Álava, que culminará con la aprobación de la parte normativa de dicho Plan y la publicación de todo el instrumento en el BOPV. Dicho PRUG responderá a una doble dualidad exigida por el meritado art. 18 TRLCN, cual es la de servir de PRUG del Parque Natural y de directrices de gestión de la ZEC, según el art. 22.5 segundo párrafo del TRLCN. Con ello, se completará la regulación de este espacio y se dará íntegro cumplimiento al artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.

En definitiva, lo esencial es que es posible cohonstar las prescripciones sustantivas y competenciales en la elaboración de los instrumentos del parque natural, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), artículo 20 TRLCN, y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), artículo 27 del TRLCN, con las medidas de protección del ZEC.

## II. TRAMITACIÓN

Por Órdenes de 6 de septiembre de 2010 de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca se acordó el inicio de los expedientes de aprobación de los Decretos de designación de las zonas especiales de conservación de diversos espacios de la Red Natura 2000 en el ámbito de la CAPV, entre los que se encontraba Gorbeia.

En paralelo a la elaboración de esos documentos se llevó a cabo el proceso de participación social que se contempla 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 justicia en medio ambiente, concretamente entre mayo de 2014 y febrero de 2015.

Posteriormente, mediante Orden de 14 de mayo de 2015 del mismo órgano se procedió a la aprobación previa del contenido a que se refiere el art. 22.4 TRLCN, tras lo cual se remitió el documento a la Diputación Foral de Bizkaia a los efectos de coordinación administrativa y elaboración coherente de las medidas de conservación que son de aplicación a este espacio natural protegido.

Por Resolución de 12 de junio de 2015 de la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental se someten a información pública y, posteriormente a audiencia de las Administraciones Públicas y otros interesados.

El proyecto ha sido informado por la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, por Naturzaintza, por la Comisión Ambiental del País Vasco y por el Consejo Asesor de Medio Ambiente. Se ha considerado exento de información por parte de Emakunde, conforme al informe de verificación que emitió este organismo de fecha 14 de julio de 2015.

El Servicio Jurídico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial ha emitido informe jurídico en relación con el proyecto que se informa con fecha 2 de julio de 2015.

Consta asimismo, un “Informe sobre las Alegaciones presentadas por las Administraciones Públicas, Otros Agentes Interesados y Público en general”.

El expediente remitido incorpora, asimismo, una memoria del procedimiento suscrita por el Director de Medio Natural y Planificación Ambiental.

La tramitación descrita se ajusta a las previsiones que la normativa sectorial contempla para los decretos de declaración de las zonas ZEC.

Otro tanto ocurre respecto al cumplimiento de las previsiones de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de las disposiciones de carácter general,

En definitiva, los datos obrantes en el expediente ponen de manifiesto el largo y laborioso proceso de elaboración y formación del documento que nos ocupa, donde consta una amplia e intensa participación de las Administraciones Públicas afectadas así como de las entidades y particulares interesados y que culmina con el presente proyecto.

### **III.- EL CONTENIDO DEL PROYECTO.**

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 apartado tercero del artículo 1 incorpora la previsión de ampliación del espacio ocupado por la ZEC Gorbeia que creemos muy oportuno. Ahora bien, también cabe afirmar que no se hace de manera acertada por cuanto en aras de la brevedad únicamente se condiciona su entrada en vigor a la aprobación por la Comisión Europea, advirtiendo que ello puede resultar contradictorio con la regulación más detallada que realiza la Disposición Final Primera. De hecho esta Disposición señala como fecha de entrada en vigor de los nuevos límites geográficos la de la publicación de la Orden de la Consejera/o competente en materia de medio ambiente dando publicidad a la Decisión adoptada por la Comisión. Se sugiere adecuar el art. 1.3 a lo recogido en la DF 1ª dado que no guarda la congruencia debida que se le es exigible y con ello evitar interpretaciones incorrectas.

A propósito de la Disposición Final Primera, cabe observar que configura un párrafo muy extenso en el que se incorporan previsiones diferentes. Por un lado, tenemos el procedimiento de entrada en vigor de la nueva delimitación geográfica que supone la ampliación de la ZEC y, por otro, el último inciso que indica el *“momento en el que serán efectivas en este ámbito las medidas de conservación previstas en el presente Decreto”*. Lo que se propone es incluir este último inciso en un segundo párrafo diferenciado que deberá componerse de manera más completa, como por ejemplo *“A partir de la entrada en vigor de la ampliación de la ZEC se le aplicarán las medidas de conservación previstas en el presente Decreto”*.

Y en un tercer párrafo, se propone la siguiente redacción *“A partir de la entrada en vigor de este Decreto y hasta que no se apruebe la mentada ampliación de la ZEC conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de esta Disposición, se aplicará en esta área el régimen preventivo de los artículos...”*

Por otra parte, incorpora diversas previsiones en orden a hacer efectiva la coordinación entre administraciones así como el objetivo establecido en el artículo 18 del TRLCN de integrar en un único documento la planificación del espacio a los que nos hemos referido en el apartado primero.

Ello se pone de manifiesto en el artículo 3.2 del proyecto, donde se contempla la incorporación de las directrices y medidas de gestión de la ZEC en el PRUG del Parque Natural de Gorbeia.

Asimismo, la Disposición Final Segunda del proyecto contempla previsiones dirigidas a dicho fin. En concreto, hay una previsión específica de que el PORN del Parque Natural reúna la condición de documento único que regule ambas tipologías de Espacios Naturales Protegidos, con expresa mención al artículo 18 de TRLCN, tal como, por otra parte remite el artículo 22.6 del TRLCN cuando indica que los decretos declaración de las ZEC deberán contemplar lo previsto en el artículo 18.

En este sentido, como observación a efectuar, nos parece que la parte expositiva del proyecto crea cierta confusión pues parece contener una antinomia cuando se afirma, por un lado, que el objetivo previsto en el artículo 18 del TRLCN no puede alcanzarse en el caso de los Parques Naturales, para añadir a continuación que sí es posible que estos instrumentos (se refiere al PORN y al PRUG) puedan atender a las necesidad de ambas tipologías de Espacio Natural

Protegido. Creemos que esta aseveración es la que debe prevalecer, cuando se está contemplando la integración en el PRUG del Parque Natural de Gorbeia la incorporación de las directrices y medidas de gestión del ZEC (artículo 3.2) del proyecto.

Asimismo, como observaciones de técnica normativa, hemos de señalar que las citas de las leyes deben hacerse en su integridad (artículo 4).

Por lo demás, siendo uno de los numerosos proyectos de declaración de ZEC que han sido informados por esta Viceconsejería, entendemos que desde un punto de vista material el proyecto de norma se adecua a las previsiones de la normativa sectorial de aplicación y que otro tanto sucede en lo que a la cumplimentación de los trámites formales se refiere, por lo que procede informar favorablemente el proyecto.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.