



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL SEGUNDO PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO GORBEIA, PARQUE NATURAL Y ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN, SE MODIFICAN LOS LÍMITES DEL PARQUE NATURAL DE GORBEIA Y SE INTEGRA EN ESTE ESPACIO EL ÁREA DE ITZINA**

---

115/2019 DDLCN - IL

## I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, con fecha 19 de noviembre de 2019, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de Decreto de referencia.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

## II. ANTECEDENTES

Además de la solicitud de informe y del proyecto de Decreto de referencia, el expediente remitido consta de orden de inicio de la entonces Consejero de Medio Ambiente y Política Territorial, así como (1) informe previo de las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia; (2) 21 alegaciones de distintas administraciones, entidades y particulares, producidas en el trámite de audiencia; (3) informe preceptivo del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza; (4) orden aprobatoria previa y de sometimiento a información pública del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; (5) 20 escritos de alegaciones de diversas administraciones, entidades y particulares, recibidos durante el trámite de



información pública; (6) orden aprobatoria provisional del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda; (7) informes de la Comisión de Medio Ambiente y del Consejo Asesor de Medio Ambiente; (8) informe de Landaberri; (9) solicitud de informe a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, sin respuesta; (10) informe del servicio jurídico departamental; (11) evaluación de impacto de género, con informe de verificación de Emakunde; (12) informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV); (13) solicitud de informe a la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas y (14) memoria del procedimiento de elaboración, suscrita por el Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático.

En general, tal y como se preveía en la Orden de inicio, el proyecto se ajusta en lo relativo a su elaboración a lo previsto en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (en adelante, LCNPV), que indica las normas a las que debe ajustarse la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Respecto a la tramitación realizada, podemos afirmar que se ha cumplido con lo recogido en la referida norma legal.

### III. LEGALIDAD.

La competencia para la aprobación del presente Decreto está residenciada en el Gobierno Vasco, conforme a los artículos 7.a) y 22.4 LCNPV, si bien a lo largo de la tramitación del mismo se debe garantizar la participación de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos afectados.

Por su parte, conforme al art. 25.1 LCNPV, corresponderá a los órganos forales la gestión de los espacios naturales protegidos. Esta atribución resulta coherente con la distribución de competencias establecida en la LTH, en cuyo artículo 7.l.c).3 se otorga a los órganos forales la competencia en materia de administración de los Espacios Naturales Protegidos. Debe tenerse en cuenta que esta atribución responde a la atribución de una competencia de ejecución, cuyo contenido se detalla en el artículo 8.3 LTH:

*“3. En las materias en que corresponde a los Territorios Históricos la ejecución, tendrán las siguientes potestades que ejercerán de conformidad con las disposiciones de carácter*

*general que en desarrollo de su legislación dicten las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma:*

- a) Reglamentaria, para la organización de sus propios servicios.*
- b) Administrativa, incluida la inspección.*
- c) Revisora en la vía administrativa.”*

También corresponde a los Territorios Históricos la competencia exclusiva en otras materias conexas tales como montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía y guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales (artículo 7.a.9 LTH). Les competen, por último, en base al artículo 7.d) LTH, el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en aquellas materias atribuidas a su propia competencia exclusiva.

En materia de montes la interconexión entre ambos ámbitos materiales es evidente y así las Normas Forales de Montes reconocen un régimen especial a las superficies forestales incluidas en el Espacio Natural Protegido (ENP). Tanto la Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Bizkaia, como la Norma Foral 11/2007, de 26 de marzo, de Álava, incluyen los montes incluidos en ENP en la categoría especial de Montes Protectores y en ambas normas se recoge la aplicación de la regulación específica en materia de protección de la naturaleza (aunque con una formulación distinta).

En el caso de Bizkaia, además, la propia Norma Foral regula en un único documento la materia propiamente forestal y la administración de Espacios Naturales Protegidos, reconociendo así la conexión entre ambos ámbitos competenciales.

Ambas Administraciones disponen, sin embargo, de competencias específicas que se proyectan sobre los montes incluidos en ENP y la competencia exclusiva de las DDFF en materia de montes no desvirtúa la competencia de la administración general en materia de conservación de la naturaleza. En este sentido, sobre la correcta delimitación de las competencias entre ambas administraciones en esta materia ha tenido ocasión de pronunciarse la Comisión Arbitral, en su Decisión 2/2011, de 8 de noviembre, en las cuestiones de competencia planteadas contra el Proyecto de Ley de Cambio Climático, y lo ha hecho en los siguientes términos:

*“A este respecto, es importante recordar la doctrina constitucional que ya hemos adelantado, sobre el carácter transversal del título competencial medioambiental, dada su proyección al conjunto de recursos naturales. Dicha transversalidad se manifiesta al observar que la materia que nos ocupa -montes- es un soporte físico susceptible de servir a distintas actividades y de constituir el objeto de diversas competencias.*

*Por ello, en el momento de intentar delimitar el ámbito de cada una de las competencias afectadas, debe acudirse al principio de especificidad, para establecer cuál sea el título competencial predominante, por su vinculación directa e inmediata con la materia que se pretende regular. Tal principio, como viene declarando la doctrina constitucional aludida, opera con dos tipos de criterios: el objetivo y el teleológico. El primero atiende a la calificación del contenido material de cada precepto; el segundo, a la averiguación de su finalidad; sin que, en ningún caso, el ejercicio de la competencia analizada pueda suponer el vaciamiento de las competencias sectoriales de las otras Administraciones implicadas (STC 102/1995).”*

Atendida la finalidad del Decreto, debemos entender que el título competencial predominante es el de protección y conservación de la naturaleza, en el que la competencia normativa corresponde a las instituciones comunes. Deberá, no obstante, garantizarse que en el ejercicio de esta competencia no se vacía de contenido a otras competencias que también corresponden a los órganos forales.

Para finalizar con el análisis competencial general, verificamos que con esta actuación de aprobación del PORN no se está incidiendo en ámbitos en los que existan competencias municipales, atendidas las atribuciones que realiza la LCNPV – que no atribuye ninguna competencia a los Ayuntamientos- y la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuyo art. 17.1.8) atribuye a los Ayuntamientos como competencia propia la *“Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible”*.

Ya dentro de la Administración General del País Vasco, atendiendo a su marco autoorganizativo, la competencia en la materia corresponde al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, conforme al Decreto 24/2016, de áreas (art. 9.1.d), y, dentro de ese Departamento, las funciones relativas a ENP y PORN se han atribuido a la

Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático ex artículo 12.2.b) y c) del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del antedicho Departamento.

En cuanto al contenido mínimo que debe respetar el proyecto de Decreto, debemos atender a lo establecido en los artículos 4 LCNPV y 20 LPNyB, en cuanto PORN propiamente dicho, pero también al artículo 22.4 LCNPV, en cuanto que el documento debe responder también a efectos del establecimiento de las Medidas de conservación de Gorbeia como ZEC.

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración consta, además de una parte expositiva, de nueve artículos, de tres disposiciones derogatorias, de tres disposiciones finales y de tres anexos.

La parte expositiva expresa de manera sucinta las finalidades perseguidas y las razones que aconsejan su aprobación. Asimismo, recoge de forma expresa que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) no se somete al procedimiento de evaluación ambiental y justifica este hecho en que el PORN no establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental.

La parte dispositiva se compone, como hemos dicho, de nueve artículos cuyo contenido pasamos a examinar.

El artículo 1 describe el objeto y la finalidad del Decreto. El Decreto tiene por objeto aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

En el artículo 2 se contempla el ámbito de aplicación de la norma (área geográfica delimitada en la cartografía del anexo I y abarca una superficie de 20.226,4 ha, correspondiente a los términos municipales de Zeberio, Areatza, Artea, Zeanuri y Orozko, en el Territorio Histórico de Bizkaia, y Urkabustaiz, Zigoitia y Zuia, en el Territorio Histórico de Álava).

El artículo 3 acomete la modificación de los límites del Parque Natural de Gorbeia (se modifican los límites del Parque Natural de Gorbeia para hacerlos coincidir con el ámbito del Espacio Natural Protegido establecido en el artículo 2). No hay duda de que la delimitación del

Espacio Natural Protegido en cuanto Parque Natural es competencia del Gobierno Vasco conforme a los artículos 4.2.a) y 19.1 LCNPV y, dado que la disposición final primera del proyecto realiza una modificación expresa del Decreto 228/1994, de 21 de junio, de declaración del Parque Natural de Gorbeia, no podemos plantear objeción alguna a la citada modificación.

El artículo 4, bajo el título contenido del Plan, identifica efectivamente los contenidos del mismo.

El artículo 5 (directrices y medidas de gestión de la Zona Especial de Conservación de Gorbeia) supone una reiteración del artículo 3.2 del Decreto 40/2016, de 8 de marzo, por el que se designa Gorbeia (ES2110009) Zona Especial de Conservación, pero ello no es una tacha de legalidad.

Los artículos 6 (zona periférica de protección del Espacio Natural Protegido), 7 (área de influencia socioeconómica) y 8 (alcance de las determinaciones del PORN) no plantean problema alguno.

El artículo 9 por su parte, obedeciendo a la obligación establecida en el artículo 5.1 LCNPV, establece la vigencia del PORN y dispone así su vigencia indefinida. Coincidimos con el informe evacuado por el servicio jurídico departamental en el sentido de que se aconseja suprimir esta referencia en el título del artículo puesto que el precepto no añade ningún tipo de condicionantes de revisión.

Las tres disposiciones derogatorias consisten en una relación exhaustiva de todas las disposiciones o enunciados normativos derogados (en la primera, se deroga el Decreto 227/1994, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Gorbeia; en la segunda quedan derogados el apartado 4 del artículo 1, el apartado 1 del artículo 3 y la Disposición Final Primera, así como los apartados 6 y 7 del Anexo II del Decreto 40/2016, de 8 de marzo, por el que se designa Gorbeia (ES2110009) Zona Especial de Conservación y la tercera deroga el Decreto 368/1995, de 11 de julio, por el que se declara Biotopo Protegido el macizo de Itzina). Nos permitimos sugerir la conveniencia de añadir una cláusula de salvaguardia.

En la disposición final primera se modifica el artículo 3 del Decreto 228/1994, de 21 de junio, por el que se declara Parque Natural el Espacio Natural Protegido Gorbeia, en concordancia con los artículos 2 y 3 del proyecto, a cuyos contenidos ya nos hemos referido más arriba.

La disposición final segunda modifica la composición del Patronato del Parque Natural de Gorbeia. Se contempla, como novedad, la creación optativa de la Comisión Permanente.

La disposición final tercera establece una regla sobre la eficacia temporal de la norma (entrada en vigor).

Los tres anexos contienen, respectivamente, la cartografía de delimitación y zonificación del Espacio Natural Protegido (cartografía normativa e informativa); la memoria del PORN del Espacio Natural Protegido Gorbeia y la normativa del PORN del Espacio Natural Protegido Gorbeia. El anexo I realiza una pormenorizada descripción de las características y del estado de conservación de los elementos que han justificado la declaración y el anexo II responde al resto de contenido necesario para estos Decretos. Por lo que respecta al anexo III, observamos con agrado que se han incorporado en el proyecto las acertadas recomendaciones contenidas en el informe del servicio jurídico departamental.

#### **IV. CONCLUSIÓN.**

Por todo lo antedicho consideramos que el proyecto de Decreto objeto del presente informe es conforme a la legalidad, sometiendo expresamente este criterio a cualquier otro mejor fundado en derecho.