



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LAS NORMAS GENERALES PARA LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN (ZEC) Y ZONAS DE ESPECIAL PROTECCION PARA LAS AVES (ZEPA) VINCULADAS AL MEDIO HIDRICO.**

---

**16/2015 IL**

**I.- ANTECEDENTES**

Con fecha 26 de enero de 2015 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.- 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 aprobación de las normas generales para la conservación de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las

Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) vinculadas al medio hídrico, que se adjuntan como Anexo.

Las zonas ZEC y ZEPA constituyen un conjunto de espacios de alto valor ecológico a nivel de la Unión Europea, que tienen por objeto garantizar la supervivencia a largo plazo de los hábitats y especies de más valor y con más amenazas y que integran la denominada Red Natura 2000.

Esta Red Natura 2000 fue creada mediante 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), adaptada al progreso científico y técnico, actualizando los anexos I y II de la misma, mediante la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997.

Debe añadirse que la clasificación de las zonas ZEPA tuvo lugar inicialmente en virtud de la Directiva Aves (Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979), y posteriormente conforme a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009, también relativa a la conservación de las aves silvestres, que derogó la anterior.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad traspone a la normativa nacional las Directivas de Hábitats y Aves regulando, en el capítulo III de su Título II, el establecimiento y la gestión de la Red Natura 2000.

La incorporación de las zonas ZEC y ZEPA al ordenamiento autonómico se produce a través de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994. Posteriormente se aprueba la Ley 2/2013 de modificación de la norma anterior y por último se aprueba 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 Gobierno Vasco ha procedido hasta la fecha a la designación de 15 zonas ZEC y ZEPA, con motivo de la aprobación del Decreto 215/2012, de 16 de octubre, por el que se

designan Zonas Especiales de Conservación catorce ríos y estuarios de la región biogeográfica atlántica y se aprueban sus medidas de conservación y del Decreto 356/2013, de 4 de junio, por el que se designa la Zona Especial de Conservación «Txingudi-Bidasoa» (ES2120018) y se aprueban sus medidas de conservación y las de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000243 «Txingudi».

Los Decretos mencionados incluían, además de la pertinente designación, las directrices, regulaciones y actuaciones comunes aplicables con carácter general a dichos espacios.

Como afirma la parte expositiva del proyecto de Decreto que ahora se informa, en el transcurso de los trabajos para la designación de las ZEC y ZEPA vinculadas al medio hídrico de la región biogeográfica mediterránea se ha constatado que las normas de conservación (directrices y regulaciones) aprobadas para las ZEC de ríos y estuarios de la región biogeográfica atlántica resultan en su mayor parte, con algunas modificaciones, adecuadas y aplicables a la región mediterránea.

La anterior constatación ha determinado que el órgano competente, en este caso, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, haya considerado conveniente aprobar y aglutinar en una única norma las directrices y regulaciones de carácter general aplicables a todos los lugares de la Red Natura 2000 vinculadas al medio hídrico, a las que posteriormente se remitirán cada uno de los Decretos de designación de los espacios a proteger.

Se excepcionan de la aplicación de este régimen común los espacios localizados en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y de San Juan de Gaztelugatx, espacios éstos que cuentan con un régimen específico establecido en el Decreto 358/2013, de 4 de junio.

### **III. TRAMITACION.**

Por Orden de 16 de abril de 2014 de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial se acordó el inicio del expediente de aprobación de las normas de conservación de los espacios Red Natura 2000 vinculados al medio acuático de la Comunidad Autónoma (ríos, estuarios y zonas húmedas.)

Mediante Orden del mismo órgano se aprueban, igualmente, las normas de conservación de referencia.

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 27 de junio de 2014.

Por Resolución de 27 de junio de 2014 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, las normas de conservación de constante referencia.

El proyecto de Decreto, exento del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, 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.

El expediente inicialmente remitido incorpora, asimismo, una memoria del procedimiento suscrita por la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental.

La tramitación descrita se ajusta a las escasas previsiones que la normativa sectorial contempla para los decretos de declaración de las zonas ZEC y ZEPA y que resultarían aplicables a estas normas generales de conservación cuya aprobación se pretende, 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 cumplimiento de las previsiones de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de las disposiciones de carácter general, con una observación que estimamos relevante.

Aun pudiendo considerarse que el núcleo fundamental del decreto lo constituyen las normas de conservación incorporadas a su Anexo y que las mismas se han sometido a los trámites legalmente previstos –información pública y audiencia-, se detectan determinadas deficiencias, puestas ya de manifiesto en el informe jurídico del Departamento. Nos referimos, primero, a que la elaboración del proyecto de Decreto se ha abordado como trámite final de un procedimiento que debiera de haber contado desde la aprobación previa con un borrador de norma que acompañase al documento que ahora se configura como Anexo al mismo; y, segundo, a la ausencia inicial de una memoria económica, aunque, finalmente, dicha carencia se ha subsanado con ocasión de la elaboración de la memoria del procedimiento suscrita por la Directora de Medio Natural y Planificación Ambiental.

Por otra parte, 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.

Por último, debe señalarse en este apartado que el proyecto de Decreto remitido inicialmente a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo ha sido objeto de diversas modificaciones con motivo de las observaciones trasladadas por las Letradas que suscriben al órgano promotor de la iniciativa en el marco de las reuniones mantenidas con carácter previo a la elaboración del presente informe, que se redacta en relación con la versión última elaborada en esta fase del procedimiento.

### **III.- EL PROYECTO DE DECRETO OBJETO DE ANALISIS.**

#### **1.- Análisis competencial.**

El proyecto de decreto viene a respetar de forma escrupulosa el 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.

En este sentido, debemos subrayar que corresponde al Gobierno Vasco la aprobación de las normas destinadas a la conservación de los espacios de la Red Natura 2000 y a los órganos forales de los Territorios Históricos la aprobación de las directrices de gestión que, con base en los objetivos de conservación que las normas gubernamentales incorporen, deberán incluir a su vez aquellas que se consideren apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable y evitar su deterioro.

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 de Decreto, además de la parte expositiva en la que se explicitan las razones que justifican la aprobación de la nueva disposición y se determina su alcance y contenido, consta de tres artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, una disposición adicional y una disposición final cuyo contenido se analiza a continuación.

El artículo 1 define el objeto de la norma que no es otro que la aprobación de las normas generales para la conservación de las zonas especiales de conservación (ZEC) y

de las zonas de especial conservación para las aves (ZEPA) vinculadas al medio hídrico que se contienen en el Anexo de la disposición.

El artículo pretende, en definitiva, y como antes hemos afirmado, el establecimiento de un marco normativo común para todos los espacios ZEC y ZEPA vinculados al medio hídrico, aglutinando en una única norma el conjunto de directrices y regulaciones de carácter general aplicables a todos los lugares de la Red Natura 2000 vinculadas al medio hídrico.

El Departamento promotor opta por una alternativa que no contradice en absoluto las previsiones del artículo 22 del TRLCN que contempla que cada uno de los Decretos de declaración incorpore las normas elaboradas por el Gobierno Vasco para la conservación de los espacios. En la medida en que, posteriormente, cada uno de los Decretos de declaración se remitirá a la parte común aprobada a través de este Decreto se da cumplimiento al contenido del mencionado precepto.

El artículo 2 establece los espacios a los que resultarán de aplicación las normas generales objeto de aprobación, distinguiendo entre aquellos espacios ya declarados y aquellos otros cuya declaración se está tramitando. Por último, se exceptúan del ámbito de aplicación los ZEC y ZEPA de Urdaibai y el de San Juan de Gaztelugatxe por contar con un régimen específico.

El artículo 3 define la tipología de las normas generales de conservación, distinguiendo entre directrices y regulaciones. Las primeras poseen carácter orientativo para las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas y las segundas tienen carácter normativo y vinculante respecto al desarrollo de los usos y actividades que puedan afectar a los elementos y objetivos de conservación.

La Disposición Transitoria mantiene la vigencia de las denominadas Actuaciones Comunes del Anexo I y los apartados relativos a actuaciones recogidas en los objetivos y actuaciones de los Anexos II a XV del Decreto 215/2012, así como el apartado

relativo a actuaciones comunes del Anexo II y los apartados relativos a actuaciones recogidas en los objetivos y medidas del Anexo III del Decreto 356/2013.

El fundamento de esta disposición transitoria es doble. Se trata, por una parte, de cumplir estrictamente con las previsiones del art. 22.5 TRLCN en la medida en que corresponde a los órganos forales de los Territorios Históricos la aprobación de las directrices de gestión que constituyen las denominadas “Actuaciones Comunes”, y, por otra, de mantener las actuales directrices de gestión respecto de los espacios afectados hasta el momento en que las Diputaciones Forales procedan a la aprobación de las nuevas.

La Disposición Derogatoria procede a la derogación de las normas de aplicación general contenidas en el Decreto 215/2012, así como en el Decreto 356/2013 que reprodujo las mismas.

La Disposición Adicional autoriza al Consejero o Consejera competente en materia de medio ambiente para que realice en nombre del Gobierno Vasco todos los trámites y comunicaciones legalmente precisos ante la Administración General del Estado y la Unión Europea junto con, en su caso, las estimaciones del coste económico preciso para la aplicación de las medidas que se aprueban.

La Disposición Final establece el momento de entrada en vigor del Decreto.

El proyecto de Decreto se acompaña de un Anexo que contiene las normas de protección que incluyen las directrices y regulaciones aplicables a los ríos, estuarios y zonas húmedas de la CAPV y las directrices y regulaciones relativas a los usos y actividades a desarrollar en dichos ámbitos.

#### Análisis de legalidad.

Descrito el contenido de la norma, entendemos que la misma resulta ajustada al ordenamiento jurídico en vigor, si bien cabe poner de manifiesto las siguientes



observaciones para su consideración por el Departamento promotor de la iniciativa normativa:

- Deben corregirse los párrafos cuarto y quinto de la parte expositiva.

En el párrafo cuarto debiera eliminarse la identificación de las zonas que se encuentran en tramitación, dado que las que se citan no son todas las que se hallan actualmente en ese estadio. A las mencionadas se suman en este momento las referidas a los ríos Baia, Zadorra, Ihuda, Omecillo-Tumecillo y Ebro.

En el párrafo quinto, se incorpora una afirmación errónea que debe ser igualmente corregida. Son justo las actuaciones comunes recogidas en los Decretos 215/2012 y 356/2013 las que mantienen su vigencia en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria.

- En el artículo 2 se incluyen entre los espacios ya declarados cinco ríos del Territorio Histórico de Álava, cuyo Decreto de declaración como zonas ZEC se tramita de manera simultánea al Decreto objeto de este informe, razón por la que entendemos que dichos espacios deben incluirse en el apartado 2 del citado artículo.
- De acuerdo con las Directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión de 23 de marzo de 1993, se considera más correcto que la Disposición Adicional se convierta en una Disposición Final, precediendo como Disposición Final Primera a la referida a la entrada en vigor.

En cuanto al contenido del Anexo de naturaleza fundamentalmente técnica nos remitimos al informe jurídico del Departamento promotor de fecha 27 de junio de 2014 obrante en el expediente administrativo.