



INFORME DE LEGALIDAD DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA PARTE NORMATIVA DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTION DEL PARQUE NATURAL DE GORBEIA Y SE ORDENA LA PUBLICACION INTEGRAL DEL SEGUNDO PLAN RECTOR DE USO Y GESTION Y DOCUMENTO DE DIRECTRICES Y ACTUACIONES DE GESTION PARA EL PARQUE NATURAL Y LA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACION (ZEC) GORBEIA ES2110009.

69/2019 DDLCN-IL

I. INTRODUCCION.

1. Por la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático, se solicita 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.

2. Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, conforme a lo previsto en el artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y a través del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se emite el presente informe, con base en las funciones encomendadas a dicho Servicio por el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO.

A) Aspectos Generales:

a) Objeto.

3. El Proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto, tal y como se expresa en su artículo primero, la aprobación definitiva de la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia, que se contiene en la primera parte apartado segundo del mismo.



4. Junto a la aprobación definitiva de la parte normativa mencionada, el citado artículo dispone igualmente la publicación como anexo al Decreto, del texto íntegro del II Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación (ZEC) Gorbeia ES2110009.

b) Competencia.

5. El título competencia material sobre el que se asienta en el presente caso la intervención de la CAPV, a través del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Cultura y Política Lingüística, se contiene en el artículo 11.1 a) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente y ecología, en conexión con las competencias exclusivas previstas en el artículo 10.9 y 10.10 del Estatuto de Autonomía en las siguientes materias: agricultura, ganadería, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.

6. La competencia funcional del Departamento promotor, en relación con su intervención en la elaboración y tramitación del Proyecto de Decreto, se sustenta en el artículo 9.1 d) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, que asigna al citado Departamento, las funciones y áreas de actuación en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, y se desarrolla, en los artículos 1. d y 11. 2 c) del Decreto 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, precepto este último que atribuye a la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático, la elaboración y tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y la de los Planes relativos a los objetivos y medidas de conservación de las ZEC y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Red Natura 2000.

c) Marco normativo general.

7. La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres, insta en su artículo 6, respecto a las zonas especiales de conservación

una serie de pautas y protocolos de actuación, al objeto de regular los usos y la gestión de dichas zonas, en los siguientes términos:

“1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II (fauna y flora) presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas

de interés público de primer orden que exige un contenido mínimo vinculado a la declaración de ZEC”.

8. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incorpora los Anexos citados de la mencionada Directiva 42/53/CEE, y establece, con el carácter de legislación básica, en el Capítulo II del Título II, artículos 28 a 41, las disposiciones relativas a la Protección de los Espacios, regulando la Definición y Clasificación de los espacios naturales protegidos (Parques, Reservas, Paisajes) y el Contenido de las normas reguladoras de los espacios protegidos. En concreto, respecto a los Parques, dispone en su artículo 31. 5 y 6 lo siguiente:

“5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación. En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes”.

9. 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), incluye en su Título III, Capítulo VI, la regulación relativa a la gestión de los Espacios Naturales protegidos (ENP), disponiendo sus artículos 27 a 29, el contenido, vigencia y procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión, conforme a las directrices del correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

d) Antecedentes normativos específicos.

10. En primer lugar, es preciso indicar que por Decreto 227/1994, de 21 de junio, se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia, que delimita el área geográfica Gorbeia, y establece el instrumento de planificación y gestión de sus Recursos Naturales.

11. El Decreto 228/1994, de 28 de junio, de conformidad con el Plan aprobado por Decreto 227/1994, aprueba un régimen jurídico especial de protección para el área de Gorbeia mediante su declaración como Parque

Natural, constituyendo sus finalidades esenciales, las siguientes, descritas en su artículo 2:

“a) La protección, conservación y, en su caso, restablecimiento de la flora, fauna, gea, paisaje, así como del conjunto de los ecosistemas existentes en el ámbito del Parque.

b) Promover la potenciación social y económica del área, basada en la utilización racional de los recursos naturales.

c) Fomentar la mejora, recuperación e implantación de las actividades productivas tradicionales de carácter agrícola, ganadero y forestal que contribuyan a la preservación y protección activa del medio físico.

d) Fomentar el conocimiento y disfrute ordenado de los valores naturales de la zona, a través del desarrollo de actividades de interés educativo, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico.

e) Fomentar la investigación científica y el estudio de los procesos ecológicos esenciales”.

El artículo 8 del Decreto, prevé la aprobación de un Plan Rector de Uso y Gestión, con los siguientes objetivos:

“a) Definir las normas de ordenación de las actividades económicas y recreativas que se consideren necesarias para la protección de los recursos naturales.

b) Establecer las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del Parque, en relación con la protección y conservación, la interpretación de los fenómenos de la naturaleza, la educación ambiental, el uso y disfrute ordenado del espacio natural, la investigación y desarrollo socioeconómico de las comunidades que viven en el Parque o en su entorno de influencia.

c) Establecer las directrices, criterios y pautas generales para la gestión del Parque”.

12. Mediante Decreto 66/1998, de 31 de marzo, se aprobó la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia, una vez aprobadas con fecha 9 de diciembre de 1997 y 3 de febrero de 1998, por el Consejo de las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia, respectivamente, las directrices que desarrollan los objetivos concretos del Parque, así como las directrices, criterios y pautas generales para su gestión.

13. Posteriormente, por Decreto 40/2016, de 8 de marzo, se designa Gorbeia (ES2110009) como Zona Especial de Conservación (ZEC), lo que implica una categorización adicional de dicho ámbito como espacio protegido.

Tal y como se expresa en la parte expositiva del Decreto, este espacio reúne a partir de dicho momento una doble catalogación como Espacio Natural Protegido: es Parque Natural y es Zona Especial de Conservación de la Red Natura 2000 y adicionalmente en su ámbito se encuentra el Biotopo Protegido de Itxina. Consecuentemente, de conformidad con el artículo 18 del texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza aprobada por Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril (TRLCN), es necesaria una actuación de unificación e integración, a los efectos señalados en dicho precepto «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».

e) Procedimiento de elaboración.

14. El procedimiento de elaboración debe ajustarse a lo previsto en el artículo 29 del TRLCN, de conformidad todo ello con lo previsto en la Ley 8/2003 de elaboración de Disposiciones de Carácter General, que dispone en su artículo 2, que la misma no será aplicable a las disposiciones que tengan establecido un procedimiento de elaboración específico en una norma con rango de ley, circunstancia que concurre en el presente supuesto.

15. En este sentido, el artículo 29 del TRLCN, establece:

“a) Por el órgano foral responsable de la gestión se elaborará el documento inicial. Dicho documento será sometido a informe de los Ayuntamientos, entidades locales menores, asociaciones representativas de los intereses sociales de la zona, así como del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza. Dichos informes deberán emitirse en el plazo máximo de dos meses.

b) Cumplido el trámite anterior, el órgano foral redactor someterá el plan a la aprobación del Patronato del parque natural.

c) Una vez aprobado el proyecto por el Patronato, o transcurridos dos meses sin que el mismo hubiese manifestado su oposición total o parcial al

mismo, el órgano foral aprobará con carácter inicial el Plan Rector de Uso y Gestión.

d) Una vez otorgada su aprobación inicial, el Plan Rector de Uso y Gestión se someterá a informe preceptivo de los órganos competentes en materia urbanística del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales afectadas. El citado informe será emitido en el plazo de un mes.

e) El órgano foral competente aprobará definitivamente las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del parque, así como las directrices, criterios y pautas generales para la gestión del parque, y elevarán el Plan al departamento de la Administración General del País Vasco competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, quién someterá la parte normativa a la aprobación por decreto del Gobierno Vasco.

f) El decreto que aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión ordenará la publicación, como anexo del mismo, de las directrices, criterios y pautas aprobadas por el órgano foral competente”.

16. En el caso presente, tal y como relata la parte expositiva del Proyecto sometido a informe, y se describe en los Acuerdos de aprobación definitiva del II Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona de Especial Conservación (ZEC) Gorbeia ES2110009, adoptados por las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia, su tramitación ha seguido los pasos marcados en el art. 29 TRLCN, debiendo destacarse los siguientes extremos:

1) La Diputación Foral de Álava, gestora del Parque Natural de Gorbeia junto con la Diputación Foral de Bizkaia, conforme a lo establecido en el artículo 25 del TRLCN y en el 5 del Decreto 228/1994, han elaborado y tramitado el II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia.

2) Mediante Orden Foral 14/2017, de 26 de enero, de la Diputación Foral de Álava y mediante Orden Foral 817/2017 de 26 de enero, de la Diputación Foral de Bizkaia respectivamente, se resolvió iniciar el procedimiento de aprobación del II PRUG de Gorbeia.

3) El documento se sometió simultáneamente por un periodo de dos meses a trámite de audiencia a las administraciones afectadas, a las asociaciones representativas de los intereses sociales, económicos y ambientales, y a información pública a las personas interesadas.

4) Se solicitaron asimismo los informes preceptivos a los órganos colegiados, habiendo el Patronato del Parque Natural aprobado el documento del II PRUG y el documento de directrices y actuaciones de gestión el 30 de octubre de 2017.

5) El documento fue aprobado inicialmente por la Diputación Foral de Álava con fecha 27 de febrero de 2018 y por la Diputación Foral de Bizkaia con fecha 10 de abril de 2018, y se remitió a los órganos competentes en materia urbanística de la Administración General del País Vasco y de la Diputación Forales, los cuales emitieron informes favorables.

6) El Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava y el Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Bizkaia, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2018 y el 19 de junio de 2018 respectivamente, aprobaron definitivamente el II PRUG que establece, por un lado, las directrices, criterios y pautas generales para la gestión del parque conforme al art. 29.e TRLCN, y por el otro, y de conformidad con el art. 22.5 segundo párrafo, para el Espacio Red Natura 2000 las directrices de gestión.

7) Los órganos forales de la Diputación de Álava y de Bizkaia han sometido la parte normativa que rige para el Parque Natural a la aprobación por Decreto del Gobierno Vasco y a la publicación conjunta del documento que regirá en dichos espacios naturales de Gorbeia.

17. Si bien, la tramitación se ha adecuado básicamente a las previsiones establecidas en el artículo 29 del TRLCN, el expediente sometido a informe debería incluir los documentos acreditativos de los trámites realizados, a efectos de su adecuada verificación, en particular los relativos al trámite de audiencia e información pública, informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza, la intervención del Patronato del Parque, e informes de los órganos urbanísticos correspondientes.

18. El expediente incorpora no obstante junto al Borrador del Proyecto de Decreto, un Informe de adecuación emitido por la Viceconsejería de Medio Ambiente favorable a la iniciativa, una Memoria justificativa y económica, un Informe jurídico, así como los Acuerdos de aprobación con carácter definitivo, del II Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona de Especial Conservación (ZEC) Gorbeia ES2110009, adoptados por las Diputaciones Forales de Alava y Bizkaia.

19. Debemos destacar la ausencia de contenido económico directo que conlleva el Proyecto, tal y como se explicita en la Memoria “*procede*

afirmar en primer lugar que este proyecto de decreto no tiene incidencia presupuestaria alguna, ni en gastos ni en ingresos; tal y como se ha dejado claro a lo largo de la tramitación, es decir, el decreto tiene por objeto aprobar exclusivamente la parte normativa del plan previamente aprobado por la DFA y la DFB. La aprobación de esta parte normativa no comporta gasto alguno y las medidas que aparecen en el PRUG, que son las que pudieran suponer gasto, han sido aprobadas por la Diputaciones Forales y deberán ser desarrolladas por ellas”.

e) Examen del Borrador del Proyecto de Decreto

20. El Proyecto se estructura en una parte expositiva, dos artículos, una disposición final y un Anexo.

21. Tal y como hemos indicado anteriormente, la parte expositiva hace referencia a la existencia de un doble régimen de protección que confluye sobre el ámbito, que proviene de los artículos 27 y 22.5 del TRLCN, el primero de ellos, estableciendo la necesidad de aprobar un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) que contenga las normas, directrices y criterios generales para gestionar el espacio natural, las normas para la ordenación de las actividades económicas y recreativas que se desarrollen dentro del espacio natural y las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del espacio, y el segundo, en cuanto Espacio integrado en la Red Natura 2000, estableciendo las directrices de gestión que incluyan las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, y evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies.

22. Tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 18 del TRLCN, que determina la necesidad, ante la confluencia de diferentes regímenes aplicables, de integrar en un solo documento unificado y coherente la planificación del espacio, el Plan sometido a aprobación en su parte normativa, pretende conseguir tal doble finalidad.

23. El artículo 1, se limita a aprobar definitivamente la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia que se contiene en la Primera Parte apartado segundo del mismo, cumplimentando así lo dispuesto en el párrafo final del artículo 29 e) del TRLCN.

24. El artículo 2, dispone la publicación como anexo al Decreto, del texto íntegro del II Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación (ZEC) Gorbeia ES2110009, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 f) del TRLCN.

25. El Anexo del Plan, describe en su parte primera, apartado 1.1, bajo el epígrafe “Naturaleza”, el carácter dual del Plan al expresar que el mismo “Contiene cuantas determinaciones se prevén necesarias de acuerdo con las finalidades que motivaron la declaración del espacio natural protegido tanto Parque Natural como Zona Especial de Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000”.

26. El apartado 2, del Anexo, incluye la denominada parte normativa del mismo, bajo el epígrafe “Normas de gestión del espacio natural protegido”, cuya aprobación constituye el objeto esencial del Proyecto de Decreto, que contiene el conjunto de disposiciones reguladoras de los usos diversos en el ámbito del Parque, y que se estructuran en ocho subapartados relativos a:

- 2.1. Conservación de la Biodiversidad.
- 2.2. Actividades científicas de investigación.
- 2.3. Actividad forestal.
- 2.4. Actividad ganadera.
- 2.5. Gestión hidrológica.
- 2.6. Actividad cinegética y pesca.
- 2.7. Uso público.
- 2.8. Edificaciones e Infraestructuras.

27. Los citados subapartados contienen las disposiciones necesarias para canalizar las diversas actividades y usos a desarrollar en el ámbito del Parque, tomando como referencia la finalidades últimas del Plan Rector, de las que destacamos las de: 1) asegurar el mantenimiento y la restauración de los recursos naturales para garantizar el cumplimiento de las finalidades propias del espacio natural protegido; 2) asegurar un estado de conservación favorable de los hábitats y especies que constituyen elementos clave de gestión de este espacio; y 3) definir las normas generales que regulen las actividades de carácter socioeconómico que se desarrollen dentro del Espacio Natural Protegido.

28. Una vez examinado el contenido del apartado 2 del Anexo, que concentra la parte normativa del Plan Rector, debemos concluir que su contenido se ajusta a la finalidad última de protección y preservación de los recursos naturales en el ámbito del Parque, adecuándose a las determinaciones del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del citado Parque, aprobado por Decreto 227/1994, de 21 de junio, así como a las contenidas en el Anexo II del Decreto 40/2016, de 8 de marzo, por el que se designa Gorbeia (ES2110009) como Zona Especial de Conservación (ZEC).

29. No obstante lo expuesto, y teniendo en cuenta que existía un I Plan Rector de Uso y Gestión, con un determinado régimen normativo, que afecta a las autorizaciones de usos y actividades concedidas en su ámbito, sería aconsejable analizar la conveniencia de introducir alguna disposición en relación con el régimen transitorio, o derogatoria de la normativa anterior.

III. CONCLUSION.

30. Se informa favorablemente, con las observaciones contenidas en el presente informe, el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Gorbeia, y se ordena la publicación íntegra del segundo Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación (ZEC) Gorbeia ES2110009.

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

En Vitoria-Gasteiz, a 14 de junio de 2019.