



## INFORME JURIDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EL BIOTOPO PROTEGIDO DE MEATZALDEA – ZONA MINERA DE BIZKAIA

---

2/2015 IL

### I.- INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial se solicita informe de legalidad respecto al Proyecto de Decreto por el que se por el que se declara el Biotopo Protegido de Meatzaldea – Zona Minera de Bizkaia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en 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 en el artículo 11.1 a) 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, en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad.

Prevé el citado Acuerdo que se emitirá informe de legalidad respecto de los proyectos de Decreto, siempre que se trate de disposiciones con contenido normativo, una vez verificado que la no intervención de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es conforme a las previsiones que se contienen en la Ley 9/2004.

El proyecto remitido encaja en las citadas previsiones, una vez valorado el contenido normativo que incorpora entre sus disposiciones. Ha de señalarse al efecto que nos encontramos ante la declaración de un Biotopo protegido al amparo de las

previsiones que se contienen en el artículo 21 de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (en adelante LCNPV), que determina que *“La declaración de biotopo protegido o árbol singular incluirá la delimitación geográfica que se considere necesaria para su adecuada protección, así como la normativa de regulación de los usos y actividades que incidan sobre los mismos”*, misión a que da cumplimiento el texto articulado informado.

## II.- ANTECEDENTES y TRAMITACIÓN

El proyecto de Decreto que se somete a la valoración jurídica de este órgano informante viene acompañado de una profusa documentación que es testigo de la evolución que ha sufrido la tramitación del expediente administrativo dirigido a la declaración del espacio natural concernido bajo la figura de Biotopo Protegido.

Así, el primer hito lo constituye la aprobación de la Orden de 13 de junio de 2006, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se inicia el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) del área de los Montes de Triano.

Ya desde esta actuación advertimos de un hecho relevante en el actuar de la Administración dirigido a la dotación a esta área de un régimen especial de protección al amparo de la LCNPV, con la decisión de principiar desde la tramitación de un procedimiento dirigido a la elaboración y aprobación de un PORN como base de estudio de los recursos naturales que confluyen en el área a proteger y ordenar, incluido el proceso de análisis para la adopción de la figura de protección, de entre las previstas en la Ley, que mejor se adecúan al espacio natural concernido.

Un segundo hito relevante lo constituye la aprobación de la Orden de 18 de mayo de 2011, de la Consejera de medio Ambiente, Planificación territorial, Agricultura y Pesca, por la que se modifica la delimitación provisional del área de los Montes de Triano

aprobada por la Orden de 13 de junio de 2006, para ampliar la misma hasta las 960 hectáreas.

No obstante estas Órdenes de inicio del procedimiento de tramitación del PORN, y a pesar de encontrar en el expediente un documento avanzado de planificación, lo cierto es que no se ha proseguido con la realización de los trámites y fases que prevé el artículo 7 de la LCNPV.

No es sino hasta 2014 cuando se adopta una nueva decisión administrativa en relación a la protección del área en cuestión, ahora denominada Meatzaldea, mediante la Orden firmada digitalmente el 1 de abril de 2014, por la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se acuerda la aprobación previa del proyecto de Decreto por el que se declara el Biotopo Protegido de Meatzaldea – Zona Minera de Bizkaia.

Esta decisión marca un nuevo rumbo a la perspectiva de protección del área sobre la que inicialmente se había proyectado un PORN, para optar por una declaración sin tal instrumento de ordenación, cuya fundamentación técnica se incorpora en una memoria suscrita por la Dirección de medio natural y Planificación Ambiental de fecha 24 de marzo de 2014, en la que tras hacer un análisis (en cualquier caso somero e insuficiente como abordaremos a continuación) sobre la figura equivalente entre las previstas en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (en adelante LPNyB) para decantarse por “Paisaje Protegido” cabe destacar, de su apartado 4, lo siguiente:

*Por tanto, ateniéndonos al citado artículo 18 de la Ley 16/94, no sería preceptiva la redacción de un PORN para proceder a su declaración. Además, la complejidad de la tramitación del PORN implicaría prolongar en el tiempo innecesariamente una situación de régimen transitorio de protección nada saludable.*

Superada por el Departamento promotor la necesidad de tramitar un PORN y de seguir la tramitación del art. 7 de la LCNPV, la Orden de aprobación previa de 1 de abril de 2014 nos sugiere que se ha dado cumplimiento, en el proceso dirigido a aprobar un Decreto de

declaración de Biotopo Protegido con su régimen específico de protección, a los trámites de la Ley 8/2003, de Elaboración de Disposiciones de Carácter General (en adelante LEDCG), principiando con la aprobación previa, procedimiento a resultados del cual se concluye con el proyecto de Decreto que se somete a informe de legalidad.

Ha de traerse a colación que en la dotación de un espacio natural de un régimen de protección al amparo de la LCNPV, y al margen de que se tramite y apruebe finalmente por Decreto un PORN siguiendo los trámites del art. 7 de la LCNPV, el proceso ha de concluir con el dictado de un Decreto por el Consejo de Gobierno por el que se declare la figura de protección elegida.

Respecto de este segundo Decreto, y máxime en el caso examinado que no viene precedido de un PORN, por su contenido normativo, como hemos anticipado, le es de aplicación la tramitación de la LEDCG, que principia con una Orden de inicio con el contenido que se explicita en su art. 5.

Ya desde este punto advertimos que tal Orden de inicio no ha sido dictada, como tal, pues nada tiene que ver con este trámite la Orden de 13 de junio de 2006, referida a un procedimiento diferenciado, aun cuando sea conexo, de elaboración de un PORN.

Lo cierto es que todas las actuaciones administrativas posteriores parten de la perspectiva de un Decreto de declaración de un Biotopo Protegido, sumándose al expediente el resultado de las audiencias, consultas, información pública e informes preceptivos.

### **III.- SOBRE LA NECESIDAD DE APROBACIÓN PREVIA DE UN PORN**

Cuestión relevante que ha de ser abordada es la atinente a la preceptividad de la elaboración y aprobación de un PORN, con carácter previo al acto de declaración como Biotopo Protegido.

Tanto la memoria departamental de 24 de marzo de 2014 como el informe jurídico de 2014, abordan someramente la cuestión con el análisis de lo previsto en los arts. 15 y 20 de la LCNPV, que reproducimos:

*Artículo 15.– Son biotopos protegidos, a los efectos de esta ley, los espacios naturales que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Su creación tiene como finalidad la **protección de ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.***

*Artículo 20.– La declaración de los parques naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona. **Igualmente será preciso dicho requisito para declarar biotopos protegidos con el fin de proteger ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial, con arreglo a un informe previo de dichas circunstancias.***

Como se advierte, la aprobación previa del PORN es necesaria para declarar Biotopos Protegidos cuando hayan de protegerse los **ecosistemas, comunidades o elementos biológicos**, que por su **rareza, fragilidad, importancia o singularidad** haya merecido la valoración especial que impulsa la declaración de un concreto espacio natural.

Ahora bien, a sensu contrario, podría entenderse que no es necesaria la previa redacción de un PORN cuando el Biotopo se declara exclusivamente para proteger **áreas de**

***interés geológico, lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico.***

Esta parece ser la tesis adoptada por el departamento promotor, si bien incluso si la diéramos por buena, será necesario que haya quedado suficientemente justificado cómo y porqué el futuro biotopo de Meatzaldea es uno de aquellos que no requieren la previa aprobación de un PORN, y no de los que sí lo requieren. En esta cuestión, hemos de remitirnos a los análisis y estudios que se contienen en el documento inicial que fue redactado para su tramitación como PORN, documento que contiene un acabado y pormenorizado detalle en relación con los valores naturalísticos presentes en el espacio estudiado.

En el asunto examinado, ya hemos advertido el giro radical que ha operado el Departamento promotor al abandonar de hecho un procedimiento inicialmente abierto para la elaboración y aprobación de un PORN concerniente al área de Montes de Triano, actualmente denominada Meatzaldea – zona minera de Bizkaia, a que se refiere el proyecto de Decreto de la consulta. No consta, a tal efecto, una Orden explícita de archivo del procedimiento iniciado por Orden de 13 de junio de 2006, posteriormente reiterada por Orden de 18 de mayo de 2011, archivo que hemos de inferir de la Orden de aprobación previa del proyecto de Decreto de declaración. Y aun cuando de tal proceder administrativo no infiere perjuicio alguno a la Administración o a terceros, ello no obsta a actuar de forma más precisa con beneficio de la seguridad jurídica a que se dirigen los procedimientos administrativos.

Pero, insistimos, lo relevante, es determinar si concurre, a la vista de los antecedentes expuestos, la necesidad, por mandato legal, de proceder a la redacción y aprobación del PORN, conclusión relevante a los efectos de la conclusión que alcancemos acerca del acomodo del proyecto examinado al ordenamiento jurídico.

El mero impulso inicial para la redacción de un PORN del que parte el actual proyecto parece contradecir la nueva calificación del Biotopo, al dar fe de la importancia y

relevancia que para el Departamento promotor en 2006 tenían los elementos biológicos y ecosistemas del área a proteger y el juicio previo favorable a la necesidad de dicho PORN, seguramente porque disponía de información suficiente para iniciar el proceso desde estos parámetros y a la protección integral y efectiva de todos los valores naturales presentes se dirigía.

En cualquier caso, la decisión de protección de un espacio bajo la figura de Biotopo Protegido ha de conllevar la realización de los previos estudios técnicos o la recogida de información que acredite la pertinencia de acometer un proceso de protección al amparo de la LCNPV y que sirvan de fundamentación técnica para decidir los valores a proteger, de entre los presentes, para decidir positiva o negativamente sobre la previa aprobación de un PORN o la elección de la figura de protección.

Pues bien, no es misión del informador jurídico realizar el juicio acerca de la suficiencia o la *“especial valoración”* que hayan de merecer los elementos naturales que figuren entre los recogidos y descritos en el referido documento, labor que ha de realizar el Departamento promotor a través de sus servicios técnicos, a fin de establecer las estrategias de protección pertinentes, siendo tal juicio técnico lo determinante a la hora de incardinar el biotopo de Meatzaldea entre uno u otro de los tipos de biotopo que cabría distinguir conforme a la posible interpretación del artículo 20 LCNV que antes hemos advertido, debiendo circunscribir nuestro informe al análisis jurídico,

por un lado atendiendo al ámbito de protección que se proyecta con la declaración de Biotopo Protegido, a la luz del Decreto examinado y, por otro, considerando los argumentos y valoraciones del órgano promotor y su virtualidad a los efectos de cumplir las exigencias de motivación formal.

Llegados a este punto, hemos de avanzar que las justificaciones que se contienen en la memoria técnica y en el informe jurídico no resultan a juicio de este informante suficientemente satisfactorias para comprender las razones que han determinado el cambio de criterio de la Administración en el régimen de protección, en función de las nuevas estrategias de protección a emprender en la zona que seguramente habrá

adoptado el órgano administrativo promotor en consenso con todos los agentes intervinientes, proceso que se comprende necesariamente complejo.

Así lo dicho, la mera apelación a que estamos ante el equivalente a un paisaje de la Ley 42/2007, que no exige el PORN, a falta de otras argumentaciones que lo sustenten, o la simple alegación de la dificultad y tiempo que exige la tramitación de un PORN, no resultan argumentos suficientes a nuestro juicio para obviar ahora o para explicar porque se entiende que han de decaer las razones que en su día se esgrimieron para iniciar el procedimiento de redacción de un PORN y, consiguientemente, y sin perjuicio de que sin duda estarán sustentadas en razones objetivas, no permiten dar por satisfecho el deber de motivación que le es exigible a la Administración, y del que debe quedar constancia en el expediente para explicar el cambio de criterio.

Efectivamente, la Administración, ante una realidad constatada y acreditada por estudios técnicos podría, como ahora pretende hacer, optar por realizar una protección parcial, limitada a valores y bienes para los que la Ley no exige la previa aprobación de un PORN, como los geológicos, culturales y paisajísticos. Pero aun cuando, esta solución resulte ajustada a la LCNPV, habrá de ser explicitada en este sentido, al haber constancia de la existencia en el expediente de otros valores y elementos singulares respecto de los que, si esta fuera la opción normativa elegida, no se introdujeran regímenes adicionales de protección, sin perjuicio de la aplicación de los regímenes vigentes.

Sin embargo, si fuera eso lo que se pretende, esta interpretación se toparía con los objetivos de protección expresamente declarados que promueve el Proyecto de Decreto examinado, al advertirse que la protección se dirige efectivamente no sólo a los valores paisajísticos que no requieren de PORN, sino, también, a los hábitats de interés en los que se encuentran especies arbóreas autóctonas y especies de fauna que se encuentran amenazadas, que podrían conllevar la calificación del biotopo de Meatzalde dentro del supuesto a que nos referimos respecto del cual es necesario que tal protección se incardine en un PORN. Así se indica en la exposición de motivos:

*El patrimonio natural destaca sobre todo en lo referente a la geodiversidad asociada al karst pero no hay que olvidar la presencia de algunos **hábitats de interés**, como los bosques de los barrancos de Aranaga, del Cepal y del Grazal, el encinar del pico de La Cruz, arroyos y zonas húmedas, pastos de diente y brezales, etc. De forma especial, **especies de fauna amenazada** como los quirópteros cavernícolas o rapaces rupícolas que por su carácter vulnerable hacen deseable el establecimiento de medidas que garanticen su conservación.*

Y, especialmente, en la previsión de los objetivos específicos de protección que se recogen en los apartados 6.2, 6.3 y 6.4 del proyecto.

Ello, sin perjuicio de la valoración técnica que no nos compete sobre los valores naturales del áreas, nos induce a considerar aplicables al caso, reiterándonos en los mismos, los razonamientos anteriormente expuestos acerca de la necesidad de que dicha protección venga establecida en un PORN, de forma imperativa por mandato del art. 20 de la LCNPV.

#### IV.- EXAMEN DEL PROYECTO DE DECRETO

El proyecto de Decreto por el que se establece la declaración y protección del Biotopo Protegido, al margen de las consideraciones anteriores sobre la eventual necesidad previa de un PORN, resulta adecuado y conforme a los parámetros que al respecto establece la LCNPV.

Así, se establece una delimitación del espacio, se prevé una zona periférica de protección, se establecen medidas específicas de protección para cada conjunto de valores y bienes que estando presentes en el espacio son objeto de protección, se atribuye la gestión al órgano foral competente y se establecen el resto de previsiones en consonancia con lo prevenido en la Ley.

En cuanto a la tramitación, se han seguido los trámites de la LEDCG, excepto en lo concerniente al dictado de la Orden de iniciación, conforme a lo ya dicho anteriormente.

En cualquier caso, se constata que se ha realizado el trámite de audiencia e información pública que prevé el art. 8 de la LEDCG, con la consulta a las entidades con intereses concurrentes, incluida la realización de un trámite de información pública, siendo las alegaciones presentadas respondidas por el órgano promotor. Asimismo, se ha consultado a DFB, JJGG y Ayuntamientos de la zona, como prevé el art. 9 de la LEDCG.

Se ha sometido el proyecto a la consulta preceptiva del órgano consultivo NATURZAINZA y de la Comisión Ambiental del País Vasco, que han emitido informe favorable.

Se ha solicitado informe a LANDABERRI, sin que conste la emisión del mismo.

Asimismo, se ha realizado la evaluación de impacto de género, y consta emitido informe jurídico por la Asesoría Jurídica del Departamento.

No consta realizado el trámite exigido por el artículo 2 del Decreto 33/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

## **CONCLUSIÓN**

El expediente administrativo de tramitación y elaboración del Decreto de declaración de Biotopo protegido de Meatzaldea – Zona Minera de Bizkaia debe incorporar una memoria detallada que explicita las razones y circunstancias que han determinado el cambio de criterio en la protección del espacio natural concernido, realice un análisis de la

pertinencia de la previa aprobación de un PORN, conforme a las consideraciones expuestas en este informe y delimite la situación administrativa y procedimental del PORN inicialmente tramitado por Orden de 13 de junio de 2006, adoptando las resoluciones correspondientes que se incorporarán al expediente.

Salvo lo indicado, se emite informe favorable.