



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA  
AUTOGOBERNUA SAILA  
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA  
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO  
Viceconsejería de Régimen Jurídico  
*Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo*

## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN DE GESTIÓN DE LA TÓRTOLA EUROPEA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

15/2024 IL - DDLCN  
DNCG\_ORD\_4324/23\_05

### I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de Orden enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

- Proyecto de la Orden, en su versión en euskera y castellano.
- Memorias del proyecto de Orden, una de impacto normativo y otra relativa al procedimiento a seguir.
- Anexos a la memoria de impacto normativo: de justificación técnica del proyecto de Orden para la aprobación del plan de gestión; y otro anexo que representa el informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.
- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, de 27 de septiembre de 2023, por la que se inicia el procedimiento para la aprobación del plan de gestión.
- Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, de aprobación previa del proyecto, del 10 de octubre de 2023.
- Resolución del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático por la que se sometía a trámite de audiencia el plan de gestión de la

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



tórtola.

- Documento de diagnóstico del plan de gestión de la tórtola y mapa de zonificación de esta ave.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, Decreto 144/2017); en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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.

Asimismo, en conexión con lo anterior, el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe, ya que dicho artículo asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el control interno de legalidad de, entre otros, los proyectos de disposiciones reglamentarias de contenido normativo que no estén reservados a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

## **II. OBJETO Y ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

### **1. Objeto y justificación.**

Tal y como se establece en el propio proyecto de Orden, junto con la justificación técnica más detallada del proyecto normativo, la finalidad genérica del plan de gestión es la eliminación de las amenazas existentes sobre la tórtola europea en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Del mismo modo, se pretende asegurar su supervivencia en nuestro territorio, promover su recuperación y conservación, así como aumentar la protección, mantenimiento y recuperación de sus hábitats de reproducción y alimentación en el paso migratorio. Tal decisión viene motivada, según la referida memoria, en la evidencia científica que demuestra el descenso notable de población reproductora de esta especie.

## **2. Marco competencial y naturaleza jurídica de la norma proyectada.**

El artículo 11.1.a) del Estatuto de Autonomía de Euskadi, establece que es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en materia de ecología y medio ambiente.

Así, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de medio ambiente y ecología, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi. Dicha Ley, en su artículo 70, contempla la aprobación de un plan de gestión para la protección de especies amenazadas. La adopción de estos planes es, por tanto, imperativa, y resulta una consecuencia legal obligatoria tras la inserción de determinadas especies en este catálogo.

En cuanto a esta ave en concreto, y en aplicación del artículo 69 de la Ley 9/2021, se incluyó a la tórtola europea en el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas, en la categoría de especie en peligro de extinción, mediante Orden de 24 de mayo de 2022, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Tal y como se analizaba con mayor detalle en un informe de este Servicio Jurídico Central, ante una consulta planteada por la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente<sup>1</sup>, los planes de gestión de especies como esta tienen, a nuestro juicio y en aplicación de la doctrina jurisprudencial, naturaleza normativa, puesto que hacen efectiva la protección exigida por razón de la inclusión de una especie amenaza en el catálogo.

## **3. Tramitación.**

Como consecuencia de lo mencionado en el punto anterior, el proyecto de norma que se informa tiene carácter de disposición de carácter general de ordenación administrativa, de acuerdo con el concepto y naturaleza de la misma. De manera que a la tramitación le resulta de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, siguiendo lo dispuesto en sus artículos 2 y 3.

---

<sup>1</sup> DDLN 61/2022: Opinión legal no preceptiva, emitida en respuesta a consulta jurídica planteada al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco por la Dirección de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, en torno a la naturaleza jurídica de los planes de gestión de especies amenazadas.

Disponible en: <https://www.euskadi.eus/informacion/informes-de-la-viceconsejeria-de-regimen-juridico/web01-s2jusap/es/>

En todo caso, cabe señalar dos aspectos específicos de este tipo de planes de gestión de especies amenazadas. De un lado, la innovación de la disposición de carácter general que nos ocupa encuentra su fundamento en el propio contenido de los citados planes, que conforme al artículo 70.5 de la Ley 9/2021, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, en el párrafo c), se establece que habrán de contener las *“limitaciones para los usos, aprovechamientos y actividades a aplicar en virtud del plan”*. Y, de otro lado, los planes de gestión, de acuerdo con el artículo 70.2 de la Ley 9/2021, se aprueban por Orden.

Y es que, en este sentido, no hay que confundir la naturaleza del instrumento con el rango de la norma que lo ha de aprobar. El artículo 59 de la Ley de Gobierno 7/1981, de 30 de junio, recoge que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustará a la siguiente jerarquía normativa: 1.º Decretos del Gobierno; 2.º Ordenes de los Departamentos del Gobierno. Además, el artículo 26.4 de la misma Ley de Gobierno insiste en que, sin menoscabo de las competencias que les corresponden como miembros del Gobierno, las y los Consejeros están investidos de las atribuciones siguientes: *“Dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en materias de su Departamento”*. Disposiciones que, en el caso de las y los Consejeros, adoptarán la forma de Orden.

Entrando ya a analizar la documentación obrante en el expediente de tramitación, la disposición normativa sujeta a informe está redactada en las dos lenguas oficiales, euskera y castellano, por lo que se cumple el principio de igualdad lingüística establecido en el artículo 5, así como lo dispuesto en el artículo 14.5, ambos de la citada Ley 6/2022.

Consta en el expediente la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se acuerda el inicio del procedimiento, con el contenido establecido en el artículo 13.1 de la Ley 6/2022. Asimismo, figuran en el expediente la Orden de aprobación previa del proyecto de Orden y la memoria de análisis e impacto normativo, por lo que se constata el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1, 2 y 3 del mismo texto legal. Al mismo tiempo, tal y como se acredita en el expediente, se dio inicio al trámite de información pública y audiencia, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley 6/2022.

De igual forma, en cumplimiento del artículo 15.3 de la citada Ley 6/2022, entre la documentación figura una memoria, de la dirección competente para la instrucción del expediente de análisis de impacto normativo, que recoge los apartados exigidos por el citado precepto, con el mismo o similar nomenclatura.

Entre otros, los que versan sobre la oportunidad de la propuesta, contenido y análisis jurídico, con referencia al derecho de la Unión Europea, una descripción de la tramitación, con especial referencia a los informes preceptivos y no preceptivos, etc.

Para finalizar la fase de instrucción faltaría, únicamente, incorporar al expediente el informe de la Oficina de Control Económico que, de conformidad con lo establecido en el artículo 13.3 del Decreto 144/2017, deberá emitirse con posterioridad a éste de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

Por último, señalar que el texto sometido a informe respeta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el 11 de julio de 2023.

#### **4. Contenido.**

La Orden proyectada contiene una parte expositiva, nueve artículos, una disposición final, y el anexo que constituye el propio Plan de gestión de la tórtola europea.

Para evitar reiteraciones innecesarias, y en relación con el contenido concreto de los citados artículos de la Orden y del Plan de gestión de esta ave en peligro de extinción, nos remitimos a la memoria de la dirección proponente.

### **III. CONCLUSIÓN**

Al entender que se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, se informa favorablemente la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se aprueba el plan de gestión de la tórtola europea en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a fecha de la firma electrónica.