



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A TITULARES DE EXPLOTACIONES FORESTALES EXISTENTES POR LA PÉRDIDA DE RENTABILIDAD FINANCIERA OCACIONADA POR LA MODIFICACIÓN DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI Y A SU GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL ADECUADA POR MEDIO DE ACUERDOS DE CUSTODIA

22/2019 DDLCN - IL

ANTECEDENTES

Por la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de decreto enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de informe, además del texto del proyecto de decreto, la siguiente documentación:

- Memoria justificativa del proyecto de referencia, firmada por el director de Patrimonio Natural y Cambio Climático (en castellano).
- Orden de 27 de julio de 2018, del consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se inicia el procedimiento de aprobación del decreto de referencia (en euskera y castellano).
- Memoria económica del proyecto de referencia, firmada por el director de Patrimonio Natural y Cambio Climático (en castellano).
- Un borrador del proyecto de decreto (en euskera y castellano).
- Orden del consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se aprueba, con carácter previo, el borrador del texto correspondiente al decreto de referencia (en euskera y castellano).



- Informe emitido por la asesoría jurídica del Departamento promotor de la iniciativa (en castellano).
- Alegaciones presentadas por BASKEGUR Asociación de la Madera de Euskadi (en castellano).
- Informe de respuesta a las alegaciones recibidas durante la fase de instrucción del proyecto de decreto, firmado por el director de Patrimonio Natural y Cambio Climático (en castellano).
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (en euskera).
- Informe de impacto en función del género elaborado por el Departamento promotor de la iniciativa (en castellano).
- Informe de EMAKUNDE (en castellano).
- Borrador del proyecto de decreto actualizado a fecha 21 de noviembre de 2018 (en castellano).

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 y 2 b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en relación, ambos, con el artículo 6.1 h) 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, y con el artículo 12.1.a) 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.

ANÁLISIS DE LEGALIDAD

I.- Objeto, descripción y contenido del Proyecto

Constan en el expediente dos borradores del proyecto de decreto: una primera versión, en euskera y castellano, subida a la aplicación Tramitagune el 27 de julio de 2018; y una segunda versión, solo en castellano, actualizada a fecha 21 de noviembre de 2018, y subida a la aplicación Tramitagune el 30 del mismo mes. Es ese segundo borrador el que se somete a examen.

El proyecto de decreto tiene por objeto regular la concesión de las subvenciones destinadas a la compensación económica a titulares de explotaciones forestales existentes en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y a su gestión medioambiental adecuada por medio de acuerdos de custodia.

La Reserva de la Biosfera de Urdaibai recibe su marco jurídico y se regula mediante la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que, en su artículo 1, contempla como objetivo establecer un régimen jurídico especial para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, con el fin de proteger la integridad y potenciar la recuperación de la gea, flora, fauna, paisaje, aguas y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de sus ecosistemas en razón de su interés natural, científico, educativo, cultural, recreativo y socioeconómico.

La Ley 5/1989 se desarrolló, a través del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (en adelante, Plan Rector o PRUG), mediante el Decreto 242/1993 y su modificación (Decreto 27/2003). Posteriormente, en el año 2016, se aprobó su revisión mediante el Decreto 139/2016, que regula, desde el 29 de noviembre de 2016, la gestión del suelo no urbanizable de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Entre los objetivos del citado decreto se encuentran el mantener, proteger, restaurar y utilizar de manera regulada y sostenible los hábitats y especies naturales, la diversidad natural, los lugares de interés geológico, el paisaje, los corredores ecológicos, las aguas superficiales y subterráneas continentales, de transición y costeras, la defensa del suelo por ser soporte y garante de la biodiversidad y del paisaje, así como por la capacidad de frenar o evitar los procesos erosivos.

En línea con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 5/89, el artículo 1.1.7 del Decreto 139/2016, que regula el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (PRUG), prevé que las administraciones públicas puedan aprobar medidas de fomento a través de, entre otros, subvenciones y ayudas públicas, o mecanismos de custodia del territorio.

Por otra parte, el artículo 4.4.3.21, también del Plan Rector de Uso y Gestión, establece que, reglamentariamente, se aprobará un sistema de ayudas económicas para la compensación económica a titulares de explotaciones forestales existentes por la pérdida de rentabilidad

financiera que le ocasiona el cambio de especies alóctonas a frondosas de crecimiento medio o largo en la repoblación para aprovechamiento o restauración, con motivo de la regulación establecida en el PRUG.

El territorio de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai está incluido, en parte, en la Red Natura 2000. La Directiva 79/409 relativa a las aves y la Directiva 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres proponen políticas de conservación compartida con las personas propietarias particulares.

En este sentido, la Norma N.6.8, relativa a los usos agropecuarios y a la actividad forestal del Anexo III del Decreto 358/2013, de 4 de junio, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación 4 lugares de importancia comunitaria del ámbito de Urdaibai y San Juan de Gaztelugatxe y se aprueban las medidas de conservación de dichas ZEC y de la ZEPA Ría de Urdaibai, establece que, en el conjunto de los espacios de la Red Natura 2000 objeto del presente instrumento, se garantizarán las compensaciones por mermas de renta producidas en la aplicación de ese Decreto.

-ANÁLISIS DEL TEXTO DEL DECRETO

Tal y como se recoge en el informe jurídico elaborado por el servicio de asesoría jurídica del Departamento proponente de la disposición normativa, el análisis del texto del presente decreto ha de realizarse a la vista de la regulación que del régimen de ayudas y subvenciones de la Administración Pública en la Comunidad Autónoma de Euskadi se realiza en el Título VI del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante, TRLPOHGVP), así como de la normativa básica de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El texto que se somete a examen se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por dieciocho artículos, y una disposición final que dispone la entrada en vigor de la disposición normativa para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Este Decreto no concede subvención alguna, sino que regula el marco en el que anualmente se dictarán órdenes de convocatoria.

El proyecto de decreto relega a una concreción posterior (en la Orden anual de convocatoria) la determinación de parte de la regulación sustancial que en cada ejercicio resultará aplicable a la concesión de las ayudas, de forma que para conocer el completo régimen regulador habrá que estarse en cada ejercicio al contenido de la Orden anual de convocatoria, que no se configura como un mero acto de activación del programa de ayudas, sino que se diseña como una regulación sustantiva que completa el régimen que el decreto recoge.

El Decreto proyectado es, por tanto, una norma que regula parcialmente, con vocación de vigencia indefinida, un programa subvencional, que deberá ser completado en cada ejercicio presupuestario, para su efectiva aplicación, por la respectiva Orden de convocatoria de las ayudas.

Así, el artículo 1 establece el objeto del decreto, que, como ya se ha apuntado, no es otro que la regulación de la concesión de las subvenciones destinadas a la compensación económica a propietarios y propietarias de los terrenos con explotaciones forestales existentes por la pérdida de rentabilidad financiera que les ocasiona el cambio de especies alóctonas a frondosas de crecimiento medio o largo en la repoblación para el aprovechamiento o restauración, y establecer las bases reguladoras de ayudas económicas destinadas a la financiación de actuaciones de conservación activa del Patrimonio Natural incluidas en acuerdos de custodia del territorio en el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (RBU).

El artículo 2 recoge las dos líneas de ayudas que pueden ser objeto de subvención:

- Subvenciones destinadas a la compensación económica a titulares de explotaciones forestales existentes por la pérdida de rentabilidad financiera ocasionada por la modificación del PRUG de la RBU.
- Subvenciones destinadas a la gestión medioambiental adecuada, por medio de acuerdos de custodia en la RBU.

El artículo 3 establece quiénes son los destinatarios y las destinatarias de estas ayudas, que son distintos para cada línea.

Para la línea de compensación se establece que podrá ser beneficiaria cualquier persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, o comunidad de bienes, que sea propietaria de terrenos con explotaciones forestales en el ámbito de la RBU a la entrada en vigor del Decreto 139/2016 susceptibles de ser objeto de compensación económica en virtud de lo establecido en dicho Decreto.

Para la línea de custodia, podrán ser beneficiarias las personas jurídicas sin ánimo de lucro, de carácter público o privado, que actúen como entidades de custodia del territorio para, a través de acuerdos de custodia del territorio, llevar a cabo las actividades y actuaciones definidas en las futuras órdenes en el ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

El artículo 4 establece los requisitos de las personas receptoras de las ayudas.

El artículo 5 insta la obligación de presentar la correspondiente declaración responsable, mediante la cual se acreditarán las obligaciones que en él se detallan.

El artículo 6 especifica las obligaciones de las personas beneficiarias de las subvenciones, que, básicamente, son las recogidas en el art. 14 de la Ley General de Subvenciones.

Los artículos 7 y 8 regulan, respectivamente, los plazos de presentación y de ejecución de las actuaciones, que serán los establecidos en la Orden que desarrolle anualmente este decreto, y la tramitación electrónica.

Respecto a los plazos, se indica que deben ser, al menos, de un mes desde la publicación de la norma reguladora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Respecto a la tramitación electrónica, el artículo 8.1 establece que las personas beneficiarias interesadas podrán solicitar, consultar y realizar todos los trámites de este procedimiento utilizando medios electrónicos, en la sede electrónica www.euskadi.eus, siendo este trámite obligatorio para aquellas personas que reúnen las condiciones previstas en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, en el artículo 8.5 se señala que los trámites posteriores a la solicitud se realizarán y notificarán a través de “mis gestiones” <https://euskadi.eus/misgestiones>, salvo a las personas no obligadas por Ley al uso de esta vía y que hayan optado por la vía no electrónica.

El artículo 9 regula, bajo el título de “compatibilidad con otras subvenciones”, los supuestos de concurrencia, estableciendo que la concesión de estas subvenciones no será compatible con ninguna otra subvención que pudiera ser otorgada, ya que el decreto prevé la financiación al cien por cien.

En lo respectivo a la línea de custodia, establece que será compatible con aquellas otras que, teniendo el mismo fin, pudieran ser otorgadas por cualquier institución, siempre que de ello no se derive sobrefinanciación, en cuyo caso, se reduciría el importe hasta el límite máximo que correspondiera.

El artículo 10 establece los procedimientos de adjudicación y cuantificación. Las subvenciones reguladas en el decreto se adjudicarán por el procedimiento de concurrencia competitiva, hasta agotar el presupuesto.

Los criterios de valoración y procedimiento se establecerán en la orden de desarrollo del decreto, así como el pago de la subvención, puntuándose los proyectos sobre un máximo de 100 puntos.

El artículo 11 establece que la cuantía de la subvención se ajustará a la dotación presupuestaria establecida en la orden de convocatoria, y la forma de pago se hará efectiva de la siguiente forma: un primer pago, del 60%, una vez realizada la tala; y un segundo pago, del 40%, con la justificación acreditativa de las actuaciones llevadas a cabo, para lo cual se otorga un plazo máximo de dos años desde la corta de la masa inicial.

El artículo 12 confiere un plazo de diez días para que la persona interesada subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos si la solicitud de subvención no reuniese los requisitos exigidos en los artículos del decreto, y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable.

El artículo 13 dispone que mediante Orden del consejero o la consejera competente en materia de medio ambiente se establecerá, para cada ejercicio presupuestario, la orden de convocatoria de las dos líneas subvencionales y los criterios a tener en cuenta para optar a las mismas.

Las tareas de gestión de las ayudas previstas en el decreto vienen encomendadas en el artículo 14 a la persona con cargo de director o directora que tenga atribuidas las competencias de patrimonio natural.

Por su parte, el artículo 15 establece la composición del Tribunal de valoración, que estará compuesto por tres integrantes: la persona responsable de la Dirección de Patrimonio Natural, en calidad de presidente o presidenta del tribunal; la persona responsable de la dirección-conservación de la reserva de la biosfera de Urdaibai, y una persona adscrita al Servicio del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai designada por la persona responsable de la Dirección de Patrimonio Natural, en calidad de vocales del Tribunal. Asimismo, determina las funciones que corresponden a dicho Tribunal.

La resolución de la subvención está contemplada en el artículo 16, y cumple los requisitos exigidos en la norma marco y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno que exige la publicidad de las subvenciones concedidas. El sentido del acto presunto viene recogido en el apartado 2 del artículo 16, que será desestimatorio.

El artículo 17 del decreto proyectado prevé la posibilidad de revisar la resolución de concesión de las subvenciones cuando, tal y como dispone el art. 49.12 del TRLPOHGVPV, se produzca una alteración de las condiciones tenidas en cuenta para aquella concesión, siempre que se entienda cumplido el objetivo de esta y se salvaguarden los requisitos mínimos establecidos para ser beneficiario de la ayuda en el artículo 4 del decreto.

Por último, el artículo 18 aborda los posibles incumplimientos y el reintegro, y se especifica, tal y como recomienda el informe jurídico de la asesoría, que la negativa a facilitar la labor de inspección y el no cumplimiento de las obligaciones atribuidas a las personas beneficiarias, dará lugar, previa audiencia a la persona interesada, a la declaración de pérdida del derecho a la percepción de la subvención, y, en su caso, a la obligación de reintegrar a la Tesorería General del País Vasco las cantidades percibidas, más los intereses legales que procedan.

La disposición final del decreto prevé su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

A la vista del contenido de la norma proyectada, se estima justificada la necesidad de compensación económica a titulares de explotaciones forestales existentes por la pérdida de rentabilidad financiera que les ocasiona la aplicación del Decreto 139/2016.

Tal y como se recoge en la memoria justificativa que acompaña al proyecto de norma, dentro de la actividad de fomento de la administración, la creación de esta línea de subvenciones permite reconocer ante la sociedad la labor de gestión y preservación del monte realizada por las propietarias y los propietarios forestales. Este reconocimiento, además de animar a que los propietarios y las propietarias forestales opten por trabajar de la mano de las administraciones, ayuda a prosperar en las actividades de conservación, restauración e integración ambiental y paisajística, lo cual implica que se puedan integrar los objetivos previstos en la citada Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Más allá de los mecanismos de compensación que se articulen en la normativa reglamentaria que se desarrolle, los mecanismos de los acuerdos de custodia del territorio se enmarcan entre las nuevas estrategias e instrumentos para la conservación de la naturaleza y el desarrollo sostenible, que resulta preciso activar ante la imposibilidad de las administraciones públicas de poder abarcar en su actividad todos los extremos necesarios para una gestión medioambiental adecuada.

En todo caso, el contenido de los acuerdos de custodia deberá adaptarse a los objetivos y prioridades que se marquen desde el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, que se contienen en la Orden que regule la subvención de los mismos, ya que se trata de garantizar que la gestión medioambiental sea la adecuada.

II.- Procedimiento de elaboración.

El proyecto que se informa tiene la condición de disposición de carácter general, de naturaleza normativa, por lo que habrán de observarse los trámites que, preceptivamente, se señalan en la

Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante, LPDG), tal como lo advierte el informe jurídico que acompaña al texto.

Constan en el expediente remitido las Órdenes de inicio del procedimiento y de aprobación previa del proyecto por parte del Consejero del Departamento promotor de la iniciativa, según los términos en los que se establece su exigencia en virtud de los artículos 5 y 7.1 LPDG.

En cumplimiento de las exigencias procedimentales derivadas de la LPDG, se constata la elaboración de una memoria justificativa, así como un informe jurídico que responde adecuadamente a lo requerido por el artículo 7.3 de la LPDG.

Consta también, entre la documentación que acompaña al proyecto normativo, una memoria económica que considera que la cuantía de la subvención se ajustará a la dotación presupuestaria establecida en la consecuente Orden de convocatoria, que para el ejercicio 2018 (habrá de actualizarse al ejercicio 2019) es de 150.000 euros.

Igualmente, se ha emitido el informe de normalización del uso del euskera, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre. En el mismo, se señala que se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, al disponer, desde el inicio de la tramitación de la norma, de un borrador en euskera y otro en castellano sobre los que poder trabajar.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la versión actualizada a fecha 21 de noviembre de 2018 que se somete a informe de legalidad, dado que solo se aporta en castellano. En este sentido, el artículo 7 de la Ley 8/2003 establece que la aprobación previa de la disposición normativa ha de ser sobre la totalidad del texto de la norma, incluyendo la versión en euskera y en castellano.

A mayor abundamiento, el acuerdo del 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 que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden (exp. 2013/00518) (a/20130135), establece que *“los proyectos de disposición de carácter general, una vez redactados de forma bilingüe conforme a la técnica que haya sido determinada en la Orden de*

*iniciación a la que se refiere el artículo 5 de la citada Ley 8/2003, deberán contar con la aprobación previa por el órgano que haya dictado la orden de iniciación, conforme a lo previsto en el artículo 7, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, que se seguirán con el texto completo bilingüe. También será **texto completo bilingüe** el que se remitirá a los efectos de la **solicitud de informes y dictámenes preceptivos en las siguientes fases de instrucción**”.*

Por tanto, el texto que se remita para la emisión del informe de legalidad habrá de ser, necesariamente, bilingüe, a los efectos de que las observaciones contenidas en él puedan incorporarse a cada uno de los textos.

Lo contrario, es decir, ir incorporando las observaciones hechas en cada fase únicamente a uno de los textos (por lo general, a la versión en castellano) y, una vez finalizada la tramitación, obtener la versión en euskera de la traducción de la versión final de la norma en castellano, constituiría una vulneración de la normativa vigente, puesto que se estará aprobando un texto final que no ha seguido el cauce procedimental establecido, al haber prescindido en su tramitación de la mitad del texto que se aprobó inicialmente, es decir, de la versión en euskera.

Siendo que el texto publicado en euskera y castellano tiene la consideración de oficial y auténtico en ambos idiomas, y siendo, por tanto, la exactitud y equivalencia jurídica de ambas versiones lingüísticas un elemento básico de seguridad jurídica, lo lógico sería que fuera el texto bilingüe el que se sometiera al informe de legalidad, a fin de que las garantías del procedimiento sean aplicables a ambas versiones lingüísticas, lo que no sólo redundará en una mejor garantía de la exactitud y equivalencia jurídica de las mismas, sino en una mayor seguridad jurídica.

Por último, constan en el expediente los informes favorables del Consejo de Cooperación de Urdaibai y del Pleno del Patronato de Urdaibai, cumpliendo así lo preceptuado en el artículo 11 de la LPDG. Constan, asimismo, las alegaciones efectuadas por BASKEGUR en el trámite de audiencia conferido al efecto (artículo 8.1 de la LPDG), así como el informe de respuesta a las alegaciones firmado por el director de Patrimonio Natural y Cambio Climático.

Tras la emisión de este informe de legalidad, habrá de remitirse lo actuado a la Oficina de Control Económico con el fin de que sea emitido el preceptivo informe de control económico normativo.

Hechas las anteriores consideraciones, informamos favorablemente el proyecto sometido a nuestro análisis.

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