



GOVERNANTZA, ADMINISTRAZIO
DIGITAL ETA AUTOGOBERNU SAILA
Araubide Juridikoaren
Sailburuordetza
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y
AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Régimen Jurídico
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

87/2025 IL- DDLCN
DNCG_DEC_136165/17_05

La Dirección de Servicios del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad solicita el preceptivo informe de legalidad en relación al texto provisional del decreto referido en el encabezamiento.

El presente informe se emite 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, así como en los artículos 7.1.c), 9 y 11.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Todo ello, en relación con lo establecido en el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Se acompaña al citado proyecto un conjunto de documentos pertenecientes e integrantes del proceso seguido en la elaboración y tramitación de la iniciativa medioambiental, hasta su culminación en el proyecto de referencia.

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

Este documento es una representación del documento original electrónico, verificable en la **sede electrónica** mediante el **localizador** indicado al pie de página.
Dokumentu hau jatorrizko dokumentu elektronikoaren irudikapen bat da, **egoitza elektronikoan** egiaztagarria, orri-oinean adierazitako **lokalizatzailearen** bidez.



LOKALIZATZAILEA / LOCALIZADOR: J0D0Z-T7CYM-QG0N

EGOITZA ELEKTRONIKOA / SEDE ELECTRÓNICA: <https://euskadi.eus/lokalizatzailea> / <https://euskadi.eus/localizador>

SINATZAILE / FIRMANTE: ALFONSO LOPEZ DE PEDRO | 2025/10/13 09:35:06

SINATZAILE / FIRMANTE: XABIER UNANUE ORTEGA | 2025/10/13 10:36:22

LEGALIDAD

I.- OBJETO DEL INFORME

El objeto del informe es el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Tal y como se recoge en el informe de la Dirección de Patrimonio Natural y Adaptación al Cambio Climático, de 6 de marzo de 2025, emitido en respuesta al informe jurídico de la asesoría jurídica del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, y en relación con el objeto del presente informe, se señala lo siguiente:

El proyecto de decreto objeto del presente expediente, tiene como objeto una «modificación» – caracterizada en el apartado 3 del artículo 1.2.1 del PRUG actualmente en vigor–, y no una «revisión» –caracterizada en el apartado 2 del artículo 1.2.1 del PRUG actualmente en vigor– del mismo. Por consiguiente, el modelo implantado por el Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, no ha sido objeto de modificación, obedeciendo la mayoría de los cambios plasmados en el proyecto de decreto al ánimo de corregir las deficiencias detectadas en la norma actualmente en vigor, siendo las mismas puestas en evidencia por la aplicación práctica del PRUG vigente.

II. ANTECEDENTES

El valle y el estuario de la ría de Urdaibai representan un espacio natural de gran valor, debido a la riqueza y singularidad de sus recursos naturales. En 1984, la UNESCO declaró la cuenca de Urdaibai como «Reserva de la Biosfera». Asimismo, la cuenca de Urdaibai está sometida a una considerable presión debido a las actividades humanas y a la notable transformación de su entorno,

principalmente por el turismo y la presencia de segundas residencias. Por ello, en aras de lograr un equilibrio entre el desarrollo local y la conservación del patrimonio natural, se creó la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que estableció un régimen jurídico especial para la reserva, con el fin de proteger la integridad y potenciar la recuperación del conjunto de ecosistemas.

El art. 15 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, preveía la aprobación de un Plan Rector. En cumplimiento de esta previsión, se aprobó el Decreto 242//1993, de 2 de agosto, en virtud del cual se establecía el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que fue modificado por los Decretos 27/2003 y 181/2003.

Dicho artículo 15 de la Ley 5/1989, y también el artículo 9 del referido Plan Rector, preveían su revisión transcurridos diez años desde su entrada en vigor. En cumplimiento de tal mandato, y tras el acuerdo plenario del Patronato de la Reserva de Urdaibai de 11 de diciembre de 2009, se inició el proceso de modificación del Plan Rector, por Orden de 28 de enero de 2010, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca. A results del proceso, se constató la necesidad de que, para hacer frente a las necesidades detectadas, no era suficiente con una modificación, sino que era preciso dotarse de un nuevo documento de Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, que sustituyese al anterior y que finalmente fue aprobado por Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

A raíz de la aprobación, en la sesión plenaria del 22 de junio del 2017 del Parlamento Vasco, de la Proposición No de Ley 97/2017, se inició la tramitación

del procedimiento administrativo que tenía como objeto la modificación del Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, y que es objeto de este informe.

III.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO.

De acuerdo con el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979 de 18 de Diciembre, es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco la ordenación del territorio y del litoral. Asimismo, y conforme al artículo 11.1 a) del mismo Estatuto, es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo de la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece el marco normativo básico para la conservación del patrimonio natural en España. Aunque no se refiere específicamente a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, varios de sus artículos son aplicables a esta área protegida, especialmente en lo que respecta a la conservación de la biodiversidad y la gestión de espacios naturales protegidos. En ese sentido, en la memoria la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático emitida el 30 de noviembre de 2022 en relación con este expediente, se hace referencia expresa a los artículos 3, 50, 69 y 70 de dicha ley. A los que este servicio añadiría también los artículos 42 y ss de la ley. Y es que Urdaibai forma parte de la Red Natura 2000, siendo un Humedal de Importancia Internacional (Ramsar) y albergando Zonas de Especial Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

En virtud de todo ello, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 358/2013, que designa Zonas Especiales de Conservación (ZEC) en la zona, como la Red Fluvial de Urdaibai y los Encinares Cantábricos de Urdaibai.

Además del marco jurídico estatal y europeo, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (RBU) se rige por un entramado normativo autonómico y sectorial que refuerza su régimen de protección y gestión. En particular, la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, establece el régimen general y específico aplicable a los espacios naturales protegidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta norma consolida un modelo de gestión basado en la conservación activa, la participación pública y la integración de los valores naturales en las políticas territoriales.

No obstante, de acuerdo con el artículo 63.3 de dicho texto legal, se señala lo siguiente: *la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se regulará por su legislación específica y su normativa reglamentaria de desarrollo, incluyendo las competencias de gestión. Las previsiones de esta ley que afecten a las zonas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai designadas como espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 o humedal de importancia internacional serán plenamente aplicables, incluido lo relativo al régimen de infracciones y sanciones.*

Junto a esta ley, el Decreto 139/2016, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Patronato de Urdaibai, constituye el instrumento normativo actualmente vigente para la articulación institucional de la reserva. Por otro lado, el Decreto 258/1998, relativo al Programa de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas en la RBU, introduce directrices fundamentales para compatibilizar los objetivos de conservación con el desarrollo sostenible del territorio y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Asimismo, resulta de aplicación un conjunto de disposiciones sectoriales que inciden de forma directa en la planificación, uso del suelo y evaluación de

impactos ambientales en Urdaibai. Entre ellas, destacan la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo del País Vasco, y otras normativas específicas en materia de agua, patrimonio cultural o prevención de la contaminación, que deben considerarse en cualquier intervención o modificación de los instrumentos de gestión del espacio.

Todo este marco legal conforma una base sólida y compleja sobre la que se sustenta la modificación del PRUG, que no pretende sustituir el plan vigente, sino actualizar o ajustar determinados aspectos de su contenido. Esta modificación busca reforzar la conservación de los valores ecológicos de Urdaibai, mejorar la coherencia de su gestión y adecuar las medidas de planificación y uso a los nuevos contextos sociales, ambientales y normativos, respetando siempre los principios de sostenibilidad y participación que caracterizan a este espacio natural protegido de relevancia internacional.

IV. CONTENIDO DEL PRUG

El PRUG de la Biosfera de Urdaibai se regula en el artículo 15.2 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai:

Dicho Plan rector tendrá una vigencia indefinida, debiendo ser revisado al finalizar el plazo de 10 años o antes, si fuera necesario, e incluirá:

- a) Las directrices generales de ordenación y uso de esta Reserva.*
- b) Las normas de gestión y actuación necesarias para la protección, recuperación y conservación, vigilancia y guardería de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades previstas en la presente ley.*
- c) La zonificación de la Reserva delimitando áreas de diferente utilización y destino, estableciendo para ellas diferentes grados de protección, el régimen de usos autorizados y*

prohibidos y los aprovechamientos de los recursos naturales, así como la normativa urbanística precisa.

En ese sentido, el documento mantiene y actualiza la estructura normativa del PRUG, con base en cinco títulos, siendo el Título I el relativo a las disposiciones generales, con claras referencias al ámbito de aplicación, objeto, estructura y régimen competencial.

Asimismo, en el documento se refuerzan instrumentos de vigilancia, mecanismos financieros, procedimientos de participación, y previsión de un Plan Integral anual, que favorecen la gestión activa y adaptativa, el seguimiento ambiental y la implicación social e institucional.

Se actualizan procedimientos para la vigilancia ambiental, se precisan competencias, instrumentos de información y documentación, y mecanismos de inspección y sanción.

Los títulos siguientes se dedican, expresamente, a delimitar usos permitidos, prohibidos, régimen de autorizaciones, revisión y modificación de usos, y diferenciación de actividades y aprovechamientos, incluyendo detalles para los aspectos urbanísticos y de gestión de suelo.

Se recogen mecanismos actualizados para la modificación, revisión y simplificación de los procedimientos de adaptación del plan a nuevas necesidades o a modificaciones en el marco normativo estatal/comunitario o autonómico.

Asimismo, se refuerza la consulta e información pública previa a modificaciones esenciales. En particular, en los trámites de modificación del plan y en las declaraciones de nuevas actividades o introducción de usos no previstos. Por ejemplo, se contempla la participación directa en la elaboración de ciertos planes

o actuaciones de importancia (p. ej., Plan Integral Anual, Programas de Actuación, etc.), y mecanismos de participación ciudadana y colaboración interadministrativa.

Por ello, se considera que no se detecta ningún aspecto del texto presentado que suponga un incumplimiento directo o esencial del artículo 15.2 de la citada ley, dado que los ámbitos exigidos por dicho artículo han sido recogidos y desarrollados de forma coherente en el Decreto de modificación propuesto.

El objetivo de la Reserva, y la necesidad de coordinación con la legislación de patrimonio natural y biodiversidad, está plenamente recogida en la exposición de motivos y en los primeros artículos del PRUG modificado. Se integran referencias expresas y procedimientos de coordinación con la Ley estatal 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, la regulación sectorial estatal y autonómica, la Red Natura 2000 y demás instrumentos declarados aplicables al espacio protegido.

Prueba de lo anterior es el artículo 1.1.2, sobre determinaciones generales, que mantiene su redacción original en el documento modificado, y según el cual:

(...) de acuerdo con el marco estatutario definido por Unesco y la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad que en lo referido a la Red de Reservas de la Biosfera, se establecen tres categorías de ordenación espacial: Núcleo, Protección de Núcleo o Tampón, y de Transición. Así como, la calificación del suelo, de acuerdo a lo establecido en los instrumentos de ordenación territorial y la legislación urbanística del País Vasco recogida en el Título II;

(...) El Plan Rector de uso y gestión prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico. Cuando las determinaciones del presente Plan sean incompatibles con las de la normativa del planeamiento urbanístico en vigor, ésta se adaptará de oficio por los órganos competentes. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de este Plan se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

Nos detenemos ahora en la afirmación de que el Plan Rector de uso y gestión prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, la cual tiene fundamento en la prevalencia marcada por el artículo 2.f) de la Ley 42/2007, de 13 diciembre de 2007, que señala la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia como principio inspirador de dicha ley.

Lo primero que llama la atención es que dicho artículo de la ley hace referencia, tanto a la prevalencia sobre la ordenación territorial, como sobre el planeamiento urbanístico, mientras que el PRUG hace referencia sólo a la prevalencia sobre el <<planeamiento urbanístico>>.

Como ya se ha comentado anteriormente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece el marco normativo básico para la conservación del patrimonio natural en España.

Por su parte, entre los criterios destacados por la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) para el informe favorable en este expediente, se subraya que la modificación del PRUG debe reconocer, en su exposición de motivos, el papel instrumental de las Directrices de Ordenación Territorial (en adelante, las DOT) como herramientas autorizadas para la ordenación física en todo el ámbito de la CAPV. Por ello, por parte de la Dirección promotora de la modificación del Decreto, se insertó lo siguiente en la exposición de motivos:

El Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, siendo un instrumento de ordenación del ámbito territorial del medio físico que conforma la reserva de la biosfera, está sujeto a las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

No obstante, este servicio no comparte dicha redacción. De la lectura del artículo 15.2 a) de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, el PRUG puede entenderse como un instrumento de

ordenación territorial específico, ya que entre su contenido está <<Las directrices generales de ordenación y uso de esta Reserva.>>. Y, además, el PRUG no está expresamente regulado por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, ya que, según su artículo 2:

La ordenación territorial del País Vasco se realizará a través de los siguientes instrumentos:

a) Las Directrices de Ordenación Territorial.

b) Planes Territoriales Parciales.

c) Planes Territoriales Sectoriales.

2. Los instrumentos de ordenación territorial a que se refiere el apartado anterior serán desarrollados, cuando sea preciso, a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que habrán de ajustarse a las determinaciones contenidas en aquéllos, en los términos que establece la presente Ley.

Por tanto, el PRUG no forma parte de las DOT, ni tampoco está sometida a ellas, ya que su contenido y perspectiva es medioambiental, con regulación específica, y prevalece sobre aquellas.

Ello, sin perjuicio de que las DOT, en su redacción, también tengan en consideración aspectos medioambientales; pero la ley, por lo menos formalmente, ha diferenciado estos dos ámbitos, otorgando prevalencia a uno de ellos. Y ello se deriva, no de este Decreto de aprobación/modificación del PRUG, sino de leyes como la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, o la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Es cierto que la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en el artículo 15.3., señala que: “*El Plan rector de Uso y Gestión prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se adaptará de oficio por los órganos competentes*”. Y que, por lo tanto, no se hace referencia expresa a la prevalencia sobre la ordenación del territorio. Sin embargo, dicho artículo debe interpretarse junto con el 15.2.a) antes mencionado, que establece como

contenido del Plan Rector de Uso y Gestión: “*Las directrices generales de ordenación y uso de esta Reserva*”. Con lo cual, se concluye, dichas directrices incluyen también las determinaciones de ordenación física. Y, como decíamos, en su relación con la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y aunque sea esta de regulación posterior a la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, esta última prevalece por ser de regulación específica. Por lo tanto, las directrices de ordenación físicas del PRUG prevalecen sobre las DOT que, en todo caso, se deberán de adaptar de oficio por los órganos competentes, en todo lo que sean incompatibles.

Además de lo anterior, la regulación por ley de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai), responde a la necesidad de integrar las exigencias internacionales de la UNESCO, y de dotar al espacio de un régimen jurídico propio, que permita la protección y gestión integral de sus valores, así como la participación de todos los actores sociales. Lo cual permite establecer limitaciones y prohibiciones específicas, así como mecanismos de coordinación y participación que trascienden el ámbito de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN), y que, en definitiva, ofrece para el ámbito mayor protección que los PORN.

Sin embargo, en otros territorios del País Vasco (Parques Naturales de Valderejo e Izki) la protección y gestión se articula principalmente a través de los PORN, que es el instrumento básico y obligatorio para su declaración y gestión. En ese sentido, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se señalaba lo siguiente:

*Mantiene como instrumentos básicos del mismo los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, creados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna*

*Silvestres, perfilando los primeros como el instrumento específico de las Comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. **Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes**, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre.*

De modo que, los PORN prevalecen sobre otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y sus determinaciones son vinculantes para todas las actuaciones, planes y programas sectoriales (artículo 19 de la ley). Y eso que, a su vez, no alcanzan el nivel de integración y protección que permite una regulación legal específica, como la adoptada para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

La función del PRUG como instrumento de desarrollo y gestión de los espacios naturales protegidos en Urdaibai permite aplicar, por analogía, la doctrina referida a la prevalencia de los PORN sobre otros instrumentos de ordenación y urbanísticos. Y más si cabe, dada su especial relevancia ambiental, con mayor nivel de integración y protección que el que ofrecen los PORN.

Por ello, este servicio entiende que el PRUG de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai no está sujeto a las DOT de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y que se debe de eliminar tal afirmación de la Exposición de Motivos.

No obstante, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (en adelante, COTPV) emite su informe en relación con este asunto con dicha determinación y, en teoría, de manera vinculante, cuestión que ahora discutiremos.

La COTPV es el órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo en el País Vasco, y entre sus funciones se

encuentra informar, previamente a la aprobación definitiva, los planes de ordenación de recursos naturales y los planes especiales previstos en la normativa urbanística.

Sin embargo, los artículos 3 y 5 del Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, no mencionan expresamente los PRUG. Ni en cuanto a su deber de informar sobre dicho instrumento, ni en cuanto al carácter vinculante de los informes. De hecho, la figura más afín al PRUG, entre las funciones de la comisión, la encontramos en el deber de informar los PORN y en su carácter vinculante (artículos 3.1.I y 5.e del Decreto anterior).

e) En los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales [art. 7.e de la Ley 16/1994, 30 de junio y Disposición Adicional Primera 2.b) de la Ley 2/2006, de 30 de junio].

En ese sentido, en el informe de 6 de agosto de 2025 de la Dirección de Patrimonio Natural y Adaptación al Cambio Climático, emitido en respuesta al informe de la COTPV, trata la justificación de la emisión del informe supuestamente preceptivo por parte de este organismo y de su eventual carácter vinculante.

Concretamente, sobre la primera cuestión señala que, de acuerdo con el artículo 1.2.3.2, en relación con el artículo 1.2.2.2 ix), del Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, resulta inexcusable el informe de la COTPV en las modificaciones del plan. Y, por tanto, este servicio comparte que efectivamente se trata de un informe preceptivo.

No obstante, dicho informe postula también que el informe de la COTPV es vinculante, cosa que no compartimos.

El carácter vinculante de los informes administrativos debe interpretarse de manera restrictiva, y solo puede operar en los supuestos expresamente previstos por la ley especial. No cabe extenderlo a otros casos por analogía, ya que ello supondría una ampliación indebida de los efectos jurídicos previstos por el legislador. Todo ello de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Dirección de Patrimonio Natural y Adaptación al Cambio Climático entiende que el PRUG puede caracterizarse como un plan de ordenación de recursos naturales (justificando los motivos por los que así lo consideran) y concluyen que debe de aplicarse por analogía la normativa prevista para aquellos, y, en consecuencia, determinar que el informe de la COTPV también tiene carácter vinculante respecto de los PRUG. En ese sentido, la Dirección de Patrimonio Natural y Adaptación al Cambio Climático, para justificar el carácter vinculante del informe, cita los siguientes artículos: artículo 5 del Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, los artículos 21 y 37 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, y el artículo 15 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Pues bien, en cuanto al artículo 15 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, hacemos constar que este no hace referencia ni a la necesidad del informe de la COTPV ni a que el mismo tenga carácter vinculante. Y, en cuanto al resto de artículos que fundamentan el supuesto carácter vinculante del informe, consideramos que tampoco hacen referencia a los PRUG sino más bien a los PORN, para los que sí que se establece el carácter vinculante.

Con lo cual, no entendemos justificado insertar dicha apreciación en la Exposición de Motivos. Además, en la propia memoria de la Dirección de Patrimonio Cultural y Cambio Climático, emitida el 30 de noviembre de 2022 se señala *que el proyecto de decreto que es objeto de tramitación no altera el modelo territorial definido por el Decreto 139/2016, de 27 de septiembre.*

Por todo ello, y dado que esta parte defiende la tesis de que el Plan Rector de Uso y Gestión prevalece sobre la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico se propondría, en su caso, la matización del texto en ese sentido. Ocurre, sin embargo, que el informe de la COTPV ya consta aportado en el expediente y, como ya se ha comentado, de su contenido se extrae que sea obligatorio que en la Exposición de Motivos conste que los PRUG deben de respetar las DOT -precisión que ya ha sido incorporada al texto definitivo-. Pero advertimos que de ese modo tampoco se sería fiel a la analogía normativa de los PORN, ya que, como ya hemos comentado, estos prevalecen tanto sobre los instrumentos de ordenación del territorio como sobre el planeamiento urbanístico.

Y en todo caso, en el informe de la COTPV, se recomienda también que las nuevas determinaciones relativas a la generación de energía y, en particular, a la implantación de renovables, tengan en cuenta el contenido del Plan Territorial Sectorial de Energías Renovables. Asimismo, a pesar de que la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (RBU) queda fuera del ámbito de ordenación del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV, se hacen una serie de consideraciones relativas al suelo y la actividad agraria. También obra en el expediente un informe sectorial, emitido por la Dirección General de Innovación y Gestión Viaria de la Diputación Foral de Bizkaia, relativo al desarrollo del Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas, aprobado definitivamente mediante Norma Foral 5/2023, de 22 de marzo, en base al cual, se hacen también unas consideraciones sobre el texto proyectado.

En ese sentido, a pesar del criterio de prevalencia del PRUG que defendemos, las recomendaciones realizadas resultan asumibles en el borrador de la modificación del PRUG. Ya que, en la medida de lo posible, debe de existir una armonización entre los diferentes instrumentos de planificación, garantizando la coherencia normativa y la integración efectiva de los objetivos ambientales, sociales y económicos para asegurar una gestión sostenible del espacio protegido.

V. MODIFICACIONES QUE SE PLANTEAN EN EL PRUG

En cuanto al examen, en extenso, de las modificaciones realizadas, nos remitimos al informe jurídico departamental, de 14 de enero de 2020, y a la memoria emitida el 30 de noviembre de 2022 por la Dirección Patrimonio Natural y Cambio Climático.

Todos los informes de los organismos que se han incorporado al expediente coinciden en que la mayor modificación que sufre el Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, con este proyecto de modificación, consiste en la eliminación de los Planes Especiales en el desarrollo del PRUG.

Tal y como se refleja en la memoria emitida el 30 de noviembre de 2022 por la Dirección Patrimonio Natural y Cambio Climático: *Mediante la aprobación del presente Proyecto de Decreto, se prevé la eliminación de la referencia a los Planes Especiales de 27 artículos del Decreto 139/2016, de 27 de septiembre; por lo tanto, los artículos en los que 26/72 no se eliminaría la cita expresa de los Planes Especiales serían 9. Recuérdese que, en el PRUG vigente, los artículos que contienen una referencia expresa a los Planes Especiales son 36. La referencia expresa a los Planes Especiales se sustituye por una remisión a la normativa sectorial, concretamente, a la legislación territorial y/o urbanística.*

Consideramos que esta modificación, efectivamente, es acorde a derecho, y que el PRUG, que antes se desarrollaba a través de planes especiales, ahora se podrá desarrollar a través de otros instrumentos.

No obstante, hacemos constar que ello puede derivar en procedimientos menos garantistas, ya que los planes especiales en el País Vasco se tramitan y aprueban conforme a un procedimiento equiparable al de los planes parciales. Lo que implica una serie de garantías adicionales, como el sometimiento a información pública, informes sectoriales (por ejemplo, de cultura, vivienda o medio ambiente) y, en muchos casos, la evaluación ambiental estratégica, tanto ordinaria como simplificada, según el caso. Sin embargo, en los otros instrumentos a los que se apela ahora, puede darse la circunstancia de que sean redactados por particulares o de oficio, sin necesidad de información pública ni informes sectoriales, y sin someterse a evaluación ambiental estratégica. No hay duda de que ello podrá dar lugar a una simplificación de trámites, pero se echa de menos que la memoria justificativa de la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático, de 6 de agosto de 2019, hubiera analizado este punto, ya que se limita a señalar que:

El propósito de esta modificación es adecuar el Plan Rector de Uso y Gestión a su función de protección y recuperación dejando la planificación urbanística contemplada en la misma en manos de los ayuntamientos. Es por eso que se eliminan mediante este Decreto los Planes Especiales, regulados en el artículo 5.2.3 del Plan Rector de Uso y Gestión y toda mención al mismo en el articulado.

De esta situación alertaba el informe jurídico departamental, de 14 de enero de 2020. Concretamente ya señalaba que:

Quiere esto decir que, con la modificación propuesta, tan solo en aquellos casos en los que la implantación de una determinada actividad o la ejecución de un determinado proyecto constructivo exija la aprobación de planes de ordenación urbana, cualquier otro plan sectorial, programa de actuación o instrumento de planificación territorial o se halle sometida a evaluación

ambiental, la implantación de la actividad o la ejecución del proyecto no se somete a informe del Patronato. Consideramos necesario apuntar esta circunstancia porque la eliminación de la necesidad de planes especiales puede implicar la no aplicación del régimen de intervención administrativa del artículo 5.1.2 –informe del Patronato- en diversas actividades y supuestos. Resultaría aconsejable un análisis detallado de esta circunstancia para adoptar en su caso las necesarias modificaciones en el referido régimen de intervención.

Asimismo, en la memoria justificativa de 30 de noviembre de 2022, emitida por la misma Dirección, se hace alusión a la diversidad de instrumentos que podrán utilizarse en su desarrollo. Pero tampoco se da respuesta a la menor intervención administrativa. Concretamente se señalaba lo siguiente: *“Mediante la remisión a la legislación urbanística y/o territorial, además de los Planes Especiales, se incluyen en la paleta de las administraciones jurídicas que actúan en la RBU otros instrumentos jurídicos. Entre los instrumentos jurídicos contemplados en la legislación sectorial, a modo de ejemplo, puede citarse la evaluación ambiental, procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medioambiente de los planes, programas y proyectos.*

Otro de los principales cambios en la propuesta de modificación del PRUG es la declaración de interés público de las áreas no urbanizables de la Reserva de Urdaibai. Además, se refuerza el papel del Patronato, exigiendo su participación previa antes de consultar a las administraciones locales y forales.

Se introducen también ajustes técnicos en la regulación de edificaciones y usos del suelo, así como en la clasificación de intervenciones y la terminología empleada. Entre las novedades, se limita la posibilidad de nuevas conexiones al sistema general de saneamiento para ciertas actividades, como las deportivas, remitiendo a la normativa específica sobre aguas.

Finalmente, el texto incorpora aportaciones recibidas durante el proceso de participación pública, junto con mejoras en la redacción y actualización de

conceptos, adaptándolos a los avances normativos y técnicos desde la aprobación del PRUG vigente.

VI. INFORME ECONÓMICO

Sin perjuicio de las consideraciones que haga la Oficina de Control Económico en relación con la modificación de este proyecto de Decreto, de acuerdo con la memoria justificativa que obra en el expediente:

Atendiendo a dicho contenido mínimo, 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, el Decreto tiene por objeto atender al mandato parlamentario, corregir los supuestos legalmente discutibles y corrección de errores detectados en la redacción del articulado.

Este expediente no tiene repercusión presupuestaria, por lo que no le es de aplicación la elaboración de documentos contables (art . 42.2 Decreto 464/ 1995).

VII. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con la Disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General: *Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa anterior.*

En ese sentido, el proyecto de modificación del PRUG se inició con la Orden de 14 de Julio de 2017, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se acordaba iniciar los trámites de Modificación del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Por tanto, la normativa aplicable a los efectos de llevar cabo el procedimiento para modificar el PRUG, es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 15.1 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai: *El Plan rector de Uso y Gestión será sometido a información pública por el periodo de un mes, seguido de otro de audiencia a los ayuntamientos afectados y a la Diputación Foral de Bizkaia y, previo informe del Patronato, será elevado al Gobierno Vasco para su aprobación definitiva.*

En ese sentido, constan en el procedimiento: la Orden de inicio, la orden de aprobación previa, memoria económica y justificativa, informe jurídico del departamento, trámite de información pública y audiencia a los Ayuntamientos y a la Diputación Foral de Bizkaia.

En ese sentido, constan las siguientes resoluciones relativas a la información pública:

RESOLUCIÓN de 23 de julio de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Esa resolución, debido a modificaciones sustanciales en el texto de originario se volvió a someter a información pública mediante la siguiente:

RESOLUCIÓN de 22 de febrero de 2023, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete a un nuevo trámite de información pública el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 139/2016, de 27 de septiembre, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. (bopv 1 de marzo de 2023)

Y la resolución relativa al trámite de audiencia:

RESOLUCIÓN del 28 de marzo de 2023, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, por la que se somete al trámite de audiencia el proyecto de decreto por el que se modifica el decreto 139/2016, de 27 de septiembre, por el que se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

Asimismo, se han aportado al expediente los siguientes informes: Demarcación de Costas, Aviación Civil, COTPV, Dirección de Agricultura y Ganadería del Gobierno Vasco; URA (Uraren Euskal Agentzia / Agencia Vasca del Agua); Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana de la Diputación Foral de Bizkaia; Euskal Trenbide Sarea; Dirección de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco; Subdelegación del Gobierno de España en Araba.

Se observa, no obstante, salvo error de quien suscribe, que todavía no se ha subido al expediente el informe del patronato, tal y como exige el artículo 15.1 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Sólo consta el certificado, de fecha 11 de diciembre de 2017, del secretario del Patronato, en el que se da por aprobado el acuerdo para iniciar la modificación del PRUG, en los términos de la propuesta de 28 de junio de 2017. Debe subsanarse la ausencia del informe del Patronato antes de la aprobación definitiva.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 8.1 Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera: *toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial. La incorporación de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que se elaboren en el Gobierno Vasco se realizará mediante la emisión de un informe preceptivo de asesoramiento, en el que se propondrán medidas dirigidas a la normalización del uso del euskera en el ámbito objetivo de la disposición que se tramite. Asimismo, se emitirá un pronunciamiento respecto a la adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos informantes.*

Sin embargo, no se ha aportado informe sobre la normalización del uso del euskera. Convendría que se aportara.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, corresponde a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer la *emisión de informes y dictámenes en relación con la igualdad de mujeres y hombres en el curso del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que promueva la Administración de la Comunidad Autónoma*. En este caso, no consta pronunciamiento en ese sentido. Nuevamente, sería deseable su aportación antes de la elevación del proyecto a Consejo de Gobierno.

Por otro lado, no resulta necesario el informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, ya que, si bien el artículo 3.1 c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, señala que la Comisión debe ser consultada en los asuntos relativos a proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento, en la sentencia de 21 de septiembre de 2018 del TSJPV nº recurso 65/2017 consideró que no era necesario el informe, ya que el PRUG, con naturaleza reglamentaria, no tenía la naturaleza de un reglamento de desarrollo y ejecución.

Asimismo, dicha sentencia recogía que, si bien, conforme a la normativa autonómica y estatal, la evaluación ambiental estratégica es obligatoria para planes que afectan a la Red Natura 2000 u otros espacios protegidos, y aunque el PRUG afecta a zonas incluidas en la Red Natura 2000 y un humedal internacional (lo que, en principio, haría exigible dicha evaluación) el TSJPV, siguiendo jurisprudencia del Tribunal Supremo, excluye la exigencia de evaluación porque el PRUG tiene una relación directa con la gestión y protección del lugar, y no autoriza usos o proyectos socioeconómicos.

Por lo demás se concluye que el procedimiento cumple con las exigencias establecidas en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, así como en el artículo 15.1 de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai:

VIII. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, a juicio de quien suscribe, tomando en consideración las observaciones y advertencias contenidas en el cuerpo del informe, el proyecto de decreto por el que se modifica el Plan de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se adecua al ordenamiento jurídico.

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