



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DE EUSKADI

La presente Memoria se elabora en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (n.º 254 del BOPV, del 30 de diciembre de 2003) (en lo sucesivo, Ley 8/2003, de 22 de diciembre). A tenor del artículo 10.2 citado, se requiere «una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo».

1.- ANTECEDENTES.

La primera norma con rango de ley que tiene por objeto la protección del patrimonio natural de la Comunidad Autónoma del País Vasco es la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (n.º 142 del BOPV, del 27 de julio de 1994) (en lo sucesivo, Ley 16/1994, de 30 de junio). Tal y como se afirma en la primera frase del Preámbulo de la Ley 16/1994, de 30 de junio, la conservación del patrimonio natural era una «preocupación» tanto de la ciudadanía como de los poderes públicos vascos. Esta ley, pionera en su tiempo, lideró durante años la política conservacionista en sus distintas vertientes: ordenación de los recursos naturales, regulación de los espacios naturales protegidos, protección de flora y fauna.

Debido la explotación económica incontrolada de los recursos naturales, la desaparición de especies de flora y fauna, y la degradación de espacios naturales en buen estado de conservación, se consideró necesario armonizar un sistema de conservación de los recursos naturales, de los procesos ecológicos esenciales y de la belleza paisajística de nuestro territorio como garantía para un desarrollo integrado sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

La Ley 16/1994, de 30 de junio, pretendió establecer un régimen jurídico de conservación de la naturaleza y de sus recursos frente a diversas causas de degradación. Asimismo, se buscaba compatibilizar la protección del patrimonio natural con un proceso de desarrollo económico y social ordenado, y, con esta finalidad, se implementaron políticas públicas que integraban las distintas actuaciones sectoriales de las administraciones públicas vascas. En suma, se desarrollaron políticas públicas encaminadas a garantizar la existencia de un medio natural bien conservado en el territorio de la CAPV.

La Ley 16/1994, de 30 de junio, ha sido modificada en cuatro ocasiones:



(1) Mediante la Ley 2/1997, de 14 de marzo, de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (n.º 70 del BOPV, del 15 de abril de 1997):

Mediante el artículo único de este texto legal, se modificó la disposición adicional primera de la Ley 16/1994, de 30 de junio, integrando en la Red de Espacios Naturales del artículo 11 de la ley los Parques Naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar y Gorbeia; asimismo, en relación con el Parque Natural de Gorbeia, se estableció que el mismo se regularía por los Decretos 227/1994, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia, y 228/1994, de 21 de junio, por el que se declara Parque Natural el área de Gorbeia.

(2) Mediante la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (n.º 60 del BOPV, del 30 de marzo de 2010):

A tenor del último párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, mediante esta modificación normativa, se buscaba «establecer mediante la misma una cláusula de protección de los espacios naturales que no permita posibles vulneraciones primando intereses económicos sobre los medioambientales».

En cuanto a las motivaciones jurídicas que fundamentan la aprobación de esta Ley, debe tenerse muy presente la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (n.º 299 del BOE, del 14 de diciembre de 2007) (en lo sucesivo, 42/2007, de 13 de diciembre). Los instrumentos de planificación territorial de la CAPV no eran muy congruentes con los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

(3) Mediante la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza (n.º 61 del BOPV, del 29 de marzo de 2011):

Los artículos que conforman la Ley 2/2011, de 17 de marzo, tienen una incidencia directa en el objeto de regulación de la Ley 16/1994, de 30 de junio. Buena prueba de esta incidencia es el artículo 1 de la Ley 2/2011, de 17 de marzo; a tenor de este precepto, es objeto de esta ley «la regulación de la caza en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la protección, conservación y fomento de sus especies cinegéticas, y la ordenación de su aprovechamiento con criterios de sostenibilidad y compatibilidad con otros usos del medio natural, así como salvaguardar y desarrollar el arraigo social de la caza y la implicación de quienes la practican en la gestión sostenible del medio natural».

(4) Mediante la Ley 2/2013, de 10 de octubre, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (n.º 199 del BOPV, del 17 de octubre de 2013):

Entre las modificaciones introducidas por este texto legal en la Ley 16/1994, de 30 de junio, deben destacarse las siguientes:

- Dentro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección, prohibición de las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen.
- Regulación de las nuevas figuras de protección surgidas al amparo de la normativa comunitaria respecto de la Red Natura 2000.
- Delegación que faculta a la Administración General de la CAPV para la elaboración de un decreto legislativo, con la finalidad de refundar en un único texto normativo armonizando la Ley 16/1994, de 30 de junio, la Ley 1/2010, de 11 de marzo, y la misma Ley 2/2013, de 10 de octubre.

Como consecuencia del ejercicio de la delegación legislativa otorgada mediante la Ley 2/2013, de 10 de octubre, se aprobó el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (n.º 92 del BOPV, del 19 de mayo de 2014), norma actualmente en vigor. En concreto, el Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi conllevaría la derogación del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, adaptando la protección del patrimonio natural de Euskadi al siglo XXI.

2.- TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

2.1.- Ordenes de inicio y aprobación previa

Con el objetivo final de llegar a la aprobación del Proyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, se dictó la Orden de 13 de febrero de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, en virtud de la cual se acordó el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi.

En idéntica fecha, y con carácter previo a la elaboración del borrador del texto normativo, se trasladó a la ciudadanía y a las organizaciones conservacionistas información relativa a las siguientes cuestiones:

- Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Objetivos del proyecto normativo.
- Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

De esta forma, se invitó a la ciudadanía vasca y a las organizaciones conservacionistas más representativas a que se pronunciaron respecto a esas cuatro cuestiones mediante la consulta pública previa establecida en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP). Dicha consulta se inició el 13 de febrero de 2018 y se publicitó mediante anuncio en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con fecha de 29 de mayo de 2018, habiéndose elaborado ya un primer texto del Anteproyecto de Ley estructurado y acorde con los planteamientos de la Orden de inicio del procedimiento para su elaboración, se dictó la Orden del Consejero de Medio

Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda por la que se acordó la aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi.

En la XI Legislatura, el 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 (n.º 226 del BOPV, del 28 de noviembre de 2016), en su artículo 9.1.d), atribuía al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda la ordenación de los recursos naturales y la conservación de la naturaleza.

En la XII Legislatura que acaba de empezar, el 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 (n.º 176 del BOPV, del 7 de septiembre de 2020), en su artículo 8.1.u), establece que corresponde al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente la conservación del patrimonio natural.

2.2.- Trámites de audiencia, información pública, participación y consulta a otras Administraciones e informe de órganos colegiados

El Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi fue sometido a los trámites preceptivos de audiencia, información pública y participación y consulta a otras administraciones, de conformidad con lo dispuesto en la LPACAP y los artículos 8 y 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

Además del trámite de información pública para la ciudadanía en general anunciado a través del BOPV del día 4 de junio de 2018, en paralelo y a efectos de contar con la opinión de los distintos sectores económicos y sociales que pudieran verse afectados por la iniciativa, se abrió un trámite de audiencia individualizado a organizaciones representativas de intereses colectivos afectados por la norma. Entre ellas se encontraban asociaciones ecologistas, sindicatos, patronales, colegios profesionales, cámaras de comercio, clústeres, consorcios municipales, etc.

Asimismo, cumpliendo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, se dio participación a distintas administraciones públicas que podrían verse afectadas directamente por la regulación prevista. Han participado en este trámite las siguientes administraciones públicas: Administración del Estado –a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico–, las Diputaciones Forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, y los Ayuntamientos de la CAPV a través de EUDEL.

Teniendo en cuenta la incidencia que la regulación tiene en sus respectivos ámbitos competenciales, la iniciativa normativa se puso a disposición de varios Departamentos de la Administración General de la CAPV mediante la herramienta de tramitación telemática de disposiciones de carácter general (Tramitagune) para que la analizaran y, si fuera el caso, realizaran aportaciones.

Es un hecho a destacar que todos y cada uno de los trámites anteriores han sido realizados electrónicamente y que tanto las organizaciones como las administraciones públicas a los

que se les dio la oportunidad de realizar alegaciones tuvieron a su disposición en la Sede Electrónica del Gobierno Vasco, en el apartado Mi Carpeta, un canal electrónico para realizar sus aportaciones.

En coherencia con el compromiso de la Viceconsejería de Medio Ambiente en relación a la garantía del ejercicio real y efectivo de los derechos de participación pública en materia de medio ambiente y cumpliendo con los principios informadores de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) (n.º 171 del BOE, del 19 de julio de 2006) (en los sucesivos, Ley 7/2006, de 19 de julio), se dio cuenta de todas estas actuaciones y trámites tanto en la sede electrónica del Gobierno, como en Irekia y en la página web del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda (<http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/medio-ambiente/>).

Asimismo, el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, con el ánimo de favorecer y facilitar el cumplimiento del derecho de la ciudadanía a participar en la elaboración de normas relacionadas con el medioambiente –derecho reconocido en el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio–, ha llevado a cabo un proceso de participación presencial con el objeto de dar mayor difusión al proyecto normativo, dinamizar a los agentes más directamente afectados y a recabar de manera directa sus puntos de vista y sus propuestas de mejora.

Durante este proceso se han llevado a cabo cuatro sesiones participativas en los tres Territorios Históricos dirigidas a empresas, clústeres, asociaciones empresariales y sindicatos agrarios; colegios profesionales, centros tecnológicos y universidades; otros Departamentos de la Administración General de la CAPV, entidades públicas y Diputaciones Forales (entrevistas individuales), y, finalmente, con los ayuntamientos. Los resultados de este proceso participativo se recogen en el documento Proceso de participación del Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi. Informe Final de Síntesis. Julio 2018, en el que se documenta sistematizada y sintéticamente el devenir del proceso participativo.

Como resultado de estos trámites de participación abiertos a la ciudadanía, a los diferentes agentes y a las administraciones públicas afectadas, se han recibido escritos de alegaciones, observaciones y propuestas de mejora por parte de los siguientes interesados:

- Diputación Foral de Araba
- Diputación Foral de Bizkaia
- Ayuntamiento de Donostia
- Ayuntamiento de Hernani
- Ayuntamiento de Irún
- Energiaren Euskal Erakundea / Ente Vasco de la Energía
- Colegio Oficial de Geólogos
- Sociedad Geológica de España
- Baskegur Euskadiko Egurraren Elkarte / Asociación de la Madera de Euskadi
- Euskal Nekazarien Batasuna (ENBA)
- Bizkaiko Baso Agente Profesionalen Elkarte / Asociación Profesional de Agentes Forestales de Bizkaia
- Idozkien Euskal Federazioa / Federación Vasca de Áridos (Euskal Arido)

- Gipuzkoako Basozain Elkarte Profesionala
- Euskadiko Ehiza Federakuntza / Federación de Caza de Euskadi
- Bizkaiko Aire Kirolen Federazioa / Federación Vizcaína de Deportes Aéreos
- Euskal Aire Kirolen Federazioa / Federación Vasca de Deportes Aéreos
- Asociación Friends For Fly
- Drone By Drone
- Arkamurka Natur Elkartea
- Grupo Alavés para la Defensa y Estudio de la Naturaleza
- Sociedad de Ciencias Naturales de Sestao
- Asociación Plataforma de Defensa Medio Ambiental Mutriku Natur Taldea
- Landarlan Ingurumen Elkartea
- Asociación Medioambiental Jaizkibel Geonature
- Sociedad Española de Ornitología Seo Birdlife
- Itsas Enara Ornitología Elkartea
- Eguzkizaleak
- Naturtzaindia Kontserbazio Biologiaren Elkartea
- Enbata
- Beñat Auzmendi
- Arantza Aranburu (Doctora en Geología por la UPV/EHU)
- Participantes del Foro Empresas
- Participantes del Foro Ayuntamientos
- Participantes del Foro Diputaciones Forales

Las alegaciones y aportaciones realizadas en tiempo y forma fueron analizadas, elaborándose el Informe de respuesta a las alegaciones y propuestas de mejora recibidas durante la fase de instrucción del Anteproyecto de Ley de Conservación de Patrimonio Natural de Euskadi de fecha de 12 de diciembre de 2018 que obra en el expediente. En dicho informe, se indicó motivadamente si tras su estudio las alegaciones y propuestas habían sido o no estimadas, procediéndose, en dicho supuesto, a modificar en consecuencia el texto inicial del Anteproyecto de Ley.

El referido informe de respuesta a las alegaciones fue puesto en conocimiento de los interesados que participaron en los trámites de audiencia y consultas, y estuvo disponible en la página web del Departamento y/o se subió a Transparencia.

2.3.- Informes preceptivos

Con fecha de 6 de noviembre de 2018 el Anteproyecto fue informado favorablemente y sin votos en contra por la Comisión Ambiental del País Vasco, así como por el Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El 7 de junio de 2018, el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco – Naturzaintza informó positivamente el Anteproyecto de Ley.

En esta fase de instrucción se solicitaron informes preceptivos a los siguientes órganos:

- Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda

- EMAKUNDE
- Junta Asesora de Contratación Pública
- Autoridad Vasca de la Competencia
- Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política Lingüística

Asimismo, los Departamentos de Desarrollo Económico e Infraestructuras, Hacienda y Economía, y Cultura y Política Lingüística de la Administración General de la CAPV han tenido a bien realizar aportaciones.

Todos los órganos administrativos citados remitieron el informe solicitado y las observaciones, sugerencias y propuestas de mejora remitidas fueron convenientemente analizadas.

Con fecha de 6 de febrero de 2019, se recibió el informe previo preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi sobre el Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, de acuerdo a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (n.º 70 del BOPV, del 14 de abril de 2016).

Con fecha de 22 de febrero de 2019 se emitió por parte del Consejo Económico y Social Vasco el Dictamen relativo al Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi.

Con fecha de 10 de mayo de 2019 se emitió informe por parte de la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Economía, de conformidad con el artículo 25.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (n.º 216 del BOPV, del 13 de noviembre de 2017).

Asimismo, la Oficina de Control Económico calificó como indispensable recabar informe de la Dirección de Administración Tributaria. La Dirección de Administración Tributaria emitió informe el 6 de mayo de 2019, informe que se añadió al expediente del Anteproyecto de Ley.

La relectura del anteproyecto normativo realizada con ocasión de la recepción y análisis de los informes preceptivos y escritos de alegaciones, motivó algunos ajustes técnicos del borrador del texto en tramitación.

Este texto con las modificaciones se somete a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Con fecha de 3 de julio de 2019, el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, emitió por unanimidad el Dictamen n.º 123/2019, en relación al proyecto normativo objeto de esta Memoria Justificativa, concluyendo que, una vez consideradas las observaciones formuladas, el anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi podía elevarse al Consejo de Gobierno.

2.4.- Aprobación por el Consejo de Gobierno

En sesión de 23 de julio de 2019, el Consejo de Gobierno procedió a la aprobación del Proyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi, que fue remitido al Parlamento Vasco con fecha de 23 de julio de 2019.

2.5.- Disolución del Parlamento Vasco y cierre de expediente.

Mediante Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones (n.º 28 del BOPV, del 11 de febrero de 2020).

Con fecha de 11 de febrero de 2020 se acuerda el cierre del expediente por finalizar la legislatura.

3.- APROBACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En informe emitido el 19 de mayo de 2017 por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo en relación con la viabilidad jurídica de que se vuelva a retomar por el Consejo de Gobierno el texto del proyecto de Ley de Puertos y transporte marítimo del País Vasco aprobado el 3 de noviembre de 2015 y remitirlo al Parlamento Vasco admitiéndose como válidos los trámites procedimentales realizados anteriormente, y que se adjunta a esta memoria, se concluye lo siguiente:

«A modo de resumen: **el actual y vigente Consejo de Gobierno, puede** en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa que el reconocen los artículos 16 y 18.a) de la LG **acordar la aprobación y remisión al Parlamento de un «proyecto de ley» aprobado ya con anterioridad**, previa elevación a él por el o la Consejera competente (o por varios si fueran varios los competentes) de la correspondiente propuesta, incluso si dicho proyecto fue en su momento retirado del Parlamento por razones de conveniencia política».

Cabe señalar que el texto del Anteproyecto de ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi no se ha visto afectado por normas aprobadas con posterioridad a su anterior remisión al Parlamento Vasco y que los trámites anteriormente efectuados son plenamente vigentes, pues hacen referencia al mismo texto que se pretende elevar ahora a aprobación por el Consejo de Gobierno.

Por ello, una vez constatada la vigencia de la viabilidad normativa, es necesario reafirmar la oportunidad y necesidad innovadora del ordenamiento jurídico que pretende, de acuerdo con los términos previstos en el proyecto político del Gobierno actual.

En Vitoria Gasteiz, a 17 de noviembre de 2020.

Asier Arrese Zabala
Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático
(Firmado electrónicamente)

Vº Bº
Amaia Barredo Martín
VICECONSEJERA DE MEDIO
AMBIENTE