

Expediente: 26/2004

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se declara como Paisaje Protegido el espacio denominado "Montes de Valdorba" y se aprueba el Plan de Uso y Gestión del mismo.

Dictamen: 37/2004, de 2 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de noviembre de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 20 de agosto de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se declara como Paisaje Protegido el espacio denominado "Montes de Valdorba" y se aprueba el Plan de Uso y Gestión del mismo (en adelante, el proyecto), que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de julio de 2004.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El Consejo Navarro de Medio Ambiente, en sesiones celebradas los días 23 de abril y 23 de junio de 2004, aprobó el informe favorable relativo al proyecto con doce votos a favor, uno en contra y ocho abstenciones en la primera de las sesiones y doce votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones en la segunda.
2. Hay dos memorias económicas, una de 31 de mayo de 2004, del Director del Servicio de Integración Ambiental y otra de 15 de junio de 2004, del Interventor Delegado en el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. En ellas se afirma que el proyecto “no supone incremento del gasto o disminución de ingresos” y que “tampoco supondría, en principio, un gasto añadido al ya existente”.
3. Del informe que emite el Director del Servicio de Integración Ambiental se deduce que el espacio denominado Montes de Valdorba recoge una importante representación de hábitats de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (en adelante, la Directiva) y “constituye una valiosa distribución espacial que conforma un mosaico, que al permitir la alternancia de series de vegetación, da a todo ese territorio un importante valor paisajístico”. Dado que, en relación con la normativa comunitaria y foral, todavía no se ha aprobado definitivamente la lista de Lugares de Interés Comunitario (LIC), el proyecto pretende “asignar a este espacio la figura de protección de las existentes en la legislación navarra que mejor se adecua a sus valores, para darle una cobertura legal”. Por ello se propone aprobar un Plan de Uso y Gestión, de acuerdo con las exigencias europeas, que sirva para la futura Zona de Especial Conservación. Este informe no tiene datación.
4. La Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, mediante sendas memorias normativa y organizativa y un informe, documentos todos ellos, con fecha de 15 de julio de 2004, examina y justifica el contenido del proyecto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra. Los

artículos 4º y 16 de la mencionada Ley Foral 9/1996 exigen que, a efectos de declaración y establecimiento de su régimen, de un espacio como Paisaje Protegido, se realice por Decreto Foral, que es lo que se propone con el proyecto objeto de nuestra atención. La memoria organizativa justifica la no incorporación de informe de la Dirección General de Función Pública porque la aplicación del proyecto “no supone alteración alguna de la estructura orgánica de la Dirección General de Medio Ambiente”. Asimismo, el informe considera el proyecto ajustado al ordenamiento jurídico y señala la exigencia de la consulta al Consejo de Navarra.

5. El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en sesión celebrada el día 26 de julio de 2004, adoptó el acuerdo de tomar en consideración el mencionado proyecto para su remisión a consulta de este Consejo y notificar dicho acuerdo a la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, a los efectos oportunos, según consta en el certificado emitido por el Director General de Presidencia con fecha 27 de julio de 2004.

.1ª. I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto está integrado por una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición adicional, otra derogatoria y cinco disposiciones finales. Seguidamente, se incorpora el texto del Plan de Uso y Gestión del espacio denominado Montes de Valdorba distribuido en ocho apartados. Concluye el proyecto con tres anexos.

La exposición de motivos del proyecto se ocupa del espacio que se pretende proteger en los términos municipales de Leoz, Pueyo y San Martín de Unx, y señala que en él se acoge una distribución espacial de los hábitats que están representados en la Directiva. Ésta distribución, denominada “en mosaico”, le confiere un importante valor paisajístico. “Este paisaje –añade-se ve amenazado por los riesgos ligados al desarrollo actual y futuro de la

agricultura ya que puede llegar a afectar seriamente la estructura y diversidad del mismo”.

La Directiva a la que se hace referencia, pretende materializar la conservación de la naturaleza a través de la creación de una red ecológica de lugares que denomina Red Natura 2000 y para la constitución de esta Red establece criterios científicos y cronológicos, así como la necesidad de fijar determinadas medidas de conservación.

Por su parte, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ha definido los Paisajes Protegidos y ha elaborado una lista provisional de lugares al efecto de su incorporación a la Red Natura 2000. La inclusión en esta lista de una parte del territorio señalado en el proyecto conlleva la necesidad de que cuando sean aprobados los LIC deberá de dotarse de un Plan de Gestión, y es a estos efectos para lo que se presenta en el proyecto el Plan de Uso y Gestión.

El artículo 1º del Decreto Foral declara como Paisaje Protegido el espacio “Montes de Valdorba” y aprueba el Plan de Uso y Gestión; el 2º fija el territorio del Paisaje Protegido y remite la delimitación oficial del ámbito de aplicación del Plan a la cartografía incluida en el anexo 1; el artículo 3º precisa la zonificación de acuerdo con la diversidad ecológica y los usos del suelo que se concreta, igualmente, en el anexo 1, y el artículo 4º aprueba el Plan de Uso y Gestión del Paisaje Protegido que figura en el proyecto.

La única disposición adicional faculta al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda “para que lleve a cabo los trámites encaminados a la remisión a la Comisión Europea de este Plan de Uso y Gestión junto con la propuesta de declaración de este Paisaje Protegido como Zona de Especial Conservación, en el momento en que desde la Comisión Europea se declare oficialmente el LIC de Montes de Valdorba a los efectos previstos en el artículo 8 de la Directiva 92/43/CEE”.

La disposición derogatoria somete al Plan proyectado las Reservas Naturales de los montes de Olleta y del Conde, hasta ahora sometidas al

Plan Rector de Uso y Gestión regulado en el Decreto Foral 230/1998, de 6 de julio.

La primera de las disposiciones finales del proyecto de Decreto Foral fija una vigencia de seis años del Plan de Uso y Gestión, así como su revisión o modificación de acuerdo con la Ley Foral 9/1996 ya citada, salvo que exista una normativa específica; la segunda y la tercera contemplan la relación con otros planes; la cuarta habilita al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación del proyecto, y la quinta determina la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Plan de Uso y Gestión que se incorpora, define como objetivo del mismo “establecer las medidas activas y preventivas necesarias para mantener o restablecer, según el caso, el estado de conservación favorable de los hábitats naturales, especies procesos ecológicos o elementos naturales y culturales del anexo 3”. Dichas medidas se encaminan a salvaguardar la integridad ecológica del lugar y de su contribución a la coherencia de la Red de Espacios Naturales de Navarra. Los siguientes apartados del Plan concretan los objetivos propuestos, los resultados esperables y los principios de persistencia del monte, aprovechamientos forestales, ganaderos y recreativos. Igualmente se vincula su actuación a la normativa ambiental europea y de la Comunidad Foral, en general, y a la concreta existente para las reservas naturales de los montes de Olleta y del Conde. En el apartado V se contemplan Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias (CASE) y su financiación pública a través de regímenes de ayudas ya explicitados para su aplicación en la Red Natura 2000 o que se puedan establecer, como ya lo hace este Plan con el apoyo a la ganadería extensiva y para la conservación del paisaje. El apartado VI señala una serie de programas de actuaciones, y el VII crea un Comité de Seguimiento, que se define como “órgano consultivo y de participación en la gestión del lugar”, y se estructura su composición, competencias y funcionamiento. Este Comité conocerá el Programa de Seguimiento que contempla el apartado VIII.

El proyecto concluye con tres anexos que se ocupan de la zonificación, de los valores naturales objeto de conservación e incorpora un listado de dichos valores naturales respectivamente.

B) II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo o facultativo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto declarar como Paisaje Protegido el espacio denominado Montes de Valdorba y aprobar el Plan de Uso y Gestión del mismo.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2003, manifiesta, en su fundamento de Derecho séptimo “a) que este Tribunal Supremo ya ha declarado que no es exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trata de un instrumento de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio dicho artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley.... y b) que también ha declarado que tal dictamen no es exigible, por no ser reglamentos ejecutivos de la Ley 4/1989, en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (así, la sentencia de 16 de junio de 2003, dictada en el recurso de casación.... referido a un proceso en el que la disposición impugnada lo había sido un Decreto autonómico...). Y es que la mencionada sentencia, en su fundamento de Derecho sexto, indica también que “en este sentido tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

En consecuencia, el proyecto que dictaminamos, por no tratarse de un proyecto de reglamento o disposición de carácter general que se dicte en ejecución de ley foral alguna, no está sometido a dictamen preceptivo.

No obstante, la emisión del presente dictamen ha sido solicitada por el Presidente del Gobierno en cumplimiento del acuerdo adoptado por éste en sesión celebrada el día 26 de julio de 2004, por lo que, no previéndose excepción alguna a la obligación de emitir dictámenes por este Consejo en los supuestos señalados en el artículo 18 de la LFCN, ha parecido procedente, por aplicación del ya repetido precepto legal, la emisión del presente dictamen, si bien con carácter facultativo.

El Consejo de Navarra adoptó, con fecha 11 de octubre de 2004, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo expuesto en el artículo 22 de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

A tenor con lo establecido en el artículo 4 en su apartado 1 de la Ley Foral 9/1996, “la declaración de los Espacios Naturales, así como su modificación o supresión, se efectuará: c) la de Áreas Naturales Recreativas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos por Decreto Foral o por el planeamiento urbanístico municipal correspondiente, tanto general como especial”, y según su apartado 2 “la declaración, modificación o supresión de los Espacios Naturales requerirá el informe preceptivo del Consejo Navarro de Medio Ambiente”. Por su parte, el artículo 19.1 de la mencionada Ley Foral señala que “el uso y la gestión de las Reservas Integrales y Naturales y de los Enclaves Naturales se llevarán a cabo de conformidad con lo que dispongan sus respectivos Planes Rectores, aprobados por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previo informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente, en desarrollo de las determinaciones de esta Ley Foral”.

Obran en el expediente, los informes favorables del Consejo Navarro de Medio Ambiente, del Director del Servicio de Integración Ambiental, del

Interventor Delegado en el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y de la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que exponen las razones que justifican el proyecto de Decreto Foral. Asimismo, consta en el expediente el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera en términos generales ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

A) Habilitación y rango de la norma

Con arreglo a lo preceptuado en los citados artículos 4. 1. c) y 16 de la Ley Foral 9/1996, la declaración de estos espacios se llevará a cabo “por Decreto Foral o por el planeamiento urbanístico municipal correspondiente, tanto general como especial”, y “el régimen de protección de los Paisajes Protegidos se determinará en el correspondiente instrumento de declaración del Paisaje, en coordinación, en su caso, con las previsiones del planeamiento urbanístico”.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta dentro del ámbito competencial que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

B) Justificación

Tanto los informes obrantes en el expediente como la propia exposición de motivos del proyecto expresan las razones que justifican la declaración de Paisaje Protegido al espacio denominado Montes de Valdorba. Se trata de proteger, de acuerdo con las normativas comunitarias y forales vigentes, un espacio que tiene “un importante valor paisajístico”. Este paisaje, en expresión de la exposición de motivos que incluye el proyecto, “se ve amenazado por los riesgos ligados al desarrollo actual y futuro de la

agricultura ya que puede llegar a afectar seriamente la estructura y diversidad del mismo”.

C) Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto Foral no merece tacha desde la perspectiva jurídica, ya que no vulnera precepto alguno de rango superior.

El Plan de Uso y Gestión contempla en su apartado V el establecimiento de dos nuevas ayudas con cargo al Programa de Desarrollo Rural de Navarra. Deberá tenerse en cuenta que la aplicación de dichas ayudas han de estar referidas en su contenido específico a la correspondiente partida presupuestaria. Por lo demás, el mencionado Plan es correcto en su contenido jurídico. Finalmente, no hay nada que objetar tampoco al contenido de los tres anexos con los que concluye el proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se declara como Paisaje Protegido el espacio denominado Montes de Valdorba y se aprueba el Plan de Uso y Gestión del mismo se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.