



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 68/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de enero de 2024 (COMINTER 13529), sobre Proyecto de Orden por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas amenazadas y medidas de protección de avifauna contra electrocución en líneas aéreas eléctricas de alta tensión (exp. 2024_027), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de febrero de 2022, la Subdirección General de Patrimonio Natural y Cambio Climático evacua un informe propuesta para ampliar las zonas de protección contempladas en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Señala el informe que el referido reglamento estatal, de carácter básico, establece en su artículo 4 que, a efectos del mismo, son zonas de protección las siguientes: a) los territorios designados como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS); b) los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación elaborados por las comunidades autónomas para las especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos; y c) las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos, cuando dichas áreas no estén ya comprendidas en las correspondientes a los párrafos a) o b). Las áreas correspondientes a esta última letra c) han de ser delimitadas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y mediante resolución motivada.

En aplicación de dichas previsiones, se dictó la Orden de 8 de febrero de 2011, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión. Esta Orden no se sometió a Dictamen de este Órgano Consultivo.

Por Decreto regional 89/2012, de 28 de junio, se establecen normas adicionales aplicables a las instalaciones eléctricas aéreas de alta tensión con objeto de proteger la avifauna y atenuar los impactos ambientales. En su Anexo II se establecen diversas zonas de protección, que sólo parcialmente coinciden con las del Real Decreto 1432/2008, pues contempla las siguientes zonas: a) *Los territorios designados como Zonas de Especial*

Protección para las Aves (ZEPAS), de acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. b) Los ámbitos de aplicación de los planes de recuperación y conservación elaborados por las comunidades autónomas para las especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los catálogos autonómicos. c) Las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos, cuando dichas áreas no estén ya comprendidas en las correspondientes a los párrafos a) o b) de este artículo (art. 4.19), zonas a las que se añade una franja adicional de 1500 metros a las ZEPAS, los espacios naturales protegidos, los espacios comprendidos en los PORN aprobados o en tramitación, los LIC, las ZEC y los humedales incluidos en el Inventario Regional de Humedales.

Señala el informe que las medidas de protección contempladas en el Decreto regional, que son exigibles a las líneas de alta tensión ubicadas en las áreas indicadas en el Anexo II, sólo son aplicables a los nuevos proyectos, pero no a las líneas peligrosas para la avifauna preexistentes a su entrada en vigor. No obstante, las medidas de protección que se derivan del Real Decreto 1432/2008, en virtud de su art. 3, se aplican a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos ubicadas en zonas de protección, que sean de nueva construcción, o que no cuenten con un proyecto de ejecución aprobado a la entrada en vigor de este Real Decreto, así como a las ampliaciones o modificaciones de líneas eléctricas aéreas de alta tensión ya existentes. También se aplica a las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos existentes a su entrada en vigor, ubicadas en zonas de protección, siendo obligatorias las medidas de protección contra la electrocución y voluntarias las medidas de protección contra la colisión.

El informe, a la luz de los datos registrados sobre electrocuciones de avifauna en la Región de Murcia, considera necesario revisar los límites de las áreas prioritarias de protección de la avifauna designadas conforme a lo previsto en el art. 4 del RD 1432/2008, para que se comprenda, además, las zonas de protección antielectrocución y anticolidión a las que se refiere el Decreto 89/2012, *“considerando que en todos estos territorios son obligatorias las medidas de protección contra la electrocución y voluntarias las de colisión en las líneas aéreas de alta tensión con conductores desnudos ya existentes que no cumplen el RD 1432/2008, así como la incorporación de nuevas zonas que presentan casos muy preocupantes de electrocución sobre especies en peligro de extinción, como es el caso del águila perdicera”*.

La propuesta de ampliación de las zonas de protección contempladas en la Orden de 8 de febrero de 2011, *“supondría incluir los siguientes ámbitos:*

- 1. Una franja adicional envolvente de las ZEPA de 1,5 Kilómetros alrededor de éstas.*
- 2. Los Espacios Naturales Protegidos.*
- 3. Espacios para los que existan instrumentos de planificación de recursos naturales (PORN), o se encuentren aprobados inicialmente.*
- 4. Lugares de Importancia Comunitaria y Zona de Especial Conservación.*
- 5. Inventario Regional de Humedales.*
- 6. Áreas de dispersión de águila perdicera en las llanuras que se encuentran en las estribaciones de las sierras de Moreras, Almenara, Carrascoy, Columbares, Altaona y Escalona”.*

El informe concluye como sigue:

“1º. La ampliación de las Áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de especies catalogadas de amenazadas previstas en el RD 1432/2008 supondría un incremento respecto al actual de 470.398,64 ha. Esta ampliación incluiría el 66,03% de todas las electrocuciones y el 89,47% de las electrocuciones de águila perdicera registradas.

2º. Los nuevos límites de las Áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de especies catalogadas de amenazadas se incorporarían automáticamente al Anexo II del D 89/2012 en lo que se refiere al informe preceptivo y vinculante de la Dirección General del Medio Natural para las líneas de nueva creación.

3º. A nivel regional, la ampliación de las zonas de protección del Real Decreto 1432/2008 sería de 233.705,18 ha (20,66% de la superficie regional) lo que permitiría corregir las líneas ya existentes en 625.677,42 ha (55,30 % superficie regional)".

SEGUNDO.- El 20 de abril de 2022 se elabora una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), que fundamenta la oportunidad y motivación de la nueva Orden en el informe técnico, de 25 de febrero de 2022, reseñado en el Antecedente primero de este Dictamen.

La Memoria no identifica cargas administrativas vinculadas a la futura disposición y afirma que carece de impacto presupuestario, que el impacto económico se limita a la exigencia de contar con el informe de la Dirección General del Medio Natural para los titulares de líneas de alta tensión de nueva creación, que los impactos por razón de género y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género son nulos, así como que la nueva disposición no tendrá impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

TERCERO.- El 5 de mayo de 2022 se publica en el BORM núm. 102, "Anuncio de información pública del Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente por la que se modifica la Orden de 8 de febrero de 2011 de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión".

Según se deduce del expediente, presentaron alegaciones las siguientes entidades: ADENSA (Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia); ANSE (Asociación de Naturalistas del Sureste); Ecologistas en Acción; CCOO (Sindicato Comisiones Obreras); STIPA (Asociación Naturalista de Jumilla); e I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U.

No se han incorporado al expediente las indicadas alegaciones, de las que se tiene noticia a través de su referencia en el informe de la Subdirección General de Patrimonio Natural y Cambio Climático (Dirección General del Medio Natural), de 20 de septiembre de 2022, de contestación a las mismas. En este informe se destaca que muchas de las alegaciones presentadas, sobre todo por las asociaciones ecologistas y CCOO, no tienen relación con la propuesta técnica que sustenta la nueva disposición y pretenden introducir modificaciones o nuevas regulaciones en el Decreto 89/2012, con exigencia de nuevas medidas de protección. Proponen, asimismo, una ampliación mayor de las zonas protegidas, pues señalan que habrían quedado fuera del Proyecto zonas de dispersión importantes de águila perdicera, de recolonización de quebrantahuesos y del buitre leonado, cuyos movimientos dispersivos no pueden ser extrapolados a ámbitos meramente regionales, porque realizan grandes desplazamientos y abarcan amplios territorios suprarregionales, por lo que consideran que la utilización el criterio de la dispersión de las especies no es correcto a la hora de establecer zonas de protección.

Por el contrario, la empresa de distribución eléctrica alegante considera que lo que procede es priorizar las correcciones de los apoyos e instalaciones eléctricas, con independencia de dónde se ubiquen éstos, en zonas de protección o no; que la ampliación de las zonas de protección no es una medida eficiente y proporcionada; que se incumplen los artículos 4,c, en relación con el 2.m) del Real Decreto 1432/2008, al entender que "la normativa básica estatal delimita expresa y concretamente, con carácter de *numerus clausus*, qué territorios pueden tener la consideración de "zona de protección", junto con las características que estos deben reunir para poder calificarse como tales, correspondiendo únicamente a las Comunidades Autónomas la obligación de identificar con precisión qué partes de sus respectivos territorios cumplen tales características y, por ende, deben ser calificadas como zonas de protección dentro de los tres tipos previstos en el Real Decreto 1432/2008". A continuación, reitera que "No es admisible que todas las partes de un territorio sean consideradas igualmente preferentes, pues ello vaciaría el significado del concepto de prioridad".

El informe técnico de respuesta a estas alegaciones las rechaza en su totalidad.

CUARTO.- Con fecha 11 de octubre de 2022, la Dirección General del Medio Natural remite a la Secretaría General de la entonces Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, un borrador de la futura Orden (es el primero que consta en la documentación remitida al Consejo Jurídico) junto a la documentación correspondiente al procedimiento de elaboración reglamentaria desarrollado hasta ese momento, para que se evacue el preceptivo informe del Servicio Jurídico de la Consejería.

El informe jurídico se evacua el 27 de octubre de 2022, en sentido desfavorable al Proyecto. Efectúa diversas observaciones, entre las que destaca una advertencia acerca del carácter no normativo, sino de mero acto administrativo, que habría de revestir la futura Orden. Además, considera que el Proyecto vulnera lo establecido en el Decreto 89/2012 y da pautas para establecer en el texto la delimitación de las zonas de protección, pues considera la Orden proyectada como poco precisa e insuficiente. Efectúa, asimismo, una observación procedimental respecto a la exigencia de los informes preceptivos de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente.

QUINTO.- El 10 de abril de 2023 se publica el Decreto-Ley 2/2023, de 5 de abril, de modificación de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial de la Región de Murcia, por el que se adiciona al artículo 31 de dicha Ley un apartado 3, en cuya virtud *"se habilita a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de medio natural a delimitar las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas, con el fin de desarrollar la protección de la Avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión"*.

En la parte expositiva del Decreto-Ley se alude al informe de 25 de febrero de 2022 reseñado en el Antecedente primero de este Dictamen, así como a la necesidad de efectuar esta habilitación legal para posibilitar la modificación de las áreas prioritarias de protección a la avifauna mediante una norma de rango inferior a Decreto, una Orden, superando así la petrificación del rango normativo de las áreas definidas en el Anexo II del Decreto regional 89/2012.

SEXTO.- El 20 de abril de 2023 se elabora una nueva versión del Proyecto de Orden y una nueva MAIN.

Con esta misma fecha, se formula propuesta de la Dirección General del Medio Natural al Consejero de adscripción para la aprobación del Proyecto como Orden.

SÉPTIMO.- Remitida la nueva documentación del Proyecto al Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación, se evacua informe el 18 de mayo de 2023, en sentido favorable, si bien se formulan diversas observaciones de carácter procedimental y sustantivo, entre las que destaca, una vez más, la exigencia de una mayor precisión en la delimitación de las nuevas áreas de protección.

De hecho, el Servicio Jurídico procede a la elaboración de una nueva versión del Proyecto.

OCTAVO.- El 14 de junio de 2023 se elabora una nueva versión de la MAIN intermedia, una nueva propuesta de la Dirección General del Medio Natural al Consejero de adscripción y una nueva versión del Proyecto de Orden, tras la incorporación de un anexo cartográfico con la representación sobre el territorio de la Región de Murcia de las zonas de protección de la avifauna.

NOVENO.- Se incorpora al expediente el certificado, expedido el 3 de octubre de 2022 por el Secretario de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, según el cual *"a petición de la Dirección General del Medio Natural de la Región de Murcia se sometió a consulta por procedimiento escrito a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el día 16 de septiembre de 2022, el Informe-propuesta de ampliación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, o en los catálogos autonómicos, incluidos en las zonas de protección a la avifauna del RD 1432/2008. Habiéndose concedido un plazo hasta el 30 de septiembre para sugerencias y alegaciones por los miembros de la Comisión, no se ha recibido comentario alguno"*.

DÉCIMO.- Los días 10 y 12 de julio de 2023, siguiendo una observación contenida en el informe del Servicio Jurídico de la Consejería promotora del Proyecto, evacuan informe los Servicios de Minas y de Energía de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera (Consejería de Empresa, Economía Social y

Autónomos), en los que se manifiesta carecer de argumentos para oponerse a la nueva delimitación de las zonas de protección, que consideran una competencia exclusiva de la Dirección General del Medio Natural. Se indica, no obstante, que una vez entre en vigor la nueva zonificación, desde la Dirección General de Energía se procederá a llevar a cabo las actuaciones necesarias para poder identificar las líneas aéreas de alta tensión cuyo trazado se encuentre dentro de las zonas de protección y a requerir a sus titulares su adaptación a las prescripciones técnicas indicadas en el Real Decreto 1432/2008.

UNDÉCIMO.- El 14 de julio de 2023 se formula una nueva versión de la MAIN que da cuenta de la emisión de informe favorable al Proyecto de Orden por parte del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, de 15 de noviembre de 2022, que se incorpora al expediente.

DUODÉCIMO.- Recabado, el 3 de agosto de 2023, el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, se evacua el 18 de octubre, con el parecer favorable del Órgano Consultivo al Proyecto, atendiendo a su finalidad y a la perentoriedad de adaptar la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas, especialmente necesaria en relación con el águila perdicera. Una actualización que, a su juicio, deviene necesaria a la luz de la mejora del conocimiento sobre los riesgos de electrocución y colisión de aves con líneas aéreas de alta tensión, debido, tanto al importante crecimiento de las infraestructuras de transporte de energía eléctrica, como a la evolución natural de los territorios en los que se desarrollan las actividades propias de estas especies.

Se congratula el CES de la inclusión entre las zonas de protección de avifauna de los territorios delimitados en los planes de protección de fauna aprobados en 2016, relativos al águila perdicera y a la malvasía cabeciblanca, si bien recuerda que son los dos únicos planes de recuperación de fauna aprobados hasta la fecha, lo que, entre otras consecuencias, determina que continúa sin poder finalizar el proceso para la delimitación de todas las zonas a las que Real Decreto 1432/2008 confiere directamente la consideración de zonas de protección, a las que deberían aplicarse sus disposiciones de forma directa.

En tercer término, añade que hubiera sido también de utilidad la incorporación a la MAIN de la información sobre el estado de ejecución de la Resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, por la que se determinan las líneas de distribución eléctrica que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6 y 7 y en el anexo del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, publicada el 5 de junio de 2018 en el BORM. En este sentido, advierte el CES que el apartado segundo de esta Resolución prescribe que *“los titulares de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión con conductores desnudos ya existentes, ubicadas en zonas de protección, contenidas en el anexo de la presente resolución, deberán presentar ante la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera y en el plazo de un año a partir de la notificación de la presente resolución el correspondiente proyecto para adaptarlas a las prescripciones técnicas establecidas contra la electrocución y en el anexo del Real Decreto 1.432/2008, de 29 de agosto, debiéndose optar por aquellas soluciones técnicamente viables que aseguren la mínima afección posible a la continuidad del suministro”*. Y ello porque el plazo de un año establecido en esta Resolución se halla ampliamente superado, al igual que los previstos en los planes de recuperación del águila perdicera y de la malvasía cabeciblanca.

Se señala, en cuarto término, la problemática planteada por las frecuentes pausas en el ritmo de aprobación de los instrumentos de planificación, puesta de manifiesto claramente en el retraso en la aprobación de los planes de recuperación del águila perdicera y la malvasía cabeciblanca y, sobre todo, en la paralización de la tramitación de los restantes planes pendientes de aprobación. Y, por otra parte, advierte que el proceso de aprobación y ejecución de las medidas contempladas en el Real Decreto 1432/2008, que corresponde a la Administración de nuestra Comunidad Autónoma, presenta las mismas características puestas de relieve respecto a la planificación general del medio natural y la biodiversidad, señalando expresamente que *“Como viene reseñando esta Institución, los retrasos en el cumplimiento de los compromisos y obligaciones en este ámbito no sólo pueden poner en riesgo la financiación externa o incluso conducir al inicio de expedientes sancionadores como consecuencia del incumplimiento de la normativa europea sino también ocasionar relevantes efectos negativos sobre la conservación de la biodiversidad. Además de causar situaciones de inseguridad jurídica para los propietarios, gestores y usuarios del lugar, con efectos indeseables sobre el desarrollo económico del entorno inmediato”*.

El CESRM, además, vuelve a llamar la atención sobre el hecho de que, hasta que no se produzca la aprobación de los correspondientes instrumentos de gestión, se mantendrá un obstáculo para el desarrollo de iniciativas de

aprovechamiento sostenible en estos lugares, como consecuencia de la falta de un marco normativo estable y previsible imprescindible para la adecuada evaluación de las consecuencias de las hipótesis de actuación.

Finalmente, hace constar que esta nueva fase del proceso debe extenderse hasta la aprobación una nueva Resolución que actualice el listado de las líneas de distribución eléctrica que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en los artículos 6, 7 y en el anexo del Real Decreto 1.432/2008, contenido en el anexo de la Resolución de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera, publicada en el BORM de 5 de junio de 2018, conforme a la previsión del artículo 5.3 del referido Real Decreto, que dispone que *“una vez completadas las modificaciones de las líneas eléctricas determinadas en el apartado 2, el órgano competente de la comunidad autónoma podrá realizar una actualización de la resolución”*.

DECIMOTERCERO.- El 27 de octubre de 2023 se incorpora al expediente una nueva versión de la MAIN y del Proyecto de Orden, que pasa de contar con cuatro artículos a uno único. La referida MAIN no justifica o explica el cambio operado en el Proyecto.

DECIMOCUARTO.- Con fecha 18 de diciembre de 2023, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe 160/2023, de carácter facultativo, en sentido favorable al Proyecto de Orden, sin perjuicio de diversas observaciones de naturaleza procedimental y de conformación del expediente, así como de contenido, con una observación esencial a la parte expositiva de la norma, en relación con la no justificación de su adecuación a los principios de buena regulación. Advierte, asimismo, que no se acompañan las alegaciones ni el documento de consulta pública previa referida al Proyecto de Orden que se informa.

DECIMOQUINTO.- El 11 de enero de 2024 se incorporan al expediente nuevas versiones de la MAIN y del Proyecto de Orden, recogiendo este último la observación efectuada por la Dirección de los Servicios Jurídicos acerca de su adecuación a los principios de buena regulación.

Esta versión del Proyecto es la última que obra en el expediente, que consta de parte expositiva innominada, un artículo único, una disposición derogatoria y una final.

En síntesis, el Proyecto, en un artículo único, procede a delimitar las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de especies de aves catalogadas como amenazadas, al tiempo que da publicidad a la delimitación en formato digital de todos los territorios que conforman las zonas de protección para las que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión. Se deroga, además, la ya citada, Orden de 8 de febrero de 2011.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 22 de enero de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar la siguiente

CONSIDERACIÓN

ÚNICA.- Carácter del Dictamen. Naturaleza no normativa del Proyecto.

El Dictamen se ha solicitado como preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en cuya virtud, el Consejo habrá de ser consultado en relación con los Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

Si bien la consulta no se detiene en razonar el carácter preceptivo del Dictamen, cabe considerar que la Consejería entiende la obligatoriedad de su solicitud, al considerar que el futuro reglamento constituirá un desarrollo de la legislación básica del Estado, y ello aun cuando la normativa básica a desarrollar se encuentre, no en una disposición de rango legal, sino en una norma reglamentaria, concretamente en el Real Decreto 1432/2008, cuyo artículo 4.1, letra c), encomienda al órgano competente de cada Comunidad Autónoma la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves catalogadas como amenazadas. Cabe recordar que, como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la noción material de lo básico posibilita que disposiciones de rango formal inferior a ley

contengan normas de tal carácter, por lo que no es óbice para considerar como disposición de desarrollo y/o adicional de protección, ex art. 149.1, 23ª CE, de la legislación básica estatal aquélla que lo es de preceptos básicos contenidos en una norma reglamentaria.

De conformidad con el indicado artículo 4 del Real Decreto 1432/2008, que es básico conforme a su Disposición final primera, la delimitación de las áreas prioritarias habrá de realizarse "*mediante resolución motivada*", lo que a *priori* parece apuntar, no a un acto regulador o normativo, creador de Derecho, sino más bien a un mero acto administrativo de aplicación del Derecho. Así lo indicó en su primer informe el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, que negaba la condición de disposición de carácter general a la futura Orden, con las consecuencias que de ello se derivaban en relación, entre otros aspectos, con su procedimiento de elaboración.

De hecho, algún borrador del Proyecto (el que consta como documento número 12 del expediente) añadía al final el conocido como pie de recurso, propio de los meros actos administrativos, contemplando la posibilidad de presentar recurso de reposición frente a la Orden, cuando es sabido que las disposiciones de carácter general no son susceptibles de recurso en vía administrativa, ex artículo 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Debe advertirse que la vigente Orden de 8 de febrero de 2011, de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la Avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión, no fue sometida, en su tramitación, a Dictamen de este Consejo Jurídico. No obstante, sí se hizo una referencia a esta Orden de 8 de febrero de 2011, que pretende derogar el Proyecto de Orden sobre la que se dictamina, en nuestro Dictamen 230/2011, emitido en el procedimiento de elaboración del Decreto 89/2012. Señalábamos entonces que, "*en cumplimiento*", no en desarrollo, del art. 4.2 del Real Decreto 1432/2008, por Orden del titular de la Consejería competente, de 8 de febrero de 2011, se han publicado las áreas de protección previstas en la normativa básica estatal.

También en prácticamente todas las Comunidades Autónomas la delimitación de estas áreas prioritarias se ha venido realizando mediante meros actos administrativos, salvo que el instrumento de aprobación no se limitara a la designación de estas áreas, ex artículo 4.2 del Real Decreto 1432/2008, sino que excediera de la misma, contemplando normas adicionales de protección (es el caso, por ejemplo, de Andalucía, Cantabria o Castilla y León).

Así, son meros actos administrativos las siguientes resoluciones autonómicas: la Orden de 15 de mayo de 2015, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración de las especies de la avifauna amenazada en la Comunidad Autónoma de Canarias, a los efectos de aplicación del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión; la Resolución de 15 de marzo de 2017, del Conseller de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca por la cual se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas en las Islas Baleares; la Resolución de 18 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Patrimonio Natural, por la que se actualiza la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de aves incluidas en el Catálogo Gallego de especies amenazadas, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia en las que serán de aplicación medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión; la Resolución de 30 de junio de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón; la Resolución de 14 de julio de 2014, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión; la Resolución de 28 de agosto de 2009, del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de las especies de aves

incluidas en el catálogo regional de especies amenazadas de Castilla-La Mancha, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión; la Resolución MAH/3627/2010, de 25 de octubre, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas en Cataluña, y se da publicidad de las zonas de protección para la avifauna con la finalidad de reducir el riesgo de electrocución y colisión con las líneas eléctricas de alta tensión; la Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección a los efectos de la aplicación en Navarra del Real Decreto 1432/08, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión; y, la Resolución de 4 de febrero de 2020, de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, por la que se dispone la publicación de las zonas de protección en el Principado de Asturias en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

Debe destacarse, asimismo que las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Valladolid, números 1167/2022, de 27 de octubre, y 847/2023, de 12 de julio, califican a las resoluciones autonómicas por las que se delimitaron las áreas de protección del artículo 4.1, c) del Real Decreto 1432/2008 como disposiciones de carácter general, pero porque, en ese caso, y a diferencia de lo que sucede en el caso de la Orden sometida a Dictamen, dichas resoluciones autonómicas sí innovan el ordenamiento jurídico, al no limitarse a delimitar las áreas de protección del art. 4.1.c) del tan ya aludido Real Decreto estatal, por lo que debe sostenerse su carácter normativo.

En efecto, señala la primera de las sentencias referidas que:

“...A la vista de la jurisprudencia transcrita podemos concluir que efectivamente, tal y como se sostiene por todos los intervinientes, la Orden FYM/79/2020 constituye una disposición general y no un acto administrativo como razonamos a continuación.

(...)

Consideramos que la Orden impugnada va más allá de lo que el RD estatal identifica como zonas prioritarias en su art. 2 m) y, en atención a las especiales circunstancias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en cuanto a la presencia de avifauna, declara que las medidas previstas en el RD para las zonas de protección en el definidas se han de aplicar en todo el territorio. La resolución impugnada no motiva que en todo el territorio de Castilla y León se cumplan las previsiones del art. 2 m) para ser declarada zona prioritaria (lo que además no estimamos que sea contrario al espíritu del RD) sino que la Autoridad Ambiental, en el ejercicio de sus competencias, ha considerado que existen motivos por los que en todo el territorio de la Comunidad Autónoma se deben aplicar las medidas de protección previstas en el RD estatal. Con esta declaración la orden impugnada disciplina, con vocación de permanencia, una determinada situación - las medidas de protección que deben adoptar los tendidos eléctricos que discurran por el territorio de Castilla y León- que será aplicable y determinará el contenido de posteriores actos administrativos dando lugar a la existencia de derechos y deberes y regulando la situación futura de los tendidos eléctricos dentro del territorio de Castilla y León.

En definitiva, la Orden impugnada tiene el alcance general y abstracto y vocación de permanencia propio de las disposiciones generales; innova el ordenamiento en cuanto la Administración establece una ordenación de los tendidos eléctricos que transcurren por el territorio de la Comunidad Autónoma en lo relativo a las medidas de protección para la avifauna que será aplicable en posteriores resoluciones de aprobación o modificación de líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

Como declara reiterada jurisprudencia, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En

este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. Los actos administrativos, aunque pueden estar dirigidos a una pluralidad de personas, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo.

Por último y en cuanto a la forma que ha adoptado la resolución impugnada consideramos conveniente recordar que ni la denominación, ni el rango del instrumento a través del cual se aprueba, determinan su naturaleza de manera tal que aun llamándose Orden cabe la posibilidad de que nos encontremos ante una disposición general pues el artículo 71.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dice que adoptarán la forma de Órdenes "las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente".

Por lo tanto, si la denominación de "orden" no sirve para determinar la naturaleza de disposición general, tampoco puede servir para considerarla un acto administrativo o "resolución" debiendo por ello estar al marco normativo en el que la Orden impugnada se encuadra, así como su contenido.

La Sala estima que la Orden impugnada es una disposición general y, en consecuencia, al no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido para su elaboración, previsto en los arts. 75 y 76 de la Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 2/2017, de 4 de julio, el Acuerdo impugnado es nulo de pleno derecho, con arreglo al art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre".

Recuérdese, a mayor abundamiento, que la STC 163/1995, de 8 de noviembre, pronunciándose sobre el carácter normativo o no de las declaraciones de espacios naturales protegidos, señaló que la "declaración, en cuanto tal y en particular como ligada de un modo u otro a un Plan y a los trámites de garantía propios del mismo y también exigidos por la ley, es, evidentemente, un acto de ejecución y no una norma de desarrollo de las de carácter básico, ni tampoco una «norma adicional de protección» como las que en la materia pueden dictar las Comunidades Autónomas puesto que, con toda evidencia, le falta carácter normativo".

A la luz de esta doctrina, y a juicio de este órgano consultivo, la declaración de espacios naturales en ejecución de la derogada Ley 4/1989, hoy de la Ley 42/2007, o la delimitación de las áreas previstas en el artículo 4.1, letra c) del Real Decreto 1432/2008, son variaciones de una misma modalidad de actividad administrativa, que consiste en la declaración o delimitación de zonas a las que se aparea un concreto régimen jurídico normativamente regulado.

El proyecto de Orden, pues, carece de las dos notas que caracterizan a las fuentes del derecho, esto es, innovación del ordenamiento jurídico, generalidad y vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico. A favor de la consideración de las declaraciones de espacios naturales como actos administrativos y en contra, por ende, de su carácter normativo, puede señalarse también el cierto paralelismo existente entre éstas y las declaraciones de vías pecuarias y de bienes de interés cultural.

Asimismo, en nuestro Dictamen 115/2016 advertíamos, en este sentido, lo siguiente: "Debe recordarse que, como ya se indicaba en la Memoria de este Órgano Consultivo del año 2000 y, entre otros, en nuestro Dictamen 160/2002, la inclusión de los proyectos de reglamentos en el citado artículo viene condicionada, esencialmente, a que vayan dirigidos a desarrollar una Ley de la Asamblea Regional o la legislación básica del Estado, situándonos así en la categoría de los reglamentos ejecutivos o de desarrollo o aplicación de ley. El Tribunal Supremo ha indicado, respecto de estos reglamentos, que son todos aquellos que se convierten en complemento indispensable de la norma que desarrollan, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida por la ley formal, dirigiéndose la intervención del órgano consultivo a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, re vistiendo por tanto un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley, máxime cuando la omisión de la consulta, caso de ser preceptiva, determina la nulidad de pleno derecho de la disposición.

Pese a que el informe de 17 de junio de 2011 del Servicio de Pesca y Acuicultura cuestiona la preceptividad de nuestro Dictamen (aunque en la memoria elaborada en el mes de febrero se sostiene lo contrario, según el folio 112 reverso) en el entendimiento de que el Proyecto de Decreto "no constituye un complemento indispensable de

la norma que desarrolla", este Órgano Consultivo no tiene dudas acerca de la caracterización del mismo como reglamento ejecutivo de la LPMARM, fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la legislación precitada. Concretamente, y en relación con las zonas de protección pesquera, entre las que se incluyen las reservas marinas, el Proyecto desarrolla las previsiones de la Ley regional precitada en cuanto al alcance de la declaración de reserva marina (artículos 6 y 7), que se extiende al establecimiento de las condiciones y limitaciones en el ejercicio de la actividad pesquera en las distintas áreas o zonas de protección en el ámbito geográfico al que se extiende. Así pues, desde la vertiente de regulación de la reserva marina, el Proyecto de Decreto es un complemento indispensable para la Ley que desarrolla, al establecer las prohibiciones y limitaciones según las zonas (células) para la pesca profesional (artículo 3), la pesca recreativa (artículo 4), el fondeo de embarcaciones (artículo 5), la extracción de flora y fauna marina (artículo 6) y las actividades subacuáticas (artículo 7).

Por tanto, la disposición proyectada se subsume plenamente en la concepción de reglamento ejecutivo contenida en la Sentencia 18/1982 del Tribunal Constitucional: "existe en nuestro derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a Ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como reglamentos ejecutivos aquellos que están directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos "cuyo cometido es desenvolver una Ley preexistente o que tienen por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución".

De otra parte, su caracterización de reglamento ejecutivo viene también sustentada por la creación de derecho objetivo (Dictamen 46/2004 de este Consejo), concretada en la regulación de las prohibiciones y limitaciones en el ámbito afectado, pues éstas no explicitan meros objetivos, propuestas o recomendaciones, sino el establecimiento de normas con eficacia ad extra, cuyo incumplimiento viene sancionado por la Ley que desarrolla y a la que se remite el Proyecto de Decreto (artículo 9).

En suma, al tratarse de un desarrollo reglamentario de la LPMARM, el carácter preceptivo de nuestro Dictamen es claro, al igual que se ha entendido por otros Órganos Consultivos similares al nuestro en disposiciones reglamentarias con la misma finalidad (por todos, Dictámenes 585/1993 del Consejo de Estado, 3/2015 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y 17/2007 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares)".

En consecuencia, y de forma congruente con lo sostenido entonces, si la Orden proyectada no establece nuevas normas, derechos y deberes, no innova el ordenamiento y, si en definitiva no crea derecho objetivo, la Orden proyectada carecería del carácter normativo predicable de los reglamentos ejecutivos. Por ello, a continuación, se procede a analizar el contenido de la Orden sometida a Dictamen, cuyo texto ha sufrido relevantes modificaciones durante su tramitación.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el Decreto regional 89/2012, de 28 de junio, establece en su Anexo II zonas de protección para la avifauna por las que, con carácter general, se prohíbe que discurran nuevas líneas eléctricas aéreas (art. 5.3), sin perjuicio de autorizar el paso por dichas zonas, en los casos en los que se justifique la imposibilidad de un trazado alternativo, en cuyo caso, si no están sometidas a Evaluación de Impacto Ambiental, habrán de contar con el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General competente en materia de medio ambiente (art. 6.2).

El Proyecto de Orden, en sus primeras versiones, pretendía unificar las zonas de protección de la avifauna contempladas en el Real Decreto 1432/2008 y en el Decreto regional 89/2012, sometiendo al informe de la Dirección General del Medio Natural, previsto en el artículo 6 del Decreto, las líneas eléctricas que no discurrieran

por áreas comprendidas en su Anexo II, que resultarían así modificadas y ampliadas. Ello movió al Servicio Jurídico de la Consejería a considerar que, en realidad, la Orden proyectada pretendía alterar el contenido del Decreto, lo que no podía realizarse por una norma con rango inferior a este último. Idéntico razonamiento se hacía respecto de otras previsiones contenidas en el Proyecto originario, como la exclusión de las áreas urbanas y las zonas industriales que pudieran verse afectas por las áreas de protección establecidas en el Decreto, y la previsión de que la revisión o modificación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de especies de aves catalogadas se realizaría por Resolución de la Dirección General del Medio Natural. Estos razonamientos, unidos a la consideración de que la delimitación por la Comunidad Autónoma de las áreas previstas en el artículo 4.1, letra c) Real Decreto 1432/2008 había de realizarse por mero acto administrativo y no por una disposición de carácter general, llevaron al Servicio Jurídico de la Consejería consultante a informar desfavorablemente el Proyecto.

Con el fin de superar las dificultades expuestas, se dictó el Decreto-Ley 2/2023, de 5 de abril, que, mediante la modificación del artículo 31 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, habilitó al Consejero competente en materia de medio natural *“a delimitar las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas, con el fin de desarrollar la protección de la Avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión”*. Según su Exposición de Motivos, *“La revisión de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Español de Especies, delimitadas en la Orden de 8 de febrero de 2011, llevada a cabo por una modificación de esta orden por otra norma de igual rango, no es posible teniendo en cuenta el Decreto 89/2012, de 28 de junio, ya que con la revisión de las áreas prioritarias delimitadas en la Orden de 8 de febrero de 2011, se modifican las zonas de protección reguladas de forma más amplia en el Anexo II de este Decreto, cuyo artículo 4.1 se refiere exclusivamente a la delimitación de las zonas de protección mediante orden, pero no a la ampliación de las mismas como se pretende. Por ello, la modificación de las áreas prioritarias de protección a la avifauna debería instrumentarse, de acuerdo con el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, mediante la aprobación del correspondiente Decreto de Consejo de Gobierno, en cuanto titular de la potestad reglamentaria, que unificara las zonas de protección previstas tanto en la Orden de 8 de febrero de 2011, como en el Decreto 89/2012, de 28 de junio”*.

De lo expuesto, no obstante, no puede deducirse el parcial carácter reglamentario de la versión del Proyecto sometida a Dictamen, que supone exclusivamente una aplicación del Real Decreto 1432/2008, que en su artículo 4.1, letra c), encomienda al órgano competente de la Comunidad Autónoma delimitar las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local correspondientes a su ámbito territorial.

En efecto, aunque la intención inicial fuera, como se ha señalado, modificar el ámbito de aplicación del Decreto 89/2012, lo cierto es que la última versión del Proyecto de Orden sometido a consulta no opera modificación alguna del mismo, sino que, en todo caso, da cumplimiento, además de al artículo 4.1, letra c), del Real Decreto, al artículo 4.1 del propio Decreto 89/2012, que establece que *“Corresponderá al órgano competente en materia de medio ambiente la delimitación, mediante Orden publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), de las zonas de protección previstas en el Anexo II, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del presente decreto”*, en la medida en que éstas se encuentran contempladas en el apartado 3 de dicho Anexo II.

En el supuesto sometido a Dictamen, y cuando comienza a elaborarse la Orden, el Consejero carecía de habilitación para operar una modificación del ámbito de aplicación del Decreto 89/2012. Como ya se ha indicado, el 5 de mayo de 2022 se publica en el BORM núm. 102, *“Anuncio de información pública del Proyecto de Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente por la que se modifica la Orden de 8 de febrero de 2011 de la Consejería de Agricultura y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión”*. Y es el 10 de abril de 2023 cuando se publica el Decreto-Ley 2/2023, de 5 de abril, de modificación de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial, por el que se adiciona al artículo 31 de dicha Ley un apartado 3, en cuya virtud *“se habilita a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de medio natural a delimitar las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas de amenazadas, con el fin de desarrollar la protección de la Avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas aéreas eléctricas de alta tensión”*.

Que se habilite al Consejero a la delimitación de las áreas prioritarias no plantea problema con el supuesto sometido a Dictamen. De hecho, antes de la habilitación específica otorgada por el Decreto-Ley al Consejero, dicha delimitación ya se realizó por Orden del Consejero en 2011; pero es que el nuevo artículo 31.3 de la Ley 7/1995, de 21 de abril, después de su modificación, no habilita al Consejero para lo que inicialmente pretendía la Orden, esto es, para modificar el ámbito de aplicación del Decreto 89/2012, que establece normas adicionales de protección, a través de Orden del Consejero. Precisamente en la parte expositiva del Decreto-Ley se alude al informe de 25 de febrero de 2022 del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, reseñado en el Antecedente primero de este Dictamen, así como a la necesidad de efectuar esta habilitación legal para posibilitar la modificación de las áreas prioritarias de protección a la avifauna mediante una norma de rango inferior al decreto, una orden, superando así la petrificación del rango normativo de las áreas definidas en el Anexo II del Decreto 89/2012.

Ahora bien, lo cierto es que la versión del Proyecto de Orden sometida a Dictamen de este Consejo Jurídico procede exclusivamente a redelimitar las áreas prioritarias, incorporando a las ya delimitadas mediante Orden de 2011, algunas de las zonas en las que resulta de aplicación el Decreto 89/2012. Como puede comprobarse, no es necesario superar petrificación alguna, en la medida en que las áreas prioritarias se delimitan a través de acto administrativo, pudiendo adoptar el acto administrativo o instrumento formal de delimitación la forma de resolución o de Orden motivadas, como fue el caso de la Orden que pretende derogar el proyecto de Orden sometido a Dictamen. En consecuencia, no habría sido necesario modificar el aludido artículo 31 de la Ley 7/1995, pues se trataría de la habilitación para modificar el ámbito de aplicación de un Decreto de Consejo de Gobierno mediante Orden de un Consejero (lo que al final no hace el Proyecto), en la medida en que lo único que este hace en su última versión es designar y situar en el mapa la nueva delimitación de las áreas prioritarias, que supone ampliarlas a algunas zonas que incluye el Anexo II del aludido Decreto, pero sin modificar este.

En consecuencia, puede afirmarse que la Orden proyectada no constituye desarrollo de una norma básica estatal a través de una norma reglamentaria con rango de Orden de Consejería, sino que, atendiendo a su contenido, procede a la redelimitación de las áreas prioritarias, de nuevo a través de Orden del Consejero, en aplicación del Real Decreto 1432/2008, cuyo artículo 4.1, letra c, encomienda al órgano competente de cada Comunidad Autónoma la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves catalogadas como amenazadas.

Por lo expuesto, debe señalarse que, si la Orden proyectada no excede, como sucede, de la actualización de la Orden de 2011, al tratarse de un acto administrativo, no procedería su tramitación como disposición de carácter general. En efecto, entiende este Consejo Jurídico que el Consejero ostenta competencia para designar áreas de protección, cuya resolución, adopte o no la forma de orden, tendrá la consideración de acto administrativo.

Teniendo en cuenta la conclusión alcanzada, no es necesario entrar en el examen del procedimiento de elaboración y del contenido de la norma proyectada.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El Proyecto de Orden tiene naturaleza de mero acto administrativo, por lo que no procede su tramitación como disposición de carácter general, ni la evacuación de Dictamen preceptivo sobre su contenido.

No obstante, V.E. resolverá.