



OPINIÓN LEGAL NO PRECEPTIVA, EMITIDA EN RESPUESTA A CONSULTA JURÍDICA PLANTEADA AL SERVICIO JURÍDICO CENTRAL DEL GOBIERNO VASCO POR LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE, EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE ESPECIES AMENAZADAS.

CCSS_SOI_2237/22_05

61/2022 OL - DDLCN

I.-INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de patrimonio natural y cambio climático del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, con fecha 11 de mayo de 2022, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la emisión de opinión legal no preceptiva en respuesta a consulta en torno a las incompatibilidades de obtención de subvenciones por parte de altos cargos.

La presente opinión legal se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

Conforme al artículo 8.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, *“corresponde a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales el asesoramiento en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco”,* recogiendo en el párrafo 2 la posibilidad de que *“ las personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia”.*

A tal efecto, las consultas o solicitudes de opinión legal, conforme al apartado 3 del mismo artículo *"deberán ir acompañadas de un informe realizado por la Asesoría Jurídica del departamento o del organismo que la promueve, en el que:*

a) Se describirán, con el detalle necesario, los hechos o el sustrato fáctico del asunto, así como el marco jurídico que considera en principio aplicable y los antecedentes administrativos y jurisprudenciales que se consideran relevantes.

b) Se concretará la consulta, sobre la base de los hechos y los antecedentes descritos, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento.

c) Se justificará la conveniencia de reclamar el asesoramiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

b) Se concretará la consulta, sobre la base de los hechos y los antecedentes descritos, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento.

c) Se justificará la conveniencia de reclamar el asesoramiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco".

Este informe no consta en el expediente indicándose en la consulta que el mismo se ha solicitado pero que *"el informe jurídico se está demorando más de lo deseado"* y que por parte de la asesoría jurídica departamental se les ha indicado que *"en el citado informe se recomendará solicitar el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central"*.

Este hecho indica que por parte de la asesoría jurídica departamental se está obviando el deber jurídico de actuar de los órganos administrativos que está sólidamente vinculado con el carácter irrenunciable de las competencias administrativas (art. 8 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) lo cual somete a los mismos al deber legal de ejercitar las competencias cuando se presenta el supuesto de hecho contemplado por las normas que las regulan.

II.-PLANTEAMIENTO DE LA CONSULTA

Tal y como se desprende de la documentación remitida por la Dirección consultante, los términos en que se formula la consulta responden a los siguientes antecedentes:

A tenor del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Por su parte, el artículo 11.1.a), de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, establece que es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de ecología y medio ambiente.

En ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de medio ambiente y ecología, el Parlamento Vasco ha aprobado recientemente la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi (número 246 del Boletín Oficial del País Vasco, de 10 de diciembre de 2021), norma que, en aplicación de su Disposición Final Tercera, ha entrado en vigor el 12 de abril del 2022.

En la consulta se recuerda que de la lectura del artículo 50.3 del 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 (antecedente normativo directo de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre) *"se entendía que los Planes de Reintroducción citados tenían naturaleza de acto administrativo"*, pero que esta conclusión ha sido cuestionada a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo 211/2019, del 28 de enero de 2019 que resuelve el recurso de casación número 2007/2017.

Por ello, la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático considera necesario que se emita opinión legal al respecto sobre las siguientes cuestiones:

(1) ¿Los Planes de Gestión citados en el artículo 70?2 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, son disposiciones de carácter normativo (reglamentos), o, por el contrario, tienen naturaleza de acto administrativo?

(2) ¿La tramitación administrativa de los expedientes que tienen como objeto los Planes de Gestión citados en el artículo 70?2 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, deben tramitarse con arreglo a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y demás normativa de aplicación a la tramitación de las disposiciones de carácter general.

III.- OPINIÓN LEGAL

Se nos pregunta por los planes de gestión de las especies protegidas, en concreto sobre su naturaleza jurídica y la tramitación que ha de seguir para su aprobación.

1. Antecedentes de interés.

La Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi contempla en su art. 70.2 la aprobación de un plan de gestión para la protección de especies amenazadas. La adopción de estos planes es imperativa y resulta una consecuencia legal obligatoria tras la inserción de determinadas especies en este catálogo.

El precepto se inserta en Título V, sobre Protección de especies silvestres, Capítulo II Tipología de especies. Se encuentra, por tanto, un Título diferente del dedicado a los Espacios Protegidos y su planificación (Título IV), de ahí que estos planes que ahora nos ocupan sean muy diferentes de los previstos para la protección de ámbitos terrestres, como son los parques o las zonas Red Natura 2000 (RN2000).

En estos momentos, este plan de gestión de especies amenazadas tiene su norma básica de contraste en el art. 59 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la

Biodiversidad, si bien esta norma se aplica exclusivamente a las especies incluidas en el Plan Español de Especies Amenazadas, catálogo que se rige por normas distintas a las del vasco.

A nivel autonómico, el antecedente inmediato a este plan del art. 70.2 Ley 9/2021 se encuentra en el art. 50.2 del derogado Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, que a su vez deriva del artículo 47 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco. Según la anterior normativa vasca, tras la inclusión en el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de una especie, subespecie o población de fauna o flora una vez catalogada, se redactará y aprobará *“un Plan de Gestión que contendrá las directrices y medidas necesarias para eliminar las amenazas existentes sobre dichas especies, promoviendo la recuperación, conservación o manejo adecuado de sus poblaciones, así como la protección y mantenimiento de sus hábitats”*.

Este precepto fue desarrollado en el por Decreto 167/1996, de 9 de julio, por el que se regula el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora, Silvestre y Marina.

Como antecedente judicial de estos planes de gestión de especies, cabe destacar que ha sido examinado en sede judicial el Plan del Quebrantahuesos aprobado por la Diputación Foral de Bizkaia dictado conforme a la normativa anterior.

Así, el TSJPV en su sentencia de 9 de junio de 2008 (Nº de Recurso: 1350/2006), anula dicho plan de gestión para esta especie por incumplimiento de las normas de atribución multinivel previstas en el Decreto señalado. Posteriormente, este pronunciamiento se reiteró en la STJPV de seis de octubre de dos mil ocho (Nº de Recurso: 1349/2006).

La meritada sentencia del TSJPV, de 9 de junio de 2008, examinó la naturaleza jurídica de estos planes de gestión de especies con motivo del recurso contra el plan del quebrantahuesos, y afirmó:

“De este modo, tratándose de especie catalogada perteneciente a la fauna silvestre, el Departamento de Agricultura y Pesca de la CAPV no cuenta con competencia plena para redactar y aprobar el Plan de Gestión, sino que esas actividades

se confían a la coordinación entre el citado Departamento y los órganos forales. En quién va a recaer el acto ultimador y solemne de la aprobación no es algo que la ley defina de manera tajante, pero queda apuntada la solución reglamentaria de que, como dice el artículo 8.2 del Decreto 167/1.996 , corra a cargo de dichos órganos forales.

¿Quiere significar lo anterior que la ley asigna a la competencia exclusiva de cada territorio foral la aprobación del plan de gestión, o de un plan de gestión para su propio ámbito? Rotundamente no. Lo que la Ley impone, -y no nos corresponde a nosotros valorar el mayor o menor realismo y viabilidad de sus mandatos-, es que el plan o instrumento mismo sea redactado en sede de coordinación de ambos niveles de Administración General y territorial del País Vasco, o siendo más precisos, de Instituciones Comunes y Forales.

Esta primera conclusión rompe ya con la lógica de que nos encontremos ante la gestación de un Reglamento o disposición de carácter general al uso, cuya formación, contenido y puesta en vigor mediante el acto formal pertinente, corresponda de manera excluyente a una Administración pública del País Vasco. Se está, al contrario, ante un elemento de ordenación técnica y jurídica bien diferenciado de las disposiciones administrativas de carácter general, al menos en lo que se refiere a los presupuestos competenciales y procedimentales, muy al margen de que materialmente pueda contener limitaciones que afecten a la esfera de los administrados y quepa por ello, -como sucede con los Planes urbanísticos-, aplicarles aquella categoría de normas, o de elementos que innovan e integran el ordenamiento jurídico-administrativo.

En principio, los planes, al igual que los programas y directrices gubernamentales, no son disposiciones reglamentarias, siquiera de carácter orgánico, ni normas jurídicas objetivas, sino meros instrumentos o enunciaciones de bases y medios para lograr determinados fines y políticas públicas. Su mención en el ordenamiento jurídico es discreta y secundaria como corresponde a su naturaleza principalmente prejurídica, -así, artículo 5.1.j) de la Ley del Gobierno 50/1.997, de 27 de noviembre -, que solo se materializará como tal disposición jurídico-administrativa en la medida en que sea preciso para su imperatividad y eficacia ad extra." (el destacado es nuestro):

Esta STJSPV responde a una situación normativa en la que no se consideraba al Plan de Gestión como acto administrativo, aunque admite la posibilidad de que se considere una disposición normativa de carácter general cuando el plan tenga efectos imperativos externos que afecten a la esfera jurídica de los ciudadanos.

Sin embargo, respeto a la regulación anterior, la Ley 9/2021 ha optado por un importante cambio de criterio, particularmente en cuanto a la forma de aprobación y órganos competentes para la aprobación de este plan de gestión, como vamos a ver.

2. Regulación de los planes de gestión de especies protegidas: art. 70 Ley 9/2021

El régimen jurídico de aplicación a estos planes se encuentra en el art. 70 de la Ley 9/2021, cuya literalidad es la siguiente:

“Artículo 70 Medidas de protección de especies amenazadas.

1. El departamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia de patrimonio natural establecerá prioridades para adoptar los planes de gestión en el caso de aquellas especies que requieran una atención preferente debido al grado de amenaza que pese sobre ellas o su área de distribución.

2. Una vez catalogada una especie, se adoptará un plan de gestión mediante orden de la persona titular del departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia de patrimonio natural. Este plan de gestión será elaborado en coordinación con los órganos forales competentes, y su finalidad será eliminar las amenazas existentes sobre la especie de que se trate, asegurar su supervivencia, promover la recuperación y conservación de sus poblaciones, así como la protección y mantenimiento de sus hábitats, para lograr un estado de conservación favorable.

3. Se podrán elaborar planes de gestión conjuntos para aquellas especies que compartan los mismos problemas de conservación,



requerimientos ecológicos similares o los mismos ámbitos geográficos de distribución, en los que, cuando se estime conveniente, se podrán incluir también especies del Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

4. *En el caso de especies sobre las que se acredite su localización, de manera exclusiva o en altas proporciones, en espacios naturales, los planes de gestión y las medidas que requieran deberán integrarse en los correspondientes documentos de planificación y gestión de dichos espacios, con indicación expresa de aquellas que les afecten.*

5. *Los planes de gestión tendrán como mínimo el siguiente contenido:*

a. *Dependiendo del grado de amenaza, directrices y medidas necesarias para eliminar las amenazas existentes, asegurar la supervivencia de las especies, eliminar en cuanto sea posible las causas de la situación de amenaza y poder alcanzar un estado de conservación favorable, así como para el seguimiento de las poblaciones.*

b. *Zonificación necesaria para la realización de las actuaciones y, en su caso, designación de áreas que deban recibir una protección estricta o establecimiento de criterios prioritarios.*

c. *En su caso, las limitaciones para los usos, aprovechamientos y actividades a aplicar en virtud del plan.*

d. *Los mecanismos para la evaluación de la efectividad del plan.*

6. *Los planes de gestión tendrán la vigencia que en ellos se determine.*

7. *El departamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia de patrimonio natural publicará cada seis años un resumen ejecutivo sobre la aplicación conjunta de los planes de gestión en vigor.*

8. *El departamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia de patrimonio natural, en coordinación con los órganos forales competentes, impulsará programas de cría o bancos de*

germoplasma de especies incluidas en el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas, para la obtención de ejemplares aptos para su reintroducción en el medio natural.”

Se deduce de este precepto que estos planes de gestión de especies protegidas van dirigidos a *eliminar las amenazas* existentes sobre la especie de que se trate, asegurar su supervivencia, promover la recuperación y conservación de sus poblaciones, así como la *protección* y mantenimiento de sus hábitats, para lograr un estado de conservación favorable (art. 70.2).

Su contenido mínimo está contemplado en el art. 70.5 de la Ley 9/2021, de entre los que destacamos la mención en el apartado de *“las limitaciones para los usos, aprovechamientos y actividades a aplicar en virtud del plan”*.

Con estas premisas de partida, procedemos a analizar las dos preguntas formuladas.

3. Respuestas a la consulta.

Primera pregunta ¿Los Planes de Gestión citados en el artículo 70?2 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, son disposiciones de carácter normativo (reglamentos), o, por el contrario, tienen naturaleza de acto administrativo?

Al abordar el problema de los criterios identificativos de las normas reglamentarias, a los efectos de su distinción de figuras semejantes —en concreto, los actos administrativos—, hemos de reiterar una advertencia nada inusual: la de que se trata de una cuestión de alto porte teórico —quizá una de las más importantes y complejas que tiene pendientes la ciencia del Derecho— pero también de una considerable relevancia práctica.

Desde la primera perspectiva, la importancia del tema parece bien obvia si se tiene en cuenta que lo que trata de indagarse es nada menos que las notas identificativas del concepto

de norma jurídica, concepto central de la teoría del Derecho. Pero que el tema afecta también a la vida del Derecho es algo que salta a la vista con solo reseñar dos circunstancias: primera, que, en nuestro Derecho positivo, actos administrativos y reglamentos suelen tener la misma denominación o rotulación; externamente, pues, unos y otros no son distinguibles en muchos casos. Y segunda, que nuestro Derecho positivo no sólo ha aceptado la distinción entre actos y reglamentos, sino que ha establecido sustanciales diferencias de régimen jurídico entre unos y otros, por lo que resulta imprescindible disponer de instrumentos teóricos para determinar, en cada caso, ante qué producto jurídico nos encontramos.

Por ello, la respuesta a esta pregunta tendrá muchas derivaciones jurídicas en aspectos de carácter sustantivo y formal, y que afectan al régimen de recursos (lo que se deberá reflejar, en su caso, en el pie de recurso de lo orden de aprobación), al régimen de nulidad y anulabilidad sobre los distintos vicios que pudieran concurrir, a la fecha de inicio de plazo para el recurso, a los efectos de la publicación en el Boletín o, entre otros tanto y por el que expresamente se pregunta, a la tramitación a seguir.

Partimos de la premisa de que el *nomen iuris* de “planes” puede llevar a confusión y se requiere de un análisis detallado de su normativa reguladora para alcanzar a comprender su verdadera naturaleza jurídica.

Son varias las regulaciones que emplean este término y no siempre son claras. Un primer ejemplo lo encontramos en el ámbito del urbanismo, regidos por una cascada de planes en cuyo vértice se sitúan los “planes generales de ordenación urbana” (PGOU). Sobre estos PGOU, la STS 21 de diciembre de 2017 afirmó que “*El plan que se aprueba sí que constituye verdaderamente una disposición de carácter general*”. En las recientes fechas se ha desatado un intenso debate jurisdiccional y doctrinal por las consecuencias de los vicios procedimentales de estos instrumentos, y donde el TS ha insistido en su naturaleza de disposiciones administrativas de carácter general y de rango reglamentario. Es interesante la reflexión al respecto que realizó la STJPV núm. 343/2005 de 28 abril, a la que nos remitimos, y que concluye, en la línea actual, que se trata de una disposición de carácter general.

La normativa ambiental acude en muchas ocasiones a la planificación, creando una panoplia de planes más o menos coordinados y estructurados, entre los que se encuentran los que nos ocupan. Sobre los planes para la gestión de espacios protegidos, tenemos los de los más tradicionales ENP de nuestra legislación, o los que no han sido impuestos por Europa para la protección de su RN2000.

La naturaleza jurídica de estos planes ha sido muy controvertida y ha supuesto no pocos pronunciamientos judiciales. Así, por ejemplo, la STS de 20 de septiembre de 2012 (rec. núm. 5.349/2010) afirmó que los PRUG eran instrumentos de naturaleza normativa, pero no eran reglamentos ejecutivos.

Este debate se retomó con los planes aprobados por las Comunidades Autónomas para los novedosos instrumentos para de la RN2000 que impuso el Derecho de la Unión, a resultas de lo cual se ha dictado una serie de sentencias del Tribunal Supremo, entre las que encontramos la STS 211/2019, del 28 de enero a la que se refiere la consulta, y que han fijado doctrina jurisprudencial para estos planes.

Sin embargo, con carácter preventivo, lo previsto para los PRUG, PORN o “planes de gestión de los espacios RN2000” no ha de ser aplicado sin más análisis para los “planes de gestión de especies protegidas” por los que se nos pregunta. Como antes se ha dicho, aunque todos ellos compartan ser “planes de gestión” son instrumentos diferentes, recogidos en distintos lugares de la norma (título III y IV, respectivamente) y con distinta finalidad, contenido y alcance.

Si acudimos a la STS 211/2019, de 28 de enero de 2019 (rec. núm. 2007/2017), en primer lugar, descartamos, como se ha dicho, una aplicación de lo ahí señalado para los planes de la ZEC a los planes de gestión de especies protegidos, dada la distinta naturaleza de ambos.

No obstante, en la búsqueda de instrumentos teóricos para determinar ante qué producto jurídico nos encontramos, es evidente que esta sentencia aplica un test para deducir su naturaleza, que bien podemos aplicar ahora, y que trasladamos a este supuesto

1º ha de atenderse al lugar y función que se atribuye a los mismos: ¿se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y

concertación o, por el contrario, de hacer efectiva la protección exigida en razón de la incorporación de la especie al catálogo?

2º ¿El establecimiento de objetivos, medidas y criterios de actuación ejecutivos afectan a quienes tienen titularidades e intereses en el ámbito de los mismos en los términos previstos y objeto de regulación en el Plan?

3º ¿Cómo se prevé su coordinación con el resto de planificación?

4º ¿Cómo se da publicidad a estos planes, por notificación o por publicación en BOPV?

Si atendemos a estos criterios, observamos que la configuración legal que de estos planes realiza el art. 70 Ley 9/2021, de 25 de noviembre, se formula en los siguientes términos:

- Su finalidad: *eliminar* las amenazas existentes sobre la especie de que se trate, *asegurar* su supervivencia, promover la recuperación y conservación de sus poblaciones, así como la *protección* y mantenimiento de sus hábitats, para lograr un estado de conservación favorable (art. 70.2).
- Estos planes de gestión de especies amenazadas se han de integrar en PORN, PRUG o planes de RN2000 (art. 70.4).
- Su contenido mínimo ha de incluir medidas para garantizar la finalidad prevista y, en lo que más nos interesa destacar, limitaciones para los usos, aprovechamientos y actividades a aplicar en virtud del plan (art. 70.5.d).
- Tienen vigencia indefinida (art. 70.6).
- El aspecto de la publicación del instrumento: no contemplado en la ley (sí en el Decreto, que deberá ser modificado a este respecto), pero que no dudamos que no se puede cumplimentar con una notificación personal o edictal, ya que su destinatario es toda la ciudadanía.

Todos estos elementos nos hacen decantarnos por la naturaleza reglamentaria de este plan, máximo, cuando contemplará limitaciones a usos, lo que supondrá limitaciones al contenido de las facultades del derecho de propiedad. Además, su generalidad y vinculatoriedad abundan en esta tesis.

En suma, en nuestra opinión, entendemos que en la aplicación de la doctrina del TS para los planes del ZEC se concluye que los planes de gestión de especies tienen naturaleza

normativa, ya que *“no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y concertación, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de”* la inclusión de una especie amenazada en el catálogo.

En el mismo sentido podemos concluir la naturaleza normativa de los planes de gestión de especies amenazadas, de acuerdo con lo afirmado por el TSJPV en la antedicha sentencia de 9 de junio de 2008, en cuanto que, con la normativa actual, la finalidad y el contenido mínimo de estos planes comprenden las interferencias en la esfera de los administrados.

4. Segunda pregunta: ¿La tramitación administrativa de los expedientes que tienen como objeto los Planes de Gestión citados en el artículo 70.2 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, deben tramitarse con arreglo a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y demás normativa de aplicación a la tramitación de las disposiciones de carácter general?

Dado que hemos concluido que se tratan de disposiciones normativas, y a falta de una regulación expresa por parte del legislador, esta segunda pregunta no admite otra respuesta que la obligatoriedad de tramitar el instrumento mediante la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, ya que conforme al artículo 2 de la misma, la citada ley se aplica a *“las disposiciones de carácter general que elaboran el Gobierno Vasco y la Administración de la Comunidad Autónoma”*.

Y conforme al artículo 3 se entiende por disposiciones de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, *“contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico”*, innovación que se incluye en los citados planes conforme al contenido de los mismos establecido en el artículo 70.5 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, en especial en su párrafo c): *“limitaciones para los usos, aprovechamientos y actividades a aplicar en virtud del plan”*.

Para ello no es óbice que los planes de gestión, de acuerdo con el art. 70. 2 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, se aprueben por orden, ya que conforme al artículo 3 de Ley

8/2003, de 22 de diciembre, las disposiciones de carácter general a las que se aplica la misma pueden adoptar la *"forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden."*

Y es que, en este sentido, y tal y como se recuerda en la consulta, no hay que confundir la naturaleza del instrumento con el rango de la norma que lo ha de aprobar. El art. 59 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno recoge en Su Título VII, Capítulo III de la potestad reglamentaria que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustará a la siguiente jerarquía normativa: 1.º Decretos del Gobierno; 2.º Ordenes de los Departamentos del Gobierno. Además, el art. 26.4 de la misma Ley de Gobierno insiste en que sin menoscabo de las competencias que les corresponden como miembros del Gobierno, los Consejeros están investidos de las atribuciones siguientes: *"Dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en materias de su Departamento"*.

Además, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha confirmado la posibilidad de que las órdenes contengan disposiciones de carácter general, con una serie de limitaciones que han venido contempladas en DCJA 111/2006 pár. 33; DCJA 202/2009 pár. 111 a 115; DCJA 90/2013 pár. 125; DCJA 193/2013 pár. 45 a 59; DCJA 14/2015 pár. 111 a 118; DCJA 157/2015 pár. 48 a 52; DCJA 153/2016 pár. 41 a 51; DCJA 126/2019 párr. 224 a 228; DCJA 28/2019 párr. 51 a 62; DCJA 51/2019 párr. 71 a 77; o DCJA 93/2018 pár. 82 a 97.

La COJUA, además, no se opuso a esta opción en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de conservación del patrimonio natural de Euskadi..

Esta es mi opinión legal que emito en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de su firma digital y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.