



Sr. Amilivia González, Presidente
Sr. Estella Hoyos, Consejero y Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Quijano González, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de enero de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1180/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales, además de un anexo en el que se establece el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León.



El Plan cuya aprobación se pretende tiene por objeto, según su artículo 3, mantener una población de lobo estable, contribuir a la viabilidad de la población ibérica en su conjunto, garantizar su adecuada gestión y compatibilizar su existencia con la de la ganadería extensiva y con la viabilidad económica de las explotaciones agropecuarias, así como favorecer su puesta en valor para convertirla en un elemento que fomente el desarrollo rural en su ámbito de distribución.

El artículo 1 del proyecto de decreto se limita a declarar aprobado el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, cuyo contenido figura como anexo al decreto.

El artículo 2 establece la vigencia indefinida del citado Plan. Prevé su revisión general cada diez años, así como revisiones extraordinarias cuando fuesen necesarias para su adaptación a las variaciones relevantes que pudieran producirse. Las revisiones, que se aprobarán mediante decreto, requerirán informe del Comité Técnico de Seguimiento del Plan, un trámite de información pública y de consulta a los interesados, informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León y del Consejo de Caza de Castilla y León. Prevé igualmente la modificación de la zonificación inicial establecida en el Plan, mediante orden de la Consejería de Medio Ambiente, previos los informes técnicos y el trámite de información pública.

La disposición adicional se refiere a la modificación de resoluciones de aprobación de Planes de ordenación cinegética.

Las tres disposiciones finales se ocupan, respectivamente, de la determinación del valor del lobo a efectos de indemnizaciones, del desarrollo normativo del decreto y de su entrada en vigor.

El Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León consta de 36 artículos, estructurados en seis títulos dedicados al diagnóstico de la especie; finalidad y objetivos del Plan; ámbito de aplicación y zonificación; acciones (dirigidas a la compatibilización con la ganadería, al control de la mortalidad no natural de la especie, al aprovechamiento de la especie, a la investigación y seguimiento, y a la información, educación y sensibilización); coordinación y participación; y financiación. Se adjuntan tres anejos: el Plano



de zonificación, la tabla de municipios por comarcas y zonas, y el coste del Plan.

Segundo.- El expediente.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo figuran, además de un índice de documentos que lo conforman, los siguientes:

- Proyecto de decreto sometido a consulta, de fecha 29 de noviembre de 2007, así como los borradores anteriores.

- Memoria, en la que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que incluye el estudio del marco normativo en el que se integra el proyecto de decreto –no conllevando la derogación de ninguna norma-, el informe sobre la necesidad y oportunidad del Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, el contenido del proyecto y un estudio económico que prevé que el desarrollo del Plan tendrá un coste de 5.765.000 euros en los diez primeros años de vigencia.

Dicha memoria recoge el cumplimiento del trámite de audiencia realizado a las distintas Consejerías, especificando las propuestas que han sido finalmente recogidas o rechazadas.

- Consultas a muy diversos organismos, entidades y colectivos, no sólo de la Comunidad de Castilla y León, sino también del Estado, de otras Comunidades Autónomas, de la Unión Europea y de Portugal. Dichas consultas se han realizado tanto en la fase previa de redacción del borrador del Plan como en la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.

- Concesión del trámite de información pública.

- Contestación a las alegaciones recibidas.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 19 de noviembre de 2007.



- Acta de la Sesión 3/2006, de la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, celebrada el 11 de diciembre de 2006, en la que consta que el proyecto de decreto ha sido informado por ese órgano en dicha reunión.

- Acta de la reunión celebrada el 22 de diciembre de 2006 por el Consejo de Caza de Castilla y León, en la que consta que el proyecto ha sido analizado por ese órgano y se ha concedido plazo para formular sugerencias. Figuran asimismo las sugerencias presentadas por algunos de sus miembros y las contestaciones a las mismas por parte del Director General del Medio Natural, fechadas el 20 de noviembre de 2007.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, el 30 de noviembre de 2007, en el que se manifiesta la conformidad en derecho del proyecto.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las



solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En particular, cabe destacar la extraordinaria participación de particulares, entidades y colectivos interesados tanto en la fase previa de redacción del borrador del Plan, como posteriormente, durante la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto. Participación que, sin duda, ha contribuido a la mejora del Plan que propone.

Asimismo, el proyecto ha sido informado por los siguientes órganos:

- El Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.2.a) del Decreto 227/2001, de 27 de septiembre.

- El Consejo de Caza de Castilla y León, de acuerdo con el Decreto 80/2002, de 20 junio, por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León.

- La Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.



3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

Con carácter previo, ha de recordarse que el 1 de diciembre de 2007 ha entrado en vigor la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. Por ello, deben modificarse las referencias que el proyecto de decreto hace a los títulos competenciales que habilitan para dictar el decreto adaptándolos a los preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía.

Asimismo, deben suprimirse las referencias que, en el preámbulo del proyecto y en el artículo 19.6 del Plan, se hacen a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre, ya que dicha norma ha sido derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en vigor desde el 15 de diciembre de 2007.

Estas concretas observaciones tienen carácter sustancial y deberán ser atendidas para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por lo demás, ha de recordarse que la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, ha derogado los anexos I a VI del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida competencia exclusiva en materia de “caza y explotaciones cinegéticas. Protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades” (artículo 70.1.17ª del Estatuto de Autonomía). Asimismo, ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas” (artículo 71.1.7ª del Estatuto de Autonomía).

El artículo 52.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, señala que “las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo



requiera, incluyéndolas en algunas de las categorías mencionadas en los artículos 53 y 55 de esta Ley” (el artículo 53 se refiere al Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el que deberán incluirse las poblaciones protegidas en el anexo V de esa Ley, entre ellas, las del lobo al sur del río Duero). Igualmente, deberán adoptar las medidas que sean pertinentes para que la recogida en la naturaleza de especímenes de las especies de fauna y flora de interés comunitario, que se enumeran en el anexo VI -entre ellas, las poblaciones del lobo al norte del Duero-, así como la gestión de su explotación sean compatibles con el mantenimiento de las mismas en un estado de conservación favorable.

La aprobación del Plan se hará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16.e) y 70.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, correspondiendo su propuesta a la Consejería de Medio Ambiente (artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente).

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

A continuación, se formulan diversas observaciones relativas al decreto proyectado sometido a consulta.

Artículo 2 del proyecto.- Vigencia y revisión.

Debería sustituirse, en el apartado 4, la frase “los procedimientos de revisión general, así como los extraordinarios” por “los procedimientos de revisión, tanto general como extraordinaria”.

Artículo 8 del Plan.- Tipos de zonas de gestión.

En este precepto se establecen unos criterios específicos de gestión para cada una de las zonas -algunas de las cuales se encuentran situadas al sur del Duero-, entre los cuales se incluye el aprovechamiento cinegético de la especie.



El artículo 53 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el cual se incluirán los taxones o poblaciones protegidas, como los que se enumeran en el anexo V (especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta), entre las cuales se incluye el lobo, excepto en las poblaciones españolas del norte del Duero. La inclusión de una especie o población en dicho listado conlleva determinadas prohibiciones, entre ellas, y tratándose de animales, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la de poseer, naturalizar, transportar, vender, comerciar o intercambiar, ofertar con fines de venta o intercambio, importar o exportar ejemplares vivos o muertos, así como sus propágulos o restos (artículo 54.1, letras b) y c)).

Estas prohibiciones, que tienen por objeto proteger a las poblaciones de lobo al sur del Duero, pueden, sin embargo, quedar sin efecto, previa autorización administrativa de la Comunidad, cuando concurra alguna de las circunstancias que enumera el artículo 58.

Por tanto, cualquier excepción (aprovechamiento cinegético) a las prohibiciones previstas en el artículo 54 de la Ley en relación con las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, requerirá la previa autorización administrativa en los términos del artículo 58.

Artículo 12 del Plan.- *Compensación de los daños a la ganadería.*

Este artículo prevé diversos mecanismos con el fin de compensar los daños producidos por el lobo a la ganadería. En todo caso, las medidas que puedan adoptarse al amparo de este artículo deberán asegurar el cumplimiento de los requisitos que como mínimo deben exigirse para que nazca la obligación de indemnizar por parte de la Administración, evitando de este modo cualquier posible arbitrariedad en la concesión o denegación de la indemnización.

Sección 3ª del Capítulo I del Título IV del Plan (artículos 14 a 16).- *Medidas de control.*

Los artículos mencionados se ocupan de las acciones de control dirigidas a prevenir los daños a la ganadería o a proteger aquellas especies amenazadas que puedan verse afectadas por la presencia del lobo, para cuya ejecución se



propone como método prioritario en todo el territorio de la Comunidad, coincidiendo con su época hábil de caza, el del aprovechamiento cinegético. Acción de control que también se contempla para la época de veda.

Este Consejo Consultivo considera que estas previsiones no implican la consideración del lobo como especie cinegética en todo el territorio de la Comunidad, porque ello vulneraría la normativa estatal y comunitaria.

Como se ha señalado anteriormente, las excepciones (aprovechamiento cinegético u otros medios o procedimientos) a las prohibiciones previstas en el artículo 54 de la Ley en relación con las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, requerirán la previa autorización administrativa en los términos del artículo 58.

En cualquier caso, la propia Comunidad Autónoma deberá establecer un sistema de control de capturas y adoptar las medidas necesarias para que éstas no tengan repercusiones negativas importantes en la especie y se minimicen en el futuro (artículo 54.2).

Artículo 18 del Plan.- *Control de las causas de muerte accidental.*

La expresión “modificaciones sustanciales” contenida en el apartado 3 es en exceso genérica.

Teniendo en cuenta que en la normativa sobre evaluación de impacto ambiental no se recoge tal concepto, debería precisarse el alcance de tales modificaciones al objeto de identificar correctamente las que han de incluir el estudio específico de afección sobre la especie.

De no hacerse así, será necesario que el órgano ambiental se pronuncie en cada caso sobre la necesidad o no de que la modificación pretendida se someta a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo III del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero (en vigor desde el 27 de enero). En este caso, si no se considerase necesaria la evaluación de impacto ambiental, el órgano



competente deberá advertir de la necesidad de elaborar el estudio específico de afección sobre la especie exigido por el artículo 18.3 del proyecto.

Artículo 25 del Plan.- *Aprovechamiento turístico.*

En el apartado 2 se prevé la posibilidad de conceder autorización para la realización de cualquier actividad turística ligada a la especie (lobo) que pueda suponer molestias para ella, sin hacer ninguna salvedad en relación con el territorio en que se realizarán tales actividades.

Pues bien, el artículo 58 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, no menciona la realización de actividades turísticas ligadas a la especie entre las excepciones a las prohibiciones establecidas en el artículo 54. Por ello, no podrán autorizarse actividades turísticas que puedan suponer molestias para el lobo en los territorios situados al sur del Duero.

Esta concreta observación tiene carácter sustancial y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

5ª.- Observaciones de técnica normativa.

En el proyecto analizado cabe distinguir unas disposiciones programáticas –contenidas todas ellas en el Plan de conservación y gestión- y unas disposiciones normativas, recogidas unas en el texto del decreto y otras en el anexo; estas últimas referidas al ámbito de aplicación del Plan de conservación (Título II) y a la participación e información (capítulo IV).

Quizá fuera aconsejable que estas disposiciones normativas se incluyeran todas ellas en el texto del decreto (de forma semejante al Decreto 114/2003, de 2 de octubre), reservando el anexo para el contenido programático y descriptivo que en él se recoge.

Se trata, en definitiva, de no dar apariencia normativa, con el consiguiente equívoco, al contenido del Plan.

Por otra parte, sería adecuado, de acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano



Consultivo para dictamen, que se eliminaran las determinaciones de órganos concretos (por ejemplo, se mencionan la Consejería de Medio Ambiente, la de Educación, la de Agricultura y Ganadería, la Dirección General del Medio Natural, etc.), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes –como se hace, por ejemplo, en la disposición final segunda-. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.

Debe sustituirse la expresión “Administración regional” –recogida en varios lugares del texto- por “Administración autonómica”. Asimismo, resulta más correcto referirse a comunidades autónomas que a regiones.

6ª.- Observaciones lingüísticas.

En el párrafo sexto del preámbulo, en su octava línea, la palabra “del” que aparece tachada. Debe revisarse tal redacción.

En el artículo 14.2, sería conveniente sustituir la palabra “respectivamente” por la expresión “por este orden”.

En el artículo 19.6 del Plan, debe suprimirse la palabra “sancionadora” en la expresión “no hayan sido sancionados por resolución sancionadora firme”, por ser redundante.

En el artículo 33, letra b), debería sustituirse la expresión “antes del mes de junio de cada año” por “antes del mes de junio del año siguiente al que se refiera”.

En el título del artículo 35, debe figurar “interadministrativa” en lugar de “inter-administrativa”.

Finalmente, debe procurarse una uniformidad en el uso de mayúsculas y minúsculas en todo el texto (Plan o plan, etc.) así como un adecuado uso de las reglas de puntuación (comas, etc.).



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas en la consideración jurídica 3ª y al artículo 25, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión de lobo en Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.