



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección denominada Microrreserva de Flora*, 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 20 de diciembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección denominada Microrreserva de Flora*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de diciembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1227/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, diez artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos



disposiciones finales, además de cuatro anexos en los que se relacionan las especies catalogadas en las categorías “En peligro de extinción”, “Vulnerables”, “De atención preferente” y “Con aprovechamiento regulado”.

El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar el decreto. Justifica la creación del catálogo de flora protegida de Castilla y León en la riqueza de flora silvestre vascular existente en la Comunidad, cuya diversidad es parte sustancial de su patrimonio natural, y en la amenaza de desaparición de determinadas especies de flora regional. Asimismo, alude a la necesidad de establecer una figura de protección para garantizar la conservación de los enclaves que acogen las poblaciones más valiosas de las especies catalogadas, como motivo para crear la figura de protección llamada microrreserva de flora.

El articulado del texto se integra en tres capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

- Capítulo I: Catálogo de flora protegida de Castilla y León.
- Capítulo II: Microrreservas de flora.
- Capítulo III: Autorizaciones e infracciones.

La disposición adicional primera determina las especies que se catalogan, cuya relación se recoge en los anexos I a IV.

La disposición adicional segunda excluye de la aplicación del decreto, a los efectos de comercialización y uso, los materiales procedentes de viveros legalmente establecidos.

Las disposiciones transitorias contienen previsiones sobre la acreditación legal de la posesión de especies amenazadas anterior a la entrada en vigor de la norma, y sobre las licencias de aprovechamiento vigentes.

En la disposición final primera se faculta al Consejero competente en materia de medio ambiente para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el decreto.



Por último, la disposición final segunda delimita el momento de su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Proyecto de decreto, sin fecha ni firma, por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección llamada Microrreserva de Flora.

- Consulta a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y a determinados Servicios de la Dirección General de Medio Natural y de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente.

- Consultas a diversos organismos, entidades y colectivos representativos de intereses institucionales, económicos, sociales y científicos.

- Trámite de información pública.

- Alegaciones e informes presentados.

- Contestación, por parte de la Dirección General de Medio Natural, a las alegaciones recibidas.

- Remisión del proyecto de decreto, con fecha 28 de septiembre de 2006, a las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Educación, Cultura y Turismo, y Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Observaciones al proyecto por parte de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento, Presidencia y Administración Territorial, Cultura y Turismo, y Hacienda; y escritos de las restantes Consejerías en los que manifiestan que no formulan observaciones.

- Certificado expedido por el Secretario del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, en el que se hace constar que el proyecto



de decreto ha sido informado por la Comisión Permanente de dicho Consejo Asesor, en su reunión de 10 de noviembre de 2006.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente el 4 de diciembre de 2006, en el que se manifiesta la conformidad en derecho del proyecto.

- Memoria, fechada el 11 de diciembre de 2006, explicativa del proyecto de decreto, en la que se contiene el estudio del marco normativo en el que se integra el proyecto, el informe sobre la necesidad y la oportunidad, y el estudio económico, concluyendo, respecto a este último aspecto, que la aprobación del proyecto no genera en primera instancia o por sí misma una repercusión económica específica o una obligación presupuestaria actualmente evaluable.

- Proyecto de decreto, sin fecha ni firma.

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 difusión del texto a fin de que los particulares y entidades interesadas pudieran formular las alegaciones que estimaran oportunas. Trámite éste que, sin duda, contribuye a la mejora del texto que propone.

Asimismo, el proyecto ha sido informado por 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.

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.

No obstante, cabe poner de manifiesto que los textos del proyecto de decreto obrantes en el expediente (documentos nº 1 y nº 14) carecen de fecha y de firma. Sería conveniente que los proyectos sometidos a dictamen contuvieran tales extremos con el fin de identificarlos suficientemente y verificar que el texto está autorizado por el órgano competente para ello.



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

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución” (artículo 34.1.5ª del Estatuto de Autonomía).

La normativa básica del Estado está constituida por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre, que regula la catalogación de las especies amenazadas, como instrumento jurídico para su protección, en el capítulo II del título IV (artículos 29 a 32), bajo la rúbrica “De la catalogación de especies amenazadas”. Como tal normativa básica, es de aplicación en todo el territorio nacional.

Así, su artículo 29 dispone que “la determinación de los animales o plantas cuya protección exija medidas específicas por parte de las Administraciones Públicas, se realizará mediante su inclusión en los catálogos a que hace referencia el artículo 30”. Las especies que se incluyan en dicho catálogo deberán ser clasificadas en alguna de las siguientes categorías: en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables, o de interés especial.

El artículo 30, en su apartado 1, crea el Catálogo nacional de especies amenazadas (regulado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, que constituye legislación básica del Estado, según su disposición adicional primera); y en su apartado 2 habilita a las Comunidades Autónomas para el establecimiento, en sus respectivos territorios, de catálogos de especies amenazadas.

Finalmente, el artículo 32 faculta a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia para establecer, además de las categorías de especies amenazadas relacionadas en el artículo 29, otras específicas, con determinación de las actuaciones y prohibiciones que se consideren necesarias para su preservación.

Por otra parte, la Comunidad de Castilla y León ostenta asimismo competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de “montes,



aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos" (artículo 34.1.9ª).

La legislación estatal se encuentra constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Su artículo 24 bis atribuye a las Comunidades Autónomas la declaración de otras figuras de especial protección de montes, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido.

Pues bien, al amparo de los artículos 30.2 y 32 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, se ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

La propuesta corresponde a la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

La aprobación se hará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Este Consejo Consultivo considera acertada la aprobación de una norma como la sometida a estudio, habida cuenta la necesidad de salvaguardar la riqueza vegetal existente en Castilla y León –que, como tal, forma parte del patrimonio natural de la Comunidad– y la amenaza de desaparición de determinadas especies si no se adoptan medidas adecuadas para su protección.

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



Artículo 2.- *Categorías.*

El artículo 29 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, que establece cuatro categorías de especies amenazadas, tiene carácter básico. Ello obliga a recoger tales categorías en la normativa autonómica reguladora de los catálogos, aun cuando no se pretenda utilizar las categorías “sensibles a la alteración de su hábitat” y “de interés especial”. Asimismo, el hecho de que, como se dice en una de las contestaciones a las alegaciones formuladas obrante en el expediente, se considere altamente controvertido el uso de dichas categorías por su definición atípica y sus efectos jurídicos inadecuados para el grado de amenaza implicado –mencionando un borrador de anteproyecto de ley del patrimonio natural y de la biodiversidad que suprime dichas categorías–, no exime al proyecto de tener que incluirlas en su articulado, para ajustarse al artículo 29, actualmente vigente; en concreto, en las correspondientes letras de su artículo 2. Correlativa precisión debe incluirse en el artículo 5 del proyecto, para ajustarse al 31, apartados 3 y 5, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Ello obligaría, quizá, a adecuar la definición de la categoría “de atención preferente”, a fin de evitar su confusión con las categorías a incluir.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 3.- *Inscripción en el catálogo.*

El apartado 1 prevé que el procedimiento de inclusión, exclusión o cambio de categoría de una especie, se iniciará de oficio por la Consejería de Medio Ambiente. Y permite instar el inicio a otras Administraciones Públicas, instituciones de reconocido prestigio científico y asociaciones que persigan el logro de los principios contenidos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

A juicio de este Consejo, debería exigirse que tal solicitud se acompañara de una información científica o técnica suficiente, al objeto de que la Administración decida la iniciación o no del procedimiento.



Artículo 4.- Efectos de la catalogación.

En el apartado 1, letras a) y b), debería suprimirse la expresión “de la Consejería de Medio Ambiente”, puesto que el artículo 9 concreta el órgano competente para conceder la autorización administrativa previa.

En el apartado 3, letra f), debe sustituirse la expresión “en el artículo 157 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León” por la frase “en el artículo 157 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero”.

Debería revisarse la redacción del apartado 3, a fin de que la misma se acomode a las reglas sintácticas generalmente admitidas. Se sugiere como redacción alternativa la siguiente: “En los supuestos que se mencionan a continuación, la correspondiente memoria (...). Tales supuestos son los siguientes: (...)”.

En el apartado 4, *in fine*, la regulación de las condiciones para lograr el aprovechamiento sostenible de las especies incluidas en la categoría “con aprovechamiento regulado”, debiera establecerse como obligación de la Administración y no como simple potestad. Y ello porque la finalidad de protección que se persigue con el proyecto examinado impone la fijación de medidas encaminadas a lograr dicho aprovechamiento sostenible.

Artículo 5.- Planes de gestión.

Como consecuencia de lo expuesto en relación con el artículo 2 del proyecto, es preciso recoger en el apartado 1 los planes de gestión para las especies incluidas en las categorías “sensibles a la alteración de su hábitat” y “de interés especial”.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.



Por otra parte, debe especificarse si la aprobación de los planes de gestión, prevista en el apartado 4, se realizará por decreto de la Junta de Castilla y León o de su presidente.

Artículo 6.- *Microrreservas de Flora.*

Si bien se indica que la creación de esta figura de protección se realiza en desarrollo del artículo 32 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, este Consejo Consultivo considera dudoso que se trate efectivamente de un desarrollo de tal precepto. Y ello porque el artículo 32 se refiere a categorías de especies amenazadas, mientras que las microrreservas de flora son “partes del territorio de Castilla y León”, como expresamente señala el artículo 6.2 del proyecto.

Artículo 7.- *Procedimiento de declaración de Microrreservas de Flora.*

El apartado 3 prevé que el expediente se someta a información pública, debiendo obtener en ese trámite informe preceptivo de las Administraciones propietarias de los terrenos de titularidad pública afectados, y, en el caso de terrenos de titularidad privada, el acuerdo de los propietarios o titulares de derechos reales respectivos.

Como señala el artículo 6 del proyecto, la figura de protección “Microrreserva de Flora” se crea al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. Y este precepto exige, para la declaración de otras figuras de especial protección de montes, la audiencia de los propietarios y de la entidad local donde radiquen; audiencia esta última que debería tener lugar también en el caso de que se trate de terrenos privados.

No obstante no exigirse que el informe de las Administraciones Públicas propietarias de los terrenos afectados sea favorable, este Consejo Consultivo considera que la obtención de su parecer favorable facilitaría lograr acuerdos para su colaboración y para la realización en dichos terrenos de los usos o aprovechamientos adecuados para su conservación –criterio que el proyecto establece en relación con los terrenos de titularidad privada (artículos 7.3 y 8.4)–.



En cualquier caso, no se contempla la audiencia de la entidad local donde radiquen los montes, audiencia que se exige con carácter preceptivo en el artículo 24 bis mencionado.

Esta última observación –preceptividad de la audiencia de la entidad local– tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 8.- *Régimen jurídico de las Microrreservas de Flora.*

Debe utilizarse la expresión completa “Microrreserva de Flora” al referirse a esta figura de protección.

Artículo 9.- *Autorizaciones.*

En el apartado 2 debe sustituirse la mención del artículo 4, punto 3, por la referencia al artículo 4, punto 4.

Artículo 10.- *Infracciones.*

El régimen de infracciones y sanciones previsto en el título VI de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, tiene carácter básico. Por ello, carece de sentido la mención particular que se realiza de los artículos 4 y 8 del proyecto, siendo más correcto recoger la remisión genérica a aquella regulación.

Disposición adicional primera.- *Especies que se catalogan.*

En las diferentes relaciones de especies catalogadas se sugiere que, con el fin de facilitar su conocimiento y protección, junto al nombre científico se incluya el nombre o nombres vulgares por el que es habitualmente conocida la especie.

5ª.- *Observaciones de técnica normativa.*

Por otra parte, en cuanto a la técnica normativa, resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las



normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices de técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración, sin que, en ningún caso, su eventual incumplimiento pueda servir de fundamento a una posible impugnación de la disposición afectada.

Tales directrices son aplicables también a los proyectos de normas reglamentarias y enuncian, como su propia denominación expresa, una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

Las referidas directrices han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al proyecto de decreto:

a) En el preámbulo, inmediatamente antes de la fórmula promulgatoria, debería sustituirse la expresión "Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León", por "Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero". No obstante, el Estatuto de Autonomía puede citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueba (así, artículo 34.1.5ª y 9ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

b) Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren. Pues bien, los títulos de los artículos 1 y 6 son



coincidentes con la titulación de los capítulos I y II, mientras que el contenido de éstos es más amplio. Debería, por tanto, revisarse la intitulación de los preceptos de forma que respondan a su contenido.

c) Las citas de leyes deben incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre. Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas. La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

d) 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 y la Dirección General de Medio Natural), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos competentes. 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.

e) Finalmente, debe procurarse una uniformidad en el uso de mayúsculas y minúsculas en todo el texto, debiendo restringir la utilización de aquéllas lo máximo posible.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 2, 5.1 y 7.3, 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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

proyecto de decreto por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de protección denominada Microrreserva de Flora.

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