



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 1 de diciembre de 2005, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx*, 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 4 de noviembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de noviembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 997/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la declaración de la Reserva Natural de xxxxx, y viene a dar respuesta a las previsiones de los artículos 21 y 22 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que establecen que, una vez aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos



Naturales de la zona a que se refiere el artículo 26, la Reserva Natural se declarará mediante ley de las Cortes de Castilla y León.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones finales y un anexo en el que se refleja la delimitación del ámbito territorial de la Reserva Natural.

La exposición de motivos pone de relieve la excepcional riqueza de la fauna de esta zona húmeda, que se constituye en refugio de una importante avifauna asociada al agua, a la vez que la pseudoestepa cerealista circundante alberga una importante demografía de aves esteparias, lo que, junto con la arquitectura del adobe existente en la zona, ha propiciado la inclusión del espacio en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León a que se refiere el artículo 18 de la referida Ley 8/1991, de 10 de mayo.

El articulado tiene el siguiente contenido:

- El artículo 1, bajo la rúbrica "Finalidad", declara la Reserva Natural de xxxxx y enumera los objetivos perseguidos con dicha declaración.

- El artículo 2, titulado "Objetivos", reproduce casi de forma literal los objetivos de la Reserva Natural recogidos en el artículo 10 del Decreto 7/2005, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de xxxxx. Solo omite el inciso final del artículo 10.1 del citado decreto ("ostentando también la consideración de Zona Húmeda Internacional").

- El artículo 3, denominado "Ámbito territorial", y el anexo recogen los límites territoriales de la Reserva Natural, que coinciden con el ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Decreto 7/2005, de 13 de enero.

- El artículo 4, intitulado "Régimen de protección, uso y gestión", se remite a lo previsto en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, en el Decreto 7/2005, de 13 de enero, y en los demás instrumentos de planificación y normas que se desarrollen en aplicación de lo dispuesto en la citada ley.



Las disposiciones adicionales se refieren: la primera, a la creación, funciones y composición mínima de la Junta Rectora y Consultiva Reserva de xxxxx, como único órgano asesor y de coordinación de la Reserva Natural de xxxxx y de la Reserva Regional de Caza de xxxxx; la segunda, a la transitoriedad de la Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza de xxxxx en tanto no se constituya aquella; la tercera contiene un mandato para la gestión conjunta de las ayudas técnicas, económicas y financieras en las Zonas de Influencia Socioeconómica de la Reserva Natural y de la Reserva Regional de Caza de xxxxx.

Las disposiciones finales contienen una serie de mandatos dirigidos, en unos casos, a la producción de normas (elaboración del Plan de Conservación de la Reserva Natural –primera–, regulación de la composición de la Junta Rectora y Consultiva –segunda–, así como el desarrollo reglamentario en general –cuarta–) y, en otro, a la producción de un acto administrativo (nombramiento del Director Conservador de la Reserva Natural –tercera–). También se incluye entre las disposiciones finales una cláusula expresa de entrada en vigor –quinta–.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Decreto 7/2005, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de xxxxx.
- Borrador inicial del anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx, de septiembre de 2004.
- Certificado del Secretario del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, de fecha 8 de octubre de 2004, haciendo constar que dicho Consejo informó el anteproyecto de ley en su sesión de 7 de octubre de 2004.
- Anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx, borrador de 21 de marzo de 2005.



- Petición de informe, fechada el 21 de marzo de 2005, a las Secretarías Generales de las restantes Consejerías.

- Alegaciones formuladas por las distintas Consejerías.

- Borrador del anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx, de 13 de abril de 2005.

- Petición de informe, fechada el 13 de abril de 2005, a la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Cultura y Turismo, de fecha 14 de abril de 2005.

- Informe relativo al anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx, emitido por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, con fecha 2 de septiembre de 2005.

- Memoria explicativa del anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx, de fecha 26 de octubre de 2005.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.c) como preceptiva la consulta a esta institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.

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.

En cuanto al procedimiento, es necesario analizar, por un lado, si se han seguido los trámites establecidos por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, para que pueda producirse la declaración de Espacio Natural Protegido, y por otro, si se han cumplido las previsiones que establece la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la elaboración de disposiciones generales.

El procedimiento para la declaración de Espacios Naturales Protegidos aparece establecido en el artículo 22 de la citada Ley 8/1991. Dicho precepto fija el contenido mínimo del expediente de declaración y exige un informe previo del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos, así como la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 32 del mismo texto legal (modificado por la Ley 9/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas). La existencia de estos requisitos aparece constatada debidamente en el expediente, tal y como se deduce de los antecedentes de hecho.

No es necesaria, sin embargo, la consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, creado por el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de acuerdo con el artículo 10 del citado decreto, "sin perjuicio de que sean comunicados formalmente los acuerdos adoptados por el órgano concreto que haya conocido del asunto".

Por otro lado, el artículo 21 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, establece que "(...) las Reservas Naturales se declararán por leyes de las Cortes de Castilla y León particularizadas para cada una de ellas", lo que remite al procedimiento de elaboración de disposiciones generales contemplado en la Ley



3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, prevé que “el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto”. Dentro de la Consejería de Medio Ambiente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 40.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 5.1.g) del Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, es la Dirección General del Medio Natural la competente para la elaboración del anteproyecto en este caso.

Constatada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales, tanto para la declaración de un Espacio Natural Protegido como para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco normativo.

El objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley, ha de ser, principalmente, su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución, y al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.23ª, se dictó la Ley 4/1989, de 7 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que crea un régimen jurídico protector de los recursos naturales sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado; este régimen será de aplicación en mayor nivel de intensidad en aquellas áreas definidas como espacios naturales protegidos. El artículo 21.1 de la mencionada ley establece que “la declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se



encuentren ubicados, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo siguiente” (dedicado a los Parques Nacionales).

En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 34.1.9ª de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”.

En el ámbito de las competencias propias de la Comunidad, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que pretende establecer “un régimen jurídico de protección de los recursos naturales que permita perpetuar el patrimonio natural heredado por esta generación, que sea compatible con un proceso de desarrollo económico y social ordenado y configurado por la integración de la política medioambiental en las políticas sectoriales, y que tenga un ámbito de aplicación de máxima intensidad sobre los Espacios Naturales Protegidos”.

4ª.- Observaciones al contenido del anteproyecto de ley.

Exposición de motivos.

En cuanto al análisis del fondo de la consulta, hemos de partir de la realidad de nuestra Comunidad, que alberga en su territorio un elevado número de especies animales y vegetales, así como una gran variedad de ecosistemas y paisajes que la convierten en una de las regiones europeas más valiosas por su alto índice de biodiversidad y por la riqueza de su patrimonio natural.

El régimen de protección jurídica de este patrimonio natural exige proponer la figura más adecuada para que su conservación y mejora sea posible. En este caso, se ha considerado que las características de este Espacio Natural coinciden con la definición que de Reservas Naturales hace el artículo 14 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, que las describe como “espacios naturales cuya declaración tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una valoración especial”.



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.

Con este fin la Administración de la Comunidad, al igual que en su día lo hizo la del Estado, se ha dotado de unas reglas uniformes, recopiladas en el denominado "Documento de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno", elaborado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en mayo de 2004.

Estas normas 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. Obviamente, tampoco tienen valor vinculante alguno una vez que el correspondiente anteproyecto de ley, ya convertido en proyecto, haya llegado a las Cortes de Castilla y León.

Tales reglas son aplicables también a los proyectos de normas reglamentarias y enuncian 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.

En el presente caso, las referidas normas han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al anteproyecto de ley.

Así, con respecto a la exposición de motivos, se estima que las consideraciones que se incluyen sobre las características concretas del espacio físico objeto de protección (párrafos segundo y tercero) ya forman parte del Decreto 7/2005, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de xxxxx, y de la memoria del anteproyecto. Por tanto, no sería necesaria su reproducción, siquiera de forma resumida, en la exposición de motivos del anteproyecto de ley.



En este sentido, la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Disposición adicional primera.- *Junta Rectora y Consultiva Reserva de xxxxx.*

Con respecto a esta disposición adicional, se prevé la creación de la Junta Rectora y Consultiva Reserva de xxxxx como único órgano asesor y de coordinación de la Reserva Natural de xxxxx y de la Reserva Regional de Caza de xxxxx, estableciéndose sus funciones y su composición mínima.

Pues bien, tal y como prevé el artículo 21 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, las Reservas Naturales se declararán por leyes de las Cortes de Castilla y León particularizadas para cada una de ellas.

Es cierto que las leyes por las que se declaran Espacios Naturales Protegidos tienen un cierto carácter especial o extraordinario, en la medida en que se trata de leyes de "caso singular", y que, además, como sucede en este supuesto, su procedimiento normal de elaboración requiere que previamente se haya elaborado y aprobado el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, una de cuyas principales finalidades es determinar la figura concreta de protección aplicable en cada caso.

El carácter especial de la ley por la que se declara un Espacio Natural Protegido no permite obviar la norma general de la cual trae causa, en este caso la citada Ley 8/1991, no obstante ostentar aquella el mismo rango normativo que ésta.

El artículo 40 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, prevé la existencia de una Junta Rectora como órgano asesor propio de los Espacios Naturales Protegidos, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, con unas funciones enumeradas de forma taxativa, y remite la determinación de su composición a un posterior reglamento, si bien se establece la composición representativa mínima de dicho órgano.



Por su parte, el artículo 8 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV, "De los terrenos", de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, prevé la existencia, en cada Reserva Regional de Caza, de una Junta Consultiva como órgano asesor en los asuntos relacionados con la Reserva, establece sus funciones y remite su composición y régimen de funcionamiento a un decreto (concretamente, el Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León).

A la vista de tales preceptos, la Junta Rectora de un Espacio Natural Protegido y la Junta Consultiva de una Reserva Regional de Caza son órganos diferentes, cuyas funciones y composición son distintas.

Esta diversidad no impediría, a priori, que tales funciones pudieran acumularse y ejercerse por uno solo de estos órganos; sin embargo, dos son fundamentalmente las razones que lo imposibilitan:

1.- Del tenor del artículo 40.2 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, la Junta Rectora de un Espacio Natural Protegido tiene encomendadas las funciones que, de forma taxativa, se enumeran en dicho precepto, entre las cuales no se encuentra la de asumir las funciones que pudieran corresponder a la Junta Consultiva de una Reserva Regional de Caza en los supuestos en que el ámbito territorial de ambas superficies coincida.

En cualquier caso, como se deduce del expediente y del anteproyecto –pues la propia disposición adicional primera, en su apartado 1, dice expresamente "al coincidir prácticamente en su totalidad el ámbito territorial (...)”–, no existe coincidencia absoluta entre el ámbito territorial de la Reserva Natural de xxxxx y el de la Reserva Regional de Caza de xxxxx.

2.- La Ley 8/1991, de 10 de mayo, no recoge la posibilidad de que la ley por la que se declara un Espacio Natural Protegido pueda crear órganos distintos de los previstos en la norma para el caso de concurrir circunstancias especiales.

Como tal, la ley, aun siendo especial, podría modificar de forma expresa la ley general. Por tanto, y para este supuesto, la ley de declaración de una



Reserva Natural podría, en aplicación de la técnica legislativa, modificar de manera explícita la citada Ley 8/1991, puesto que las leyes solo podrán modificarse o derogarse por otras posteriores.

No obstante, de no optarse por la modificación expresa en los términos señalados, este Consejo Consultivo considera que debería mantenerse la plena adecuación del anteproyecto de ley a la disciplina que, para los Espacios Naturales Protegidos, define la Ley 8/1991, de 10 de mayo, que ha pretendido reconducir a un régimen sustancial único la regulación de dichos espacios, no siendo posible separarse, sin más, de la regulación contenida en esta última para un caso concreto.

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

Por otra parte, y sin perjuicio de las consideraciones anteriores, en el apartado 3 se establece que la composición de la Junta Rectora y Consultiva Reserva de xxxxx se determinará reglamentariamente, si bien se prevé una composición mínima representativa. Esta composición no coincide con la composición mínima y la representatividad de las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales Protegidos reguladas el artículo 40 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, ni de las Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza a que se refiere el Decreto 79/2002, de 20 de junio.

Disposición adicional segunda.- *Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza de xxxxx.*

Su contenido parece más propio de una disposición transitoria que de una adicional.

4ª.- Observaciones lingüísticas.

En el artículo 1, última línea, y en el artículo 2.1 debería sustituirse la palabra “Espacio” por la expresión “Espacio Natural”, en consonancia con lo previsto en la Ley 8/1991, de 10 de mayo.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

En la disposición adicional primera y en la disposición final segunda sería conveniente entrecomillar "Reserva de xxxxx".

III CONCLUSIONES

Atendida la observación formulada a la disposición adicional primera, 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 anteproyecto de Ley de Declaración de la Reserva Natural de xxxxx.

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