



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 6 de abril de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Declaración del Parque Natural de Montes 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 6 de marzo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Declaración del Parque Natural de Montes xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 256/2006, 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. Quijano González.

#### **Primero.- El anteproyecto.**

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la declaración del Parque Natural de Montes xxxxx, y viene a dar respuesta a las previsiones del artículo 21 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que establece que los Parques Naturales se declararán por ley de las Cortes de Castilla y León.



El anteproyecto consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, cinco disposiciones finales y un anexo en el que se refleja los límites geográficos del Parque Natural.

La exposición de motivos pone de relieve el elevado interés geológico y geomorfológico de la zona, destacando su excepcional riqueza ambiental y cultural. Todo ello propició la inclusión del área 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, con la denominación de Montes xxxxx.

El articulado tiene el siguiente contenido:

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

- El artículo 2, titulado "Objetivos", reproduce de forma literal los objetivos del Parque Natural recogidos en el artículo 10 del Decreto 83/2005, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Montes xxxxx (xxxxx).

- El artículo 3, denominado "Ámbito territorial", y el anexo, recogen los límites territoriales del Parque Natural, que coinciden con los límites propuestos en el anteriormente citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

- 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 83/2005, de 3 de noviembre, y en los demás instrumentos de planificación y normas que se desarrollen en aplicación de lo dispuesto en la citada ley.

Las disposiciones finales contienen una serie de mandatos dirigidos, en unos casos, a la producción de normas (aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural –primera–, regulación de la composición de la Junta Rectora –segunda–, así como el desarrollo reglamentario en general –cuarta–) y, en otro, a la producción de un acto administrativo (nombramiento del



Director Conservador del Parque 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 83/2005, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Montes xxxxx (xxxxx).

- Certificado del Secretario del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, de fecha 2 de junio de 2005, haciendo constar que dicho Consejo informó sobre el anteproyecto de ley en su sesión de 31 de mayo de 2005.

- Diferentes borradores del anteproyecto de ley de Declaración del Parque Natural referido.

- Petición de informe, fechada el 20 de diciembre de 2005, a las Secretarías Generales de las diferentes Consejerías de la Junta de Castilla y León.

- Alegaciones formuladas por las distintas Consejerías. La mayoría de ellas no formula objeción alguna al texto y el resto formula consideraciones de mejora de la técnica normativa.

- Informe emitido por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, con fecha 23 de febrero de 2006.

- Memoria explicativa del anteproyecto, de fecha 27 de febrero de 2006, que da cumplimiento a lo establecido en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



## **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 del Parque Natural, 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 los proyectos de ley.

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.

Por otro lado, el artículo 21 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, establece que los Parques 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 proyectos de ley contemplado en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El referido artículo 75 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 Parques Naturales hace el artículo 13 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, que los describe como "espacios de relativa extensión, notable valor natural y de singular calidad biológica, en los que se compatibiliza la coexistencia del hombre y sus actividades con el proceso dinámico de la naturaleza, a través de un uso equilibrado y sostenible de los recursos."

Este Consejo considera que la figura propuesta es la más garantizadora de la protección jurídica del patrimonio natural que se corresponde con el actual Espacio Natural Montes xxxxx (xxxxx), por lo que no formula objeción jurídica alguna al contenido del texto examinado.

#### **5ª.- Observaciones de técnica normativa.**

Del mismo modo que hiciera este Consejo en el Dictamen 997/2005, de 1 de diciembre, 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.

No obstante, en aras de garantizar que las normas tengan estructura lógica y fácilmente comprensible, asegurando un mínimo de uniformidad en la legislación, se considera, respecto a la exposición de motivos del presente



anteproyecto, que las consideraciones que se incluyen sobre las características concretas del espacio físico objeto de protección (párrafos segundo, tercero y cuarto) ya forman parte del Decreto 83/2005, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Montes xxxxx (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, que se ha de limitar a describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

### **III CONCLUSIONES**

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

De conformidad con lo manifestado en el cuerpo del presente dictamen, y consideradas las observaciones de técnica normativa expuestas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de Declaración del Parque Natural de Montes xxxxx.

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