



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, 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 Zamora el día 29 de mayo de 2008, ha examinado el *anteproyecto de ley de ampliación del Parque Natural de "Las Batuecas-Sierra de Francia" (Salamanca)*, 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 21 de abril de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *Anteproyecto de Ley de ampliación del Parque Natural de "Las Batuecas-Sierra de Francia" (Salamanca)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 363/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Pérez Solano, y Sr. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la ampliación del Parque Natural de "Las Batuecas-Sierra de Francia" 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,



el Parque Natural se declarará, (en este caso se amplía espacialmente) mediante ley de las Cortes de Castilla y León.

Por Ley 8/2000, de 11 de julio, se crea el "Parque Natural de Las Batuecas Sierra de Francia", en Salamanca, comprendiendo su ámbito territorial, total o parcialmente, catorce términos municipales de esta sierra salmantina.

Según la Exposición de Motivos, la Consejería de Medio Ambiente, a instancia de las Cortes de Castilla y León, realizó un posterior análisis del medio natural de la zona limítrofe, en el que se puso de manifiesto el interés natural e histórico del municipio de San Martín del Castañar, además del buen estado de conservación de sus bosques, unido a la variedad y calidad de su fauna, todo lo cual justifica impulsar el procedimiento para su inclusión en el citado Parque Natural.

Todas estas características hacen que el término municipal de San Martín del Castañar muestre unos rasgos naturales semejantes a los del "Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia", motivo por el que la Junta de Castilla y León considera oportuno incluirlo en el citado Parque Natural, dotándolo de este modo de protección jurídica suficiente para garantizar la preservación de sus valores y la promoción de medidas de restauración y mejora de los recursos naturales que así lo precisen.

La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, define en su artículo 11 los requisitos que deben concurrir para que los territorios de la Comunidad de Castilla y León puedan ser declarados Espacios Naturales Protegidos, y exige, además en su artículo 22.4, la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

En cumplimiento de este último precepto, se elabora el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de San Martín del Castañar (Salamanca), aprobado por Decreto 109/2007, de 8 de noviembre.

El referido Plan señala en su artículo 7, bajo la rúbrica "figura de protección", que toda el área sometida a ordenación -la totalidad del término municipal de San Martín del Castañar-, cumple los requisitos que marca la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León para ser declarada Espacio Natural



Protegido. Por ello, propone su declaración como Parque Natural, incluyéndolo en el "Parque Natural de Las Batuecas Sierra de Francia" -dada la proximidad del referido término municipal- "y la continuidad de sus características y valores ambientales respecto a dicho Parque".

Aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de San Martín del Castañar, la norma que se analiza se sitúa en el marco competencial establecido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que dispone que la declaración y gestión de Parques Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados, y cumple el mandato de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, que especifica en su artículo 21 que los Parques Naturales se declararán por Ley de las Cortes de Castilla y León, particularizada para cada uno de ellos.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, 4 artículos, y 3 disposiciones finales.

La exposición de motivos pone de relieve las características del término municipal de San Martín del Castañar, que motivan su inclusión en el citado Parque Natural.

El artículo 1 explica la finalidad de la ley. El artículo 2 describe los objetivos de la inclusión del término municipal de San Martín del Castañar en el Parque Natural de referencia. El artículo 3 se refiere a su ámbito territorial, y por último, el artículo 4 al régimen de protección, uso y gestión del Parque.

Las disposiciones finales contemplan el desarrollo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que afectan al Parque Natural "Las Batuecas-Sierra de Francia", la habilitación normativa a la Junta de Castilla y León para el dictado de las disposiciones necesarias para la aplicación de la Ley, y por último, la entrada en vigor de la misma.

Segundo.- Consta en el expediente que el anteproyecto ha sido enviado a las restantes Consejerías para su estudio, así como que ha sido informado favorablemente por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad.



Por otro lado, el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León ha informado favorablemente el Anteproyecto de Ley en su sesión celebrada el 18 de abril de 2007, hecho que se acredita mediante certificado de su Secretario.

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.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

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

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, en relación a la elaboración de disposiciones generales.



El procedimiento para la declaración de Espacios Naturales Protegidos aparece regulado 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. El cumplimiento de estos requisitos aparece debidamente justificado 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 su artículo 10, "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 los Parques Naturales se declararán por leyes de las Cortes de Castilla y León particularizadas para cada uno de ellos, 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 7.g) del Decreto 75/2007, de 12 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.

En cuanto a la documentación necesaria, según el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.



- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el supuesto que nos ocupa, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y acreditado con la documentación enviada, el texto del anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, contestando todas ellas en el sentido de no formular sugerencias.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, dando así cumplimiento a lo exigido en 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.

Consta igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Por todo lo anterior, puede concluirse que el anteproyecto de ley 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 el del análisis, principalmente, de 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, de su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

La Constitución Española reconoce en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Para ello, los poderes públicos deben velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

En cumplimiento de dicho mandato, y al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.23ª, la legislación básica del Estado está constituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -que ha derogado la Ley 4/1989, de 7 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres-, cuyo Título II regula la catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural. El artículo 36.1 de aquella Ley atribuye a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial.

En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 71.1 de su Estatuto de Autonomía, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas (apartado 7º) y de espacios naturales protegidos (apartado 8º).

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”; y la referida Ley 8/2000, de 11 de julio, que creó el “Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia”.



4ª.- Observaciones al contenido del Anteproyecto de Ley.

Exposición de motivos.

Para realizar un adecuado análisis del fondo de la norma, 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.

La protección de este patrimonio natural, desde el punto de vista del régimen jurídico, 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 de Parques contenida en el artículo 30 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre ("áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente"); y con la de Parques Naturales prevista en el artículo 13 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".

El Consejo Consultivo considera acertada esta opción, pero entiende que sería más correcto que las consideraciones que se incluyen en la exposición de motivos del anteproyecto sobre las características concretas del espacio físico objeto de protección, formaran parte de la memoria.

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 caso, su procedimiento normal de elaboración requiere que previamente se haya elaborado 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.



Sin embargo, debido precisamente a que los valores físicos y ambientales que justifican la declaración del espacio como Parque Natural aparecen previamente ya explicitados y ponderados en el Decreto 109/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de San Martín del Castañar, no parece necesario volver a reiterar en la exposición de motivos del anteproyecto, aunque sea de forma resumida, cuáles son esos valores de forma concreta. Y ello porque la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Artículo 2º.- *Objetivos.*

En este precepto se contiene un transcripción completa del artículo 2 de la Ley 8/2000 de 11 de julio, por la que se crea el "Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia", norma que le es de aplicación, como es obvio, dada la incorporación del término municipal de San Martín del Castañar al mismo.

En defecto de norma propia, debemos tener presente la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, que señala que debe evitarse la incorporación de preceptos legales -por limitarse a reproducir literalmente la ley-, que no contribuyan a una mejor comprensión de la norma, o a darle matices nuevos al precepto, cosa que no ocurre con el artículo 2 del anteproyecto de ley analizado.

Por ello, debería suprimirse toda la enumeración de objetivos recogida en el artículo de referencia.

Artículo 3º.- *Ámbito territorial.*

Este precepto, como su título indica, se refiere al ámbito territorial del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia.

Ahora bien, mientras que en su párrafo primero lo que se establece es que el término municipal de San Martín del Castañar queda incorporado al



territorio del Parque Natural, en los párrafos segundo y tercero se contiene una enumeración de todos los municipios "afectados" por el Parque, así como su superficie total tras la ampliación; previsiones que, a juicio de este Consejo Consultivo, debieran estar recogidas en una disposición final que modificara la ya citada Ley 8/2000, de 11 de junio, por ser más propias de ésta última que del anteproyecto de ley que se examina.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el anteproyecto de ley de ampliación del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca).

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