



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Burgos el día 20 de mayo de 2008, ha examinado el *anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos)*, 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 declaración del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos)*.

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 364/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Nalda García y Sr. Fernández Costales.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la declaración del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos), 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 mediante 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 la delimitación del ámbito territorial del Parque Natural.

La exposición de motivos pone de relieve, por un lado, el paradigmático modelado kárstico del entorno, realizado por la acción erosiva del río Ebro y su afluente Rudrón sobre el páramo calizo de la Lora; y por otro, la notable riqueza y diversidad, tanto vegetal como animal, de esta zona, así como su excelente estado de conservación general. Estas singulares características naturales, junto con el acervo cultural -cargado de historia, arquitectura y tradición- de las localidades de esta 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 Ley 8/1991, de 10 de mayo.

El articulado tiene el siguiente contenido:

- El artículo 1, bajo la rúbrica "Finalidad", declara el Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos) y enumera los objetivos perseguidos con dicha declaración.

- El artículo 2, titulado "Objetivos", reproduce casi de forma literal los objetivos del Parque Natural recogidos en el artículo 9 del Decreto 107/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Hoces de Alto Ebro y Rudrón.

- El artículo 3, denominado "Ámbito territorial", y el anexo recogen los límites territoriales del Parque Natural, que coinciden con el ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por el Decreto 107/2007, de 8 de noviembre.

- 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 107/2007, de 8 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 (elaboración 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:

- Borrador del anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos), de 21 de enero de 2008.

- Certificado del Secretario del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, de fecha 18 de abril de 2007 (sic), haciendo constar que dicho Consejo informó el anteproyecto de ley en su sesión celebrada el día 17 de abril de 2007 (sic).

- Escritos de las Consejerías de la Presidencia, de Administración Autonómica, de Interior y Justicia, de Hacienda, de Economía y Empleo, de Fomento, de Agricultura y Ganadería, de Sanidad, de Familia e Igualdad de Oportunidades, de Educación y de Cultura y Turismo en los que manifiestan que no formulan sugerencias.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 29 de febrero de 2008, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto de ley. Dicho informe se emite en cumplimiento del 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.

- Informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de fecha 8 de abril de 2008.

- Memoria explicativa del anteproyecto de ley, de 9 de abril de 2008, comprensiva de los siguientes apartados: necesidad y oportunidad;



contenido del proyecto; marco normativo; coste económico; y tramitación y consultas.

- Anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos), de 9 de abril de 2008.

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 de la misma norma.

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, 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. 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 los Parques Naturales se declararán por leyes de las Cortes de Castilla y León particularizadas para cada uno 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 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 relación con el contenido del expediente remitido, cabe reprochar que no se haya incorporado al mismo toda la documentación que ha servido de base para la elaboración del texto analizado. Así, no figuran, por ejemplo, el borrador del anteproyecto de ley informado por el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos el 17 de abril de 2007 -el primer texto obrante en el expediente tiene fecha 21 de enero de 2008-; y tampoco figura el informe de la Dirección General del Medio Natural, fechado el 21 de enero de 2008, a que se alude en el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el 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 2.5.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.

En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir 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, 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, la legislación básica del Estado está constituida por la reciente 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”.

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

En cuanto al análisis del fondo de la consulta, ha de partirse 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, en general, 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 en particular con la Parques Naturales prevista en el artículo 13 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, que las 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”.

El Consejo 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.

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.



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 107/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos), no parece necesario volver a reiterar en la exposición de motivos del anteproyecto, aunque sea de forma resumida, cuáles son esos valores.

Finalmente, debe figurar en la exposición de motivos del anteproyecto de ley y en el apartado "marco normativo" de la memoria, la referencia a los artículos 71.1, apartados 7º y 8º, del Estatuto de Autonomía, y al artículo 149.1.23ª de la Constitución.

5ª.- Otras observaciones.

Ha de advertirse que la fijación de los límites del Espacio Natural con referencia a accidentes geográficos, lugares u objetos -en ocasiones fáciles de modificar- puede dificultar la permanencia en el tiempo de la apreciación de los límites. Sería, pues, conveniente acudir a técnicas más modernas -coordinadas geodésicas- al objeto de concretar con precisión absoluta la delimitación territorial del Espacio Natural.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el Anteproyecto de Ley de declaración del Parque Natural de Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Burgos).

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