



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de noviembre de 2008, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de Recuperación del Urogallo Cantábrico*, 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 16 de octubre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el plan de recuperación del urogallo cantábrico*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 921/2008, 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 al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales, además de los anexos I y II en los que respectivamente se establece el plan de recuperación del urogallo cantábrico en la Comunidad de Castilla y León, y la cartografía de éste.



La finalidad del plan cuya aprobación se pretende, según su artículo 2, es impulsar las acciones necesarias para conseguir que la especie alcance un estado de conservación más favorable y asegurar su pervivencia a largo plazo. Las acciones a las que se refiere el plan van dirigidas tanto a preservar la especie como sus hábitats, eliminando las causas que provocan su regresión, para así garantizar la viabilidad de sus núcleos de reproducción, mantener los hábitats adecuados para el desarrollo de su ciclo biológico, evitar la fragmentación de su área de distribución y favorecer la colonización de nuevas áreas.

Así pues, se configura como objetivo básico de este plan de recuperación detener su declive y conseguir recuperar un tamaño de población de 500 ejemplares adultos en Castilla y León, valores semejantes a los estimados en la década de los 80. Durante los seis primeros años de vigencia del plan, se plantean como objetivos concretos alcanzar un número de ejemplares adultos igual o superior a 250 individuos y conseguir una ampliación de su actual área de distribución, que en la actualidad cubre una superficie aproximada de 728 Km², hasta llegar a los 1000 Km².

El artículo 1 del proyecto de decreto se limita a declarar aprobado el plan de recuperación del urogallo cantábrico en Castilla y León, cuyo contenido figura como anexo al decreto.

El artículo 2 establece la vigencia indefinida del citado Plan. Prevé su revisión cada seis años, salvo que proceda hacerlo antes por haberse producido variaciones sustanciales en el estado de conservación de la especie o de su hábitat, o en el conocimiento científico relacionado. En el procedimiento de revisión se incluirá, al menos, una fase de información pública, así como el informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León.

La disposición adicional se refiere al régimen de protección en los Espacios Naturales Protegidos. En ella se dispone que el régimen normativo fijado en el capítulo IV del plan, excepto lo dispuesto en el artículo 6, no será de aplicación en los Espacios Naturales Protegidos declarados, que se regirán por su normativa propia; si bien indica que, de modo excepcional, en el caso del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, del Parque Nacional de Picos de Europa y del Parque Regional de los Picos de



Europa en Castilla y León, se aplicará este plan hasta tanto se aprueben sus correspondientes planes rectores de uso y gestión, que deberán incorporar a sus determinaciones lo establecido en este plan de recuperación.

Las dos disposiciones finales regulan, respectivamente, el desarrollo normativo del decreto y de su entrada en vigor.

El plan de recuperación del urogallo cantábrico consta de 25 artículos, estructurados en seis capítulos.

El capítulo I, consta de un artículo y se dedica al diagnóstico de la especie.

El capítulo II, integrado por el artículo 2, regula los objetivos del plan de recuperación del urogallo cantábrico.

El capítulo III compuesto por los artículos 3 al 5 se refiere al ámbito de aplicación y zonas de especial protección.

El capítulo IV denominado "Medidas de Protección", se divide en dos secciones; la primera, "Normas Generales" abarca los artículos 6 y 7; la segunda, "Normas específicas para las áreas críticas" comprende el artículo 8.

El capítulo V se refiere a las medidas de actuación con carácter general (artículo 9) y se divide en seis secciones: la primera, de los artículos 10 al 13, regula las medidas para favorecer la supervivencia de adultos y el éxito reproductor; la segunda, que comprende el artículo 14, se refiere a las medidas para la conservación y manejo del hábitat; la tercera, en su artículo 15 recoge las medidas para garantizar la conservación genética de la especie; la cuarta, que abarca del artículo 16 al 18 se refiere a las medidas para la información, seguimiento e investigación; la sección quinta, artículos 19 y 20, regula las medidas para la educación, sensibilización e información y la sección sexta que comprende los artículos 21 a 23, recoge las medidas para la participación pública e integración social.

El capítulo VI, integrado por los artículos 24 y 25, regula la coordinación, seguimiento y control.



Segundo.- El expediente.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo figuran, además de un índice de documentos que lo conforma, los siguientes:

- Primer borrador del proyecto de decreto de mayo de 2006, remitido a los Servicios de la Consejería de Medio Ambiente y sugerencias de los Servicios de Caza y Pesca, del Servicio de Restauración de la Vegetación y del Servicio de Gestión Forestal.

- Segundo borrador del proyecto de decreto, de julio de 2006, y consultas y sugerencias de las Consejerías y Servicios.

- Tercer borrador del proyecto de decreto, de septiembre de 2006.

- Resolución del 24 de noviembre de 2006, de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se acuerda abrir un trámite de información pública del proyecto de decreto, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 7 de diciembre de 2006.

- Alegaciones formuladas por asociaciones conservacionistas, empresas, Ayuntamientos, Juntas Vecinales (Picos de Europa y Altos del Sil), colectivos profesionales, asociaciones de cazadores y otros colectivos y ciudadanos durante el trámite de información pública, en el mes de diciembre de 2006 y contestaciones a las observaciones realizadas durante el trámite de información pública en marzo de 2008.

- Informe de fecha 15 de enero de 2007, del Ministerio de Medio Ambiente, en el que se efectúan observaciones al proyecto de decreto, contestadas mediante informe de fecha 14 de marzo de 2008, del Director General del Medio Natural.

- Cuarto borrador del proyecto de decreto, de 1 de abril de 2007, y certificado del Secretario del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de fecha 2 de mayo de 2007, según el cual la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Medio Ambiente en Castilla y León, en su sesión celebrada el 27 de abril de 2007, informa de conformidad el citado proyecto.



- Memoria en la que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que incluye el estudio del marco normativo en el que se integra el proyecto de decreto -no conllevando la derogación de ninguna norma-; el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto; y el informe sobre el coste económico, en el que se establece una evaluación económica de 4.324.000 euros en seis años.

Dicha Memoria recoge el cumplimiento del trámite de audiencia realizado a las distintas Consejerías, especificando las propuestas que han sido finalmente recogidas o rechazadas.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 16 de mayo de 2008.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, el 6 de junio de 2008, en el que se manifiesta la conformidad a derecho del proyecto.

- Anteproyecto de decreto y Memoria de 13 de junio de 2008, objeto del presente dictamen.

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 participación de particulares, entidades y colectivos interesados tanto en la fase previa de redacción del borrador del Plan, como posteriormente, durante la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto. Participación que, sin duda, ha contribuido a su mejora.

Asimismo, el proyecto ha sido informado por los siguientes órganos:

- 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.

- La Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige 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.

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.



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. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas” (artículo 71.1.7º del Estatuto de Autonomía); y en materia de “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos” (artículo 71.1.8º).

En la normativa internacional, el urogallo aparece recogido en el Anexo I y en los Anexos II/2 y III/2 de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y en el Anexo II del Convenio de Berna, relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y el Medio Natural en Europa.

En el ámbito estatal, esta especie está protegida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que tiene carácter de legislación básica sobre protección de medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución; por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, que a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/2007 se denomina Catálogo Español de Especies Amenazadas; y por la Orden MAM/2231/2005, de 27 de junio, por la que se recatologa esta especie, pasando de la categoría de “vulnerable” a la de “en peligro de extinción”.

El artículo 52.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, dispone que “las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera, incluyéndolas en algunas de las categorías mencionadas en los artículos 53 y 55 de esta Ley”. El artículo 55 se refiere al Catálogo Español de Especies Amenazadas Silvestres en Régimen de Protección Especial, recogiendo en su apartado a) las especies en peligro de extinción, en el que deberán incluirse las poblaciones protegidas en el anexo IV de esa Ley, entre ellas, el urogallo.

El artículo 56.1 de la citada Ley se refiere a los planes de recuperación como instrumentos legales para la conservación de las poblaciones de las



especies que se cataloguen como “ En peligro de extinción”, atribuyendo el artículo 56.2 a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar y aprobar los planes de recuperación y conservación para las especies amenazadas.

A su vez, el artículo 50 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, dispone que: “Los planes de recuperación o de conservación que hacen referencia a los hábitats de ‘especies de interés especial’ o ‘especies en peligro de extinción’, ‘vulnerables’ o ‘sensibles’ serán aprobados por Decreto de la Junta de Castilla y León.

Por lo tanto, la aprobación del Plan se hará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16.e) y 70.1 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, correspondiendo su propuesta a la Consejería de Medio Ambiente (artículo 26.1.d de la misma Ley, en relación con el Decreto 75/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente).

En definitiva, la Comunidad Autónoma ejerce adecuadamente la 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 situación delicada en la que se encuentra el urogallo cantábrico en Castilla y León, pues, como se expone en el preámbulo, su población se ha reducido a más de la mitad en las últimas décadas, pasando de la categoría de “Vulnerable” a la de “En peligro de extinción”.

Preámbulo.

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.



Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado, para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “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. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el supuesto sometido a dictamen, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible, habida cuenta de que en él, tras citarse sus antecedentes y el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, se reseña, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.



Artículo 2 del proyecto.- Vigencia y revisión.

Debería incluirse expresamente en este precepto que la revisión se efectuará por decreto, para respetar el principio de jerarquía normativa, de tal manera que una norma de rango inferior no pueda vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

5ª.- Observaciones de técnica normativa.

En el proyecto analizado cabe distinguir unas disposiciones programáticas -contenidas todas ellas en el plan de recuperación del Anexo I- y otras disposiciones normativas, recogidas unas en el texto del decreto y otras en el anexo; estas últimas referidas al ámbito de aplicación del plan de recuperación (capítulo III, concretamente el artículo 3) y a la coordinación, seguimiento y control (capítulo VI). Quizá fuera aconsejable que estas disposiciones normativas se incluyeran todas ellas en el texto del decreto (de forma semejante al Decreto 114/2003, de 2 de octubre), reservando el anexo para el contenido programático y descriptivo.

Se trata, en definitiva, de no dar apariencia normativa, con el consiguiente equívoco, al contenido del Plan.

Por otra parte, 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, la Dirección General del Medio Natural, etc.), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes -como se hace, por ejemplo, en la disposición final primera-. 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.

6ª.- Observaciones lingüísticas.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible.



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 proyecto de decreto por el que se aprueba el plan de recuperación del urogallo cantábrico.

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