



ANTECEDENTES

PRIMERO. Por Orden de 22 de septiembre de 1998, del Consejero competente en materia de medio ambiente, se resolvió aprobar inicialmente el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra de «El Carche», sometiéndolo a un periodo de información pública de dos meses, según la publicación contenida en el BORM de 14 de octubre de 1998.

En cumplimiento de dicha Orden se otorgó un trámite de audiencia a los Ayuntamientos afectados (Jumilla y Yecla) y a distintas Consejerías de la Administración Regional (Doc. 3 a 8), obrando en el expediente las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Yecla y el informe emitido por el Instituto de Patrimonio Histórico de fecha 28 de junio de 1999.

Asimismo consta en el expediente las alegaciones presentadas por la Asociación Naturalista para la Investigación y Defensa del Altiplano (ANIDA), la Asociación de Naturalista de Jumilla «Juncellus» y por el grupo Ecologistas en Acción.

SEGUNDO. Tras el examen de las alegaciones e informes presentados por la Sección de Espacios Naturales Protegidos en fechas 15 de enero y 15 de febrero de 1999, la Dirección General del Medio Natural propone la modificación del Plan en el sentido indicado por la citada Sección y que se someta el nuevo texto a informe de los Consejos Asesores de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuyos acuerdos de 17 y 24 de junio de 1999, respectivamente, obran en el expediente. En contestación a las observaciones de este último acuerdo, que incorporaba el informe-propuesta de la Subdirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio, obra en el expediente un informe técnico-jurídico del Jefe de Servicio de Ordenación de Espacios Naturales y Vida Silvestre de 2 de diciembre de 1999.

Asimismo figura la notificación individualizada a los alegantes para que puedan examinar el resultado de su participación (Doc. 18 a 20 y 22).

TERCERO. Con fecha 19 de enero de 2000 el Servicio Jurídico de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente informa el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de «El Carche» (en lo sucesivo PORN), señalando que han de elaborarse por la Dirección General competente los borradores de los proyectos de Decreto aprobatorio del Plan y el Anteproyecto de la Ley de la declaración de Parque Regional de la Sierra de «El Carche», teniendo en cuenta para ello la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG).

La Dirección General de Medio Ambiente, tras el informe del titular de dicho departamento de 9 de mayo de 2000 sobre la justificación de la tramitación de ambas disposiciones y la innecesariedad de memoria económica al no generar la aprobación de ambos textos coste económico alguno, remite el 11 de mayo de 2000 a la Vicesecretaría el Proyecto de Decreto y Anteproyecto de Ley citados, que son informados por el Servicio Jurídico de la Consejería el 26 de mayo de 2000, incorporando una redacción de ambos textos que son asumidas, con alguna matización, por la Dirección General previo informe de la Técnico Superior de 26 de junio de 2000.

CUARTO. El Consejo Económico y Social emite informe sobre ambos textos, en su sesión de 29 de septiembre de 2000, en el sentido de valorar, entre otros aspectos:

- 1) Que las condiciones impuestas por el PORN resultan proporcionadas a los objetivos propuestos y que no impiden el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el mantenimiento de las formas de la actividad económica respetuosas con el entorno.
- 2) Que el mantenimiento en las mejores condiciones ecológicas de la superficie del parque regional puede y debe contribuir al atractivo turístico de la comarca y en consecuencia actuar como un motor más de desarrollo económico, de forma complementaria con otras actuaciones y planes de desarrollo previstos para la zona.

QUINTO. Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y su pronunciamiento sobre el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Jurídico sobre los referidos proyectos, lo emite en sentido favorable el 7 de diciembre de 2000, indicando la preceptividad del mismo en cuanto al Anteproyecto de Ley.

SEXTO. Con fecha 18 de abril de 2001 -registro de entrada-, se recaba Dictamen del Consejo Jurídico sobre ambos textos normativos al considerarlo preceptivo la Consejería consultante, conforme con lo establecido en el artículo 12.2 y 5 LCJ.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

Una primera cuestión sobre la que ha de pronunciarse el Consejo Jurídico es el carácter de su Dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de «El Carche», a diferencia del Anteproyecto de Ley por el que se declara dicho espacio Parque Regional, cuya emisión no suscita dudas interpretativas acerca de su preceptividad, a tenor de lo establecido en el artículo 12.2 LCJ, en relación con el 22 LG.

En relación con el Proyecto de Decreto que aprueba el PORN la Consejería consultante lo recaba con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la LCJ: «Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado», si bien, a diferencia del Anteproyecto de Ley, cuya petición de Dictamen sí aparece justificada en el expediente (Informes de la Técnico Superior de la Dirección General del Medio Natural de 26 de junio de 2000 y de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 11 de diciembre de 2000), no se aporta, en cambio, en el expediente la fundamentación que sustenta dicha preceptividad en relación con la aprobación del PORN. Por tanto, se requiere en primer lugar dilucidar con qué carácter interviene el Consejo Jurídico en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el PORN. Presupuesto de ello es clarificar si se trata de un proyecto que se dicta en desarrollo o ejecución de las leyes autonómicas (en este caso de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia) o constituye desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en adelante LCEN).

La figura de los PORN creada por la legislación estatal con carácter de norma básica, es un instrumento de planificación de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales, que dota a las Administraciones Públicas competentes de un importante instrumento de planificación cuyos objetivos, contenido mínimo y efectos aparecen recogidos en la citada LCEN para la implantación de sus políticas ambientales. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en espacios naturales protegidos y protección del medio ambiente (artículo 11.2 y 3 del Estatuto de Autonomía, conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998), contempló dicha figura

en la Ley 4/1992 (cuyo Título VI se mantiene vigente por la actual Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia), reproduciendo en parte la normativa estatal y desarrollando los procedimientos de aprobación de dichos instrumentos y de las distintas categorías de espacios naturales.

La inserción de dicha figura en el ordenamiento jurídico estatal fue objeto de análisis por la STC nº. 102/1995, de 26 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 4/1989 y los conflictos de competencias formulados con motivo de las normas reglamentarias dictadas para el desarrollo de dicha Ley:

«El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el artículo 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (...) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos».

La anterior doctrina es completada por la STC 306/2000, de 12 de diciembre:

«La planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los planes de ordenación de recursos naturales es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, inspirada por los principios mencionados en el artículo 2 LCEN (...). Esa íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que efectúa la legislación básica estatal, explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica de protección ambiental».

Por lo tanto, con independencia de que el PORN se considere desarrollo de la LCEN o expresión de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de las disposiciones de dicha Ley (la regional 4/1992), o de ambas disposiciones conjuntamente, lo que conviene analizar es si estamos ante un reglamento en desarrollo o ejecución de Ley, al objeto de determinar su subsunción en el apartado 5 del artículo 12 LCJ.

Para ello, sobre la base de la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión, el Consejo Jurídico extrae las siguientes conclusiones:

1) El que revista la forma de Decreto la aprobación del PORN (así lo exige el artículo 47.1,c, de la Ley 4/1992) o la postulación de su contenido normativo, al igual que los planes urbanísticos, no transforma, sin más, a dicha figura en un reglamento ejecutivo, si por tal *«entendemos aquel que tiene por finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya»* (Sentencia del STSJ de Andalucía, de 2 de enero de 2001), concluyendo esta sentencia que *«el PORN no participa de esta característica ni cumple tal función»*. La doctrina del Consejo de Estado (cuya moción de 22 de mayo de 1969 sobre su intervención consultiva en los reglamentos ejecutivos hace suya la STC nº. 18/1982, de 4 de mayo) precisa, aún más, que los reglamentos ejecutivos son aquellos que están *«directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de la Ley o a un conjunto de Leyes, de manera tal que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento»*.

2) El PORN no se integra en el bloque normativo regulador de los espacios naturales (Ley 4/1989, los diversos reglamentos dictados sobre especies objeto de caza y pesca como el RD 1095/1989, de 8 de septiembre o el RD 1118/1989, de 15 de septiembre e, inclusive, las

Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales previstas en el artículo 8 de la Ley básica estatal), sino que aplica las disposiciones concernientes a la planificación ambiental a un ámbito de la realidad física que delimita y acota, con subordinación a la Ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los vacíos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas (STSJ de Cantabria, de 1 de junio de 1999). Resulta clarificador de esta postura reproducir algún párrafo de esta última sentencia: *«Es indudable que el PORN, como otras muchas manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la planificación administrativa, ostenta carácter reglamentario (...). Al PORN cuadran sin problemas serios tales características, por lo que su condición de disposición de carácter general puede darse por establecida. Cabe matizar, empero, que es una disposición de carácter general un tanto peculiar, de la misma manera que son los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos. Lo mismo es predicable del PORN. Y de igual manera que un plan general de ordenación urbana no es un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, tampoco un PORN es (...) un reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos (...). El PORN es aplicación del bloque normativo del que trae causa y ordenación de los recursos naturales de un determinado espacio físico, nada más. Su condición de norma de carácter reglamentario no debe llegar a engaño o distorsión interpretativa sobre sus relaciones con la Ley 4/1989, que por lo que hemos argumentado no lo son de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de un reglamento de ejecución de la Ley estatal...»* En el mismo sentido de no considerar al PORN como reglamento ejecutivo en sentido propio de la Ley se pronuncia la STSJ de Castilla La Mancha de 31 de julio de 1999 y la STS, Sala 3ª, de 30 de abril de 1998 que señalan, en relación con el Plan Rector de Uso y Gestión, que carece de la naturaleza de reglamento ejecutivo, considerando que viene a ejercitar una competencia atribuida por la Ley. También la Sentencia de 9 de febrero de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia considera, en relación con la tramitación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Bahía de Portmán (que también son aprobadas por Decreto de Consejo de Gobierno), que el Dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo. Para concluir con las diversas posturas que abogan por negar dicho carácter de reglamento ejecutivo, cabe señalar el Dictamen nº. 23/1998 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón sobre un proyecto de decreto que aprueba el PORN: *«En definitiva, aún cuando el proyecto de Decreto contiene normas de carácter general y su naturaleza es reglamentaria, no tiene como específica función la creación de derecho objetivo, lo que es propio de la potestad reglamentaria, sino únicamente declarar el régimen de protección y ordenación de los recursos naturales conforme a lo establecido en la Ley 4/1989, definiendo el marco de actuación de la Administración y de los particulares, desde una función directiva»*.

A la vista de las razones expuestas, el Consejo Jurídico considera que su intervención, en relación con el PORN, es de carácter facultativo, conforme a lo establecido en el artículo 11 LCJ, y de carácter preceptivo respecto al Anteproyecto de Ley.

Sentada tal premisa, el Dictamen de este Consejo Jurídico sobre el PORN va a contraerse a examinar su contenido en contraste con los aspectos reglados por el ordenamiento jurídico estatal y autonómico, sin extenderse sobre aquellos otros aspectos que son resultado de diagnósticos medioambientales o elección de alternativas o criterios técnicos, cuya idoneidad se presume dada la naturaleza del órgano proponente en relación con los estudios previos realizados.

SEGUNDA. Procedimiento para la declaración de Parque Regional «El Carche»

El procedimiento para la declaración de parque regional viene recogido de forma detallada en

la Ley 4/1992 y está constituido por unas fases de obligado cumplimiento, que sólo pueden alterarse excepcionalmente cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma de que se trate (artículo 15.2 LCEN). Además, dichas fases responden a una lógica secuencial que comienza con la redacción de un documento básico al Plan en el que se contienen los objetivos y directrices para la ordenación de los recursos naturales del ámbito territorial de que se trate, continúa con la fase de publicidad y participación externa a través de la información pública, trámite de audiencia a los Ayuntamientos afectados y a las asociaciones cuyos fines persigan los objetivos inspiradores de la Ley estatal básica, seguido de un proceso de estudio de todas las alegaciones y sugerencias presentadas, del que resultará el texto del plan que será aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno, previo informe de los Consejos Asesores de Ordenación del Territorio y Urbanismo (hoy sustituido por los nuevos órganos consultivos de la Ley 1/2001) y de Medio Ambiente, órganos consultivos en los que están representados también organizaciones externas a la propia Administración. Una segunda etapa viene representada -una vez aprobado el PORN que constituye el soporte técnico y participativo que permite subsumir el espacio en una de las categorías protegidas- por la declaración, por Ley, de Parque Regional. Pues bien, esta cadena secuencial para planificar y declarar un Parque Regional es el procedimiento al que se ha ajustado la Administración en el presente supuesto y debe ser el «modus operandi» general para proteger los parques regionales y las reservas naturales, teniendo en cuenta que el artículo 15 LCEN (a su vez reproducido por el artículo 48.6 de la Ley regional 4/1992) contiene, ante todo, «un mandato de inseparabilidad» entre la calificación de espacio natural y la elaboración del correspondiente PORN, como instrumento de integración de los principios de conservación del espacio y su ordenado aprovechamiento, sin lo cual la declaración resulta en buena medida inoperante. Además, como resalta la STC 163/1995, de 8 de noviembre, *«el PORN cumple la finalidad de permitir la audiencia de los interesados, la información pública y la consulta de los intereses sociales afectados, trámites que forman parte del procedimiento de elaboración del Plan»*.

De igual manera, la Administración regional ha de acometer la elaboración del resto de planes de Ordenación de Recursos Naturales previstos en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/1992 (han transcurrido casi 10 años), terminando con la situación de provisionalidad y otorgando un régimen definitivo de protección a los espacios afectados.

Además de lo anterior se realizan de modo particular las siguientes observaciones:

1ª. En cuanto al Proyecto de Decreto.

La naturaleza singular del PORN, anteriormente analizada, también viene abonada por la existencia de un procedimiento específico para su aprobación recogido en el artículo 47 de la Ley 4/1992, en desarrollo del artículo 6 LCEN.

Examinado el mismo se constata el cumplimiento de todos los trámites previstos en la Ley regional para su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno.

No obstante lo anterior, aunque en la tramitación de este Plan han participado las asociaciones cuyos fines persiguen el logro de los objetivos del artículo 2 LCEN y, de este modo, han presentado sugerencias y alegaciones durante el trámite de información pública (ANIDA, A. de n. de J. «Juncellus», E. en A.), el Consejo Jurídico sugiere, en relación con la tramitación de futuros Planes, que se otorgue expresamente dicho trámite de audiencia a las asociaciones, como prescribe el artículo 47, b) de la Ley 4/1992. También resulta de interés recordar la prescripción contenida en el párrafo segundo del artículo 47.1, b) de la misma Ley, consistente en que la información pública se complete con las campañas de divulgación de los contenidos de los mismos.

Respecto a la documentación se han remitido tres ejemplares: el primero correspondiente a la

aprobación inicial; el segundo, al documento propuesto el 3 de diciembre de diciembre de 1999 por la Dirección General de Medio Ambiente a la Vicesecretaría; y el tercero, fechado el 21 de enero de 2000, incorpora las propuestas realizadas por la Secretaría General de 21 de enero de 2000, siendo éste último el que ha sido objeto de estudio por el Consejo Jurídico. A su vez, dicho Plan se integra con las Memorias Descriptiva, Justificativa, de Ordenación Normativa, y Anexos.

2ª. En cuanto al Anteproyecto de Ley.

Tanto la Ley estatal como la regional (artículo 48.6) exigen como requisito «sine qua non» para la declaración de parque regional que se apruebe definitivamente el PORN; por lo tanto, para que este Consejo pueda evacuar su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley ha de completarse el expediente con el Decreto de aprobación del Consejo de Gobierno.

TERCERA. Jerarquía del PORN y su relación con las restantes figuras de protección y del planeamiento urbanístico y territorial.

El llamado «planeamiento ecológico» aparece jerarquizado en la legislación básica estatal, según niveles, de manera que las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (artículo 8.2 LCEN) se sitúan en el escalón superior, seguido de los PORN, bajo los cuales se encuentran los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques. En el escalón inferior se encontrarían los Planes de Recuperación y Conservación de especies en peligro o vulnerables y, en su caso, de Protección del Hábitat, así como el Plan de Manejo de Especies Amenazadas (artículo 31.5).

Interesa destacar los siguientes aspectos de las relaciones intrínsecas y extrínsecas de dicha planificación:

I. Relación con otras figuras de protección.

Es de interés la interrelación de los presentes proyectos con otras figuras de protección y, en concreto, con los «Lugares de Interés Comunitario», teniendo en cuenta que ni la memoria del Plan ni el proyecto de Decreto recogen su compatibilidad con la propuesta contenida en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000 (publicada en el BORM de 5 de agosto) para la declaración de la Sierra de «El Carche» como «Lugar de Interés Comunitario» (LIC), ya que si como resultado del PORN se propusieran otros límites diferentes a los que supuestamente contiene el citado Acuerdo y al que se remite la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (límites que no han sido publicados, con la inseguridad jurídica que tal circunstancia produce), el Anteproyecto de Ley para la declaración del Parque podría recogerlos con la consiguiente alteración puntual del Acuerdo referenciado y, por tanto, de la citada Ley regional. En todo caso, debe recogerse en el Plan que el espacio protegido ha sido incluido en la propuesta efectuada por la Administración regional para su declaración como LIC (artículo 16) y si su delimitación es o no coincidente.

II. Sobre los distintos planes de desarrollo del PORN.

El PORN contempla toda una serie de planes que salvo el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) no tienen una regulación normativa (naturaleza, procedimiento, etc.) y difieren a posterior desarrollo algunas determinaciones que debían de haberse regulado por el PORN o el PRUG como instrumento de gestión.

Así el PORN contempla, además de una serie de planes y programas sectoriales como el plan de ordenación forestal del parque, el plan de ordenación cinegética y el programa de aprovechamiento ganadero (artículos 87, 89 y 93), otros para desarrollo del PRUG, como el plan de uso público, de conservación de valores naturales, etc. (artículo 107.2).

Además, alguno de los planes citados (por ejemplo, el Plan de Ordenación Cinegética del Parque) se configura de forma diferente en la Ley regional 7/1995, de 21 de abril, reguladora

de los animales silvestres, caza y pesca, ya que dichos planes son presentados por el titular de todo aprovechamiento cinegético justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, que debe ser aprobado por la Consejería competente (artículo 48). Asimismo, la citada Ley (artículo 60) se remite al PORN y al PRUG para determinar la caza en espacios protegidos, por lo que ambos instrumentos se encuentran habilitados; el problema se suscita cuando a su vez el PORN remite a otro instrumento diferente para completar su régimen. En cualquier caso, la Ley 7/1995 dispone de otros instrumentos, como los referidos planes de recuperación, conservación y manejo o la posibilidad de áreas de protección de la fauna silvestre sobre las que exige un plan de conservación y gestión (artículo 22.4).

Por ello, tanto el PORN como el PRUG han de contener todas aquellas determinaciones para las que están habilitados por las distintas leyes y no diferirlas a otros instrumentos cuya naturaleza, procedimiento, etc., no encuentran su apoyo en la normativa reguladora de la planificación ambiental, más aún, si como en el supuesto citado, se altera su propia configuración legal.

III. Relación con el planeamiento urbanístico y territorial.

Se ha suscitado en el procedimiento cierta controversia sobre si el PORN es un instrumento de ordenación del territorio, su carácter de directrices sectoriales o subregionales y, finalmente, en qué aspectos prevalece sobre los instrumentos de ordenación del territorio y el urbanismo:

1. En cuanto a la primera cuestión que atañe a su naturaleza y a su carácter o no de instrumento de ordenación territorial, la STC nº. 306/2000 manifiesta que la planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado son los PORN, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y de la planificación urbanística, destacando la íntima trabazón de lo ambiental con la estricta planificación territorial, que se observa en la configuración de los dichos Planes, según la legislación básica estatal, lo que explica que la atribución de la potestad para su elaboración y aprobación corresponda a las Comunidades Autónomas cuando tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente, como ocurre en el caso de nuestra Región. Más aún, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, a propósito de la Ley murciana 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor (doctrina también recogida en la nº. 28/1997) considera que, cuando la finalidad de tutela ambiental se alcanza mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio. En consecuencia, partiendo de la acusada interrelación entre la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, el debate planteado sobre el carácter de instrumento de ordenación del territorio (subregional o sectorial) carece de virtualidad en la actualidad por dos razones:

a) Se han derogado las figuras de ordenación del territorio contenidas en la Ley 4/1992 y, en concreto, el artículo 14, que contenía las Directrices Sectoriales sobre la Ordenación de los Recursos Naturales, sin que la Ley 1/2001 recoja la mención específica de los PORN como instrumento de ordenación del territorio o los incardine en el sistema de planificación territorial (aspecto este último que aconsejaba el Dictamen del Consejo Jurídico nº 45/2000, sobre el Anteproyecto de la Ley del Suelo), habiéndose limitado a recoger dicha Ley lo siguiente (Disposición Adicional Séptima): «*Los Planes de espacios protegidos se coordinarán con los instrumentos de ordenación del territorio y prevalecerán sobre los de planeamiento urbanístico*».

Por tanto, ha de suprimirse de la Memoria Justificativa (páginas 39, 40 y 41 y concordantes) la referencia a la Ley 4/1992 (en relación con los instrumentos de ordenación del territorio) y la equiparación de los PORN con las Directrices Sectoriales, sustituyéndose, además, el siguiente párrafo contenido en el artículo 82: «Las directrices de ordenación del territorio de cualquier

ámbito, regional, comarcal o sectorial, de las reguladas por la Ley 4/1992...», por «Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia...».

b) Los PORN, de acuerdo con el artículo 5.2 LCEN, prevalecen sobre los instrumentos de ordenación del territorio y los urbanísticos en las materias reguladas por dicha Ley en un triple sentido: 1) constituyen sus disposiciones un límite para otros instrumentos de ordenación territorial o física cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar; 2) deben adaptarse a él en lo que resulten contradictorios; 3) se aplicarán, en todo caso, los PORN hasta tanto se produzca la adaptación. Dicha prevalencia se ha reputado conforme al orden constitucional por la STC 102/1995: «El artículo se dedica a delimitar los efectos de los Planes de Ordenación, como también lo hace a su vez para los Rectores de Uso y Gestión en otro lugar del texto (artículo 19.2). No parece que tal tarea, obligada por lo demás, si se pretende perfilar un diseño acabado de estos instrumentos normativos en lo esencial, aun cuando mínimo, invada, usurpe o menoscabe las competencias de las Comunidades Autónomas. Se trata de normas sobre normas que establecen la conexión entre ellas en función del principio de especialidad o, si se quiere, sectorial, sin incidencia alguna en el sistema de fuentes ni en el principio de jerarquía normativa establecido constitucionalmente como un elemento de la legalidad (...). Tan básica como la planificación ha de reputarse la relación recíproca o mutua de sus variadas modalidades. En tal sentido la doble función, vinculante e indicativa, según incidan en la materia de medio ambiente o en otros sectores y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada».

En consecuencia con lo expuesto, dicha prevalencia queda reflejada en la Memoria Justificativa (folio 41, primer y segundo párrafo) y artículo 6 de la memoria de Ordenación. No obstante lo anterior, el Consejo Jurídico realiza la siguiente matización al contenido del último párrafo del expresado folio 41 («Por tanto, a pesar de ser el PORN un instrumento de ordenación territorial, no tiene autoridad ni rango suficiente para calificar o recalificar el suelo, mientras que los instrumentos de la Ley del Suelo sí»), en razón de las dos siguientes imprecisiones que contiene:

1ª. Los PORN no se contemplan en la Ley 1/2001 como instrumentos de ordenación del territorio, aunque estén íntimamente trabados con la planificación territorial.

2ª. No corresponde al PORN clasificar suelo (se dice erróneamente en el texto calificar o recalificar, ya que estos términos se utilizan para atribuir usos o «zonificación», cometidos que sí realiza el PORN al limitar los distintos usos y establecer determinadas zonas), pero no porque no tengan autoridad o rango suficiente (prevalecen sobre los instrumentos urbanísticos), sino porque la división del término municipal en las distintas clases de suelo viene encomendada a los planes generales municipales de ordenación, los cuales sí están vinculados por el PORN en la medida en que tienen que adecuar la clasificación y la calificación a la especial protección del suelo, habiéndolo previsto así el legislador estatal y regional en materia de suelo (artículo 65.1 de la Ley 1/2001) como criterio delimitador del suelo no urbanizable.

Las referencias que se realizan a la actuación del PORN sobre suelo urbano y urbanizable han de ser suprimidas en tanto en cuanto el mismo sólo incide en suelo no urbanizable (folio 41, antepenúltimo párrafo en relación con el artículo 33 de la Memoria Descriptiva).

CUARTA. Observaciones generales.

1. Sobre el Decreto de aprobación.

El artículo 1 del Decreto hace referencia a la publicación del contenido íntegro del PORN que se recoge como anexo, expresión que puede confundir a tenor de la lectura del siguiente

artículo, por lo que debe aclararse este extremo, ya que se están mezclando los anexos del PORN con los que cita el proyecto de Decreto.

En cuanto a la publicación íntegra del Plan, este Consejo considera imprescindible la publicación del ámbito territorial del Plan y de la Memoria de Ordenación que contiene la normativa del PORN, como requisito para su eficacia y validez de acuerdo con una exigencia del Ordenamiento (artículos 9.3 de la Constitución Española, 2.1 del Código Civil y 59 de la Ley regional 1/1988), publicación que también se demanda por razones de seguridad jurídica, como reconoció tempranamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a las normas urbanísticas de los Planes (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, de 11 de julio de 1991). En consecuencia, el mandato que contiene el proyecto de publicar íntegramente el contenido del Plan no hace sino reforzar esta exigencia mínima, aunque a juicio de este Consejo parece más aconsejable diferenciar la publicación del contenido íntegro del Plan por medio de publicaciones en serie para general difusión, de la del Decreto acompañado de la Memoria de Ordenación (que contiene la normativa) y de sus límites, en el BORM para su entrada en vigor.

2. Efectos socioeconómicos de la protección.

La protección de un espacio natural por la Administración debe ir acompañada inexorablemente de una actividad de fomento de desarrollo económico a efectos de garantizar el desarrollo sostenible entre la conservación del medio y el aumento de la calidad de vida de la población. De ahí que artículo 18 LCEN, con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, establezca que en las disposiciones reguladoras de los PORN se podrán establecer áreas de influencia socioeconómica con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones. También señala que dichas áreas estarán integradas por el conjunto de los términos municipales donde se encuentra ubicado el espacio natural. En cumplimiento de lo anterior, se recoge en el Plan (artículo 11) como área de influencia socioeconómica los términos municipales de Jumilla y Yecla y se establecen unas directrices (criterios) que habrán de ser tenidos en cuenta en un futuro Plan de Actuación Socioeconómica. Dicho Plan, cuya naturaleza, procedimiento y efectos no se determina, podría subsumirse en los llamados «Programas de Actuación Territorial» que es uno de los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley 1/2001, de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo, que pueden ser autónomos, cuyo contenido se recoge en su artículo 33 y siguientes, con la peculiaridad de que son tramitados por la Consejería que ostenta las competencias objeto de regulación (artículo 35). La importancia de otorgarle dicho rango vendría determinada por los efectos que la misma Ley le atribuye (artículos 19 y 34).

3. Referencias legales.

Las referencias a la Ley 4/1992 (cuando no se efectúan al Título VI y Disposición Adicional Tercera y Anexo) deben sustituirse por el artículo correspondiente de la Ley 1/2001, de 24 de abril. A título de ejemplo: el artículo 8.3 recoge que «las actuaciones encaminadas a cumplir las previsiones del presente PORN podrán ser declaradas como Actuaciones de Interés Regional, conforme a lo previsto en el Capítulo III del Título IV de la Ley 4/1992...». Debe sustituirse por el Capítulo V de la Ley 1/2001.

Por otra parte, deben recogerse las modificaciones legislativas que se han producido respecto a las normas citadas en el texto. Así, y también como ejemplo, en el folio 67 (artículo 16) se cita la Directiva 92/43/CEE del Consejo de Comunidades Europeas, que ha sido objeto de adaptación por la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997, y traspuesta al ordenamiento interno por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el RD 1997/1995, de 7 de diciembre. También la referencia a la Disposición Transitoria Quinta de

la Ley 7/1995, de 21 de abril (artículo 53), debe ser completada con la referencia legal a su modificación por la Ley 11/1995, de 5 de octubre. Asimismo en el artículo 1, cuando se cita a la Ley 4/1989 ha de completarse añadiendo «modificada por la Ley 40/1997, de 5 de noviembre». Las alusiones a la Consejería competente deben indicar «por razón de la materia» (así lo hace el Plan con carácter general); sin embargo, figuran concretas denominaciones que podrían ser modificadas como por ejemplo, en el artículo 4 (folio 56) sustituir por «Consejería competente en materia de medio ambiente».

QUINTA. Examen de los aspectos reglados del Plan.

El artículo 4.3 LCEN establece como objetivos de los PORN:

- a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- c) Señalar los regímenes de protección que procedan.
- d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales.
- e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Y dichos objetivos se materializan, según la Ley (art. 4.4), en los siguientes contenidos que pasamos a examinar en contraste con los propuestos por el Plan:

- a) Delimitación del ámbito físico territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.

El ámbito del PORN se extiende a una superficie de 5.942,44 Has. que afecta a los municipios de Jumilla y Yecla, correspondiendo el 82,84 % de su ámbito a montes de titularidad pública (folio 35, cuyo apartado 3.5 podría encabezarse como «Análisis de la propiedad del suelo»), sin que se encuentre dentro de su ámbito ningún núcleo urbano, limitándose «a menos de una docena de viviendas que son habitadas de forma permanente». Las entidades de población del área de influencia del PORN en el municipio de Jumilla, al que afecta primordialmente, acumulan un total de 26 habitantes según el padrón municipal de 1993 (19 en El Carche y 7 en La Alberquilla), mientras que respecto al término municipal de Yecla el núcleo más próximo e importante al ámbito protegido es Raspay, con 175 habitantes empadronados en 1998 (folio 27).

En la Memoria Descriptiva del PORN se recoge, entre otros, el estado de conservación de los recursos, la infraestructura existente, los recursos arqueológicos y culturales, las actividades económicas y recursos humanos y el examen del planeamiento urbanístico que afecta a su ámbito. No obstante se observa que parte de los datos del municipio de Jumilla, que se recogen en dicha Memoria, van referidos a los años 1989-93; por ejemplo, los relativos a las superficies de secano y regadío, al número de cabezas de ganado ovino o caprino, la tasa de actividad, los datos del sector de la construcción, etc.; habría resultado de mayor interés la aportación de datos más actualizados en el documento que ha de aprobarse y publicarse en el año 2001.

- b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

En la Memoria Justificativa (folios 46 y ss.) se contiene el diagnóstico y los objetivos de la ordenación respecto a la protección del paisaje, de la vegetación, de la fauna, del suelo, de los recursos hídricos, de las actividades agrarias y ganaderas, de la protección de las vías pecuarias, de los aprovechamientos forestal y selvícola, cinegético, minero y extractivo,

infraestructuras, uso público, protección del patrimonio cultural y antropológico.

c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso.

En la Memoria Justificativa se recogen las distintas zonas que se establecen en su ámbito y sus limitaciones específicas, que son desarrolladas a través de las normas particulares de Ordenación (Título IV) que, junto a las normas generales, establecen el régimen jurídico aplicable a los distintos usos y actividades. Sobre dichas normas se realizarán unas observaciones en la siguiente Consideración.

El establecimiento de dichos límites que configuran el derecho de propiedad también viene recogido en el estatuto básico del régimen de los derechos y deberes de los propietarios y, en relación con el suelo no urbanizable, en el artículo 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, desarrollada por los artículos 74 y 75 de la Ley 1/2001, al decir esta última: «Los propietarios de suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento». La ley regional concreta aún más dichos deberes en el apartado 2 del artículo 75. Por otra parte, el artículo 9.1 LCEN establece, en relación con los usos agropecuarios, una vinculación legal a la conservación ecológica del suelo. Dicho lo que antecede, también ha de mencionarse la incidencia de la protección de un espacio en los derechos de los propietarios. Resulta de interés al respecto traer a colación la STC 170/1989, de 19 de octubre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, por la que se aprueba el Parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que considera que la Ley declarativa del parque regional realiza «una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos y esto, en sí mismo, no supone una privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales», de modo que la previsión legal de que «sólo son indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien», no supone una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido en el que se incluye, tanto respecto de la propiedad como de otros derechos patrimoniales, la función social que deben cumplir. De lo que también podemos deducir que si, como resultado de dichas limitaciones singulares, se produjera una particular eliminación (no restricción) de aprovechamientos ya existentes (tradicionales y consolidados) que son conformes a los usos permitidos en el suelo no urbanizable, podría generar, en algún supuesto, derechos indemnizatorios a favor del propietario afectado. Por ejemplo, el artículo 71, c) establece que se consideran usos y actividades compatibles «las actividades agrícolas tradicionales que en el momento de la aprobación del PORN estén desarrollándose sobre la zona y no sean objeto de prohibición o limitación expresa por la Consejería competente en materia de medio ambiente», por tanto, y a «contrario sensu» si la Consejería, mediante actos de aplicación, prohibiera dicha actividad existente estaría afectando de modo singular a un derecho consolidado. En este mismo sentido se pronuncia la Ley 7/1995, en cuanto a las áreas de protección de la fauna silvestre, al establecer (artículo 24.2) que cuando las limitaciones no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de aprovechamientos o recursos se procederá a la indemnización de las mismas.

d) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección establecidos en los Títulos III y IV.

El PORN propone como figura específica de protección para el espacio de la Sierra de «El

Carche» la de Parque regional (folio 46 y artículo 11), justificando tal propuesta por «los valores naturales de incuestionable interés, desde el punto de vista de la geología, geomorfología, flora, vegetación, fauna y paisaje».

e) Concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el RD Leg. 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental.

La Ley básica estatal habilita al PORN para que pueda determinar actividades, obras o instalaciones a las que debe aplicarse el régimen de evaluación de impacto ambiental.

El Plan, a partir de dicha habilitación, distingue dos supuestos identificables con las dos técnicas de control preventivo de actividades que diseña la Ley regional 1/1995:

- 1) Actividades sujetas al régimen de evaluación de impacto ambiental (Anexo 1).
- 2) Actividades sujetas al régimen de autorización que precisan de memoria ambiental (Anexo 2).

Respecto al apartado 1), el PORN concreta algunos supuestos ya previstos en la Ley 1/1995 sin contradecirla, en la medida que aumenta los niveles de protección, estableciendo unos requisitos a determinados supuestos más restrictivos para la aplicación del régimen de evaluación de impacto ambiental. Por ejemplo, el apartado 5 del Anexo 1 recoge las actuaciones agrícolas o de otra índole que impliquen la transformación de secano a regadío para superficies mayores de 10 Has., frente a la previsión de 50 Has. en la ley regional.

El segundo supuesto (2) se identifica con el procedimiento de calificación ambiental en áreas de sensibilidad ecológica (así se consideran los espacios naturales protegidos), previsto en el artículo 39 la Ley 1/1995, que atribuye a la Consejería la competencia de la autorización, de acuerdo con los requisitos previstos en dicha Ley que contempla una memoria ambiental.

No obstante, debe completarse la coordinación con lo dispuesto en el anexo I de la Ley 1/1995. Por ejemplo, el Anexo 2 del PORN recoge que un embalse de riego precisa de memoria ambiental cuando supere los 25.000 m³, pero habrá de tenerse en cuenta que cuando supere los 50.000 m³ necesita evaluación de impacto ambiental, según el Anexo I de la Ley 1/1995. Tal precisión ha de recogerse en el texto.

d) Establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 4.3, e).

El apartado 3 del artículo 5 LCEN completa esta determinación señalando que el PORN tendrá carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior. Y así se plasma en el apartado 3 del artículo 6 del Plan recogiendo el carácter indicativo en relación con dichos planes o programas sectoriales. Sin embargo, esta declaración general debería completarse en el texto con aquellos artículos que contienen criterios orientadores de las políticas sectoriales y cuyas determinaciones son indicativas ya que, a estos efectos, no se distinguen en el articulado, limitándose la Memoria de Ordenación del PORN a diferenciar entre normas y directrices, sin que sea éste un criterio delimitador, teniendo en cuenta que algunos títulos que adoptan la terminología de Directrices (frente a los anteriores de Normas) contienen determinaciones dirigidas a la planificación ambiental o socioeconómica. Por tanto, debe distinguirse en la normativa las determinaciones que son indicativas respecto a planes o programas sectoriales.

SEXTA. Observaciones a la normativa.

De acuerdo con lo expuesto, el PORN divide el régimen de ordenación en Normas (disposiciones preliminares, generales y particulares) y Directrices (Títulos VI, VII y VIII), sin que dicha distinción se justifique en razón de entender como obligatorias las primeras y

orientadoras las segundas, si se tiene en cuenta que estas últimas regulan materias que atañen a la naturaleza y contenido de otros instrumentos ambientales, como por ejemplo el Plan Rector de Uso y Gestión. Por tanto, dicha distinción no trae como consecuencia un régimen jurídico diferente en cuanto a sus contenidos.

De modo muy general, en congruencia con el carácter con que se emite este Dictamen, se realizan algunas observaciones al articulado:

- Artículo 6. Efectos.

El apartado 2,c hace referencia al supuesto de que no se lleve a cabo la adaptación del planeamiento municipal al PORN en el plazo de dos años, remitiéndose en cuanto al procedimiento a lo dispuesto en la legislación estatal supletoria. Con la entrada en vigor de la Ley 1/2001, que desplaza el derecho estatal supletorio en el ámbito de la Región, ha de hacerse referencia a los Capítulos III y IV del Título IV, en concreto a los artículos 126, 144 y 148.2 de la expresada Ley regional.

- Artículo 11. Parque regional de la Sierra de «El Carche».

El PORN no puede clasificar el espacio natural como parque regional puesto que dicho cometido compete a la Asamblea Regional mediante la aprobación de la correspondiente Ley. Por tanto, debe modificarse la redacción en el sentido de «proponer su clasificación en la categoría de Parque Regional».

- Artículos 13 y 15. Catálogos de especies vegetales y de fauna amenazadas.

Se hace referencia al parque regional cuando aún no se encuentra declarado por Ley.

- Artículo 30. Movimientos de tierras.

Procedería sustituir el párrafo «A tal efecto, el Ayuntamiento encargado de otorgar la licencia de obras, la concederá cuando el interesado presente la autorización de dicha Consejería», por «Para el otorgamiento de la licencia de obras por el Ayuntamiento el interesado habrá de acreditar la obtención de la correspondiente autorización de la Consejería». Esta última redacción concuerda con el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 217 de la Ley 1/2001.

- Artículo 64. Maniobras militares.

Dicho artículo establece que la realización de todo tipo de maniobras de carácter militar y ejercicios de mando, salvo en los supuestos que contempla la Ley 4/1991, de 1 de julio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, requerirán comunicación previa a la Consejería competente en materia de medio ambiente; añadiendo que el Plan Rector de Uso y Gestión determinará las zonas restringidas a estas prácticas.

Tal comunicación se justifica en razón de los valores a proteger que motivan la aplicación a dicho ámbito de un régimen especial de protección a través del PORN y posterior declaración de Parque Regional. No obstante, puesto que se prevé que el PRUG determine las zonas restringidas a estas prácticas (debería añadirse en razón a los valores que se protegen), cuando se elabore dicho Plan habrá de otorgarse una audiencia al organismo afectado de la Administración Central a efectos de su conocimiento, todo ello en aplicación de los principios que han de regir las relaciones entre las Administraciones Públicas (artículo 4 LPAC), entre ellos, el respeto al ejercicio legítimo de sus competencias por parte de las otras Administraciones Públicas de sus competencias.

- Artículo 67. Evaluaciones de Impacto Territorial.

Debe sustituirse la referencia al artículo 5 de la Ley 4/1992 por el artículo 48 y ss. de la Ley 1/2001. También resulta innecesario introducir un informe preceptivo de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente, antes del pronunciamiento de la Consejería competente que habrá de remitirle el expediente, puesto que el estudio de impacto territorial prevenido en la referida Ley (artículo 48) se concibe como un instrumento complementario de los de ordenación del territorio, y no autónomo, que acompaña a la tramitación de dichas

figuras (no se encuentra previsto un trámite específico de declaración para el mismo), en cuyo procedimiento se ha previsto el informe preceptivo de las distintas Consejerías afectadas, con mención especial a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente en los supuestos que contempla.

- Artículo 82. Ordenación del Territorio.

Debe acomodarse dicho artículo a lo dispuesto en la Ley 1/2001, tal y como se indicaba con anterioridad, sustituyendo los instrumentos citados por los previstos en la expresada Ley. Debe suprimirse el último párrafo en cuanto altera el procedimiento previsto en la nueva Ley del Suelo Regional. En cualquier caso corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de la planificación ambiental y territorial, quedando claro en el artículo la prevalencia del PORN.

- Artículo 95. Valores Culturales.

El PORN debería haber incluido el catálogo de los bienes o elementos de interés, elaborado conjuntamente con la Consejería competente en materia de cultura, puesto que éstos se configuran como documentos complementarios de los planes, y no remitirlo a una elaboración ulterior cuya aprobación se desgaja de la tramitación del PORN. En cualquier caso, debería incluirse, al menos, como documento complementario del PRUG.

- Correcciones Gramaticales.

Se señalan, a modo de ejemplo, algunas de ellas:

- Sustituir «redefinir» por «reajustar» en el artículo 68.6

- Añadir «o» entre las palabras público privado en el artículo 77,1.

- Sustituir Consejería de Educación y Cultura por «Consejería competente en materia de Cultura».

SÉPTIMA. Final.

El estudio del PORN pone de manifiesto la necesidad de que la Administración regional acometa la elaboración de una Ley de espacios naturales protegidos de la región que contenga una regulación detallada de los instrumentos que forman parte de la planificación ambiental, regulando su procedimiento y contenido (documentos que lo forman, determinaciones, etc.) y sus relaciones con otros instrumentos sectoriales y con los de ordenación del territorio y urbanísticos, etc., necesidad que se hace más imperiosa con la entrada en vigor de la Ley del Suelo regional que ha derogado la Ley 4/1992 (salvo el Título VI, relativo a los espacios naturales protegidos), como ya indicaba el Consejo Jurídico en su Dictamen nº. 45/2000 (Consideración Sexta.I,A). Inclusive en la nueva regulación debería contemplarse el alcance y procedimiento de los planes de medio ambiente previstos en el artículo 4 de la Ley 1/1995 respecto a los que, injustificadamente, la Ley 1/2001 ha afectado de forma esencial al derogar el artículo 4.4 de aquella que regulaba su procedimiento y efectos, con el consiguiente vacío normativo en dicha materia, a diferencia de lo que aconsejaba el Consejo Jurídico en el citado Dictamen: «Respecto a los planes específicos regionales de protección del medio ambiente, la Ley 1/1995 se remitía a la 4/1992 a los efectos de conferirles rango de directrices sectoriales así como en cuanto a su procedimiento y alcance, por lo que al derogarse los instrumentos de esta última Ley por el Anteproyecto, que ha modificado su tipología y naturaleza, habrá de establecerse su equiparación. Igualmente, respecto a la previsión contenida en la Ley 4/1992 que atribuía rango de directrices sectoriales a las normas referidas a actividades extractivas, planes forestales y planes cinegéticos».

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Consejo Jurídico considera que el procedimiento seguido por la Administración

para la protección del espacio natural de la Sierra de «El Carche» (planificación y declaración) debe ser «el modus operandi» general para la protección de parques regionales y reservas naturales, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 LCEN, que contiene un mandato de inseparabilidad entre la calificación de espacio natural y la elaboración del correspondiente PORN. En este sentido, es conveniente que la Consejería consultante acometa la elaboración de los restantes PORN de los espacios naturales pendientes en cumplimiento del mandato contenido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/1992.

SEGUNDA. El presente Dictamen se emite con carácter facultativo respecto al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el PORN de la Sierra de «El Carche», de acuerdo con lo señalado en la Consideración Primera.

Respecto al Anteproyecto de Ley, el Dictamen preceptivo se emitirá por este Consejo una vez completado su concreto expediente con el Decreto del Consejo de Gobierno aprobatorio de dicho Plan, como presupuesto indispensable para su declaración.

TERCERA. Debería acometerse por la Administración regional la elaboración de una Ley regional de los espacios naturales protegidos que regule todos los instrumentos de planificación ambiental (Consideración Final).

CUARTA. El PORN y el PRUG han de contener todas aquellas determinaciones para las cuales están habilitados por las distintas leyes, y no diferirlas a otros instrumentos cuya naturaleza, procedimiento, etc., no encuentran su apoyo en la normativa reguladora de la planificación ambiental (Consideración Tercera, II)

QUINTA. Se consideran esenciales las siguientes observaciones:

- *La realizada sobre la interrelación de la delimitación del PORN en relación con la propuesta de la Sierra de «El Carche» como Lugar de Interés Comunitario (Consideración Tercera, I).*
- *Ha de suprimirse tanto de la Memoria Justificativa, como de la de Ordenación, las referencias a la Ley 4/1992 (en relación con los instrumentos de ordenación del territorio), la equiparación de los PORN con las Directrices Sectoriales y adecuar la expresión contenida en el último párrafo del folio 41 (Consideración Tercera. III, 1,a y b). Además deben revisarse todas las referencias a los artículos derogados por la Ley 1/2001 o imprecisiones relatadas en el presente Dictamen.*
- *Clarificar la observación realizada sobre los Anexos del Proyecto de Decreto (Consideración Cuarta, I).*
- *Han de recogerse cuáles son los criterios orientadores respecto a la planificación sectorial.*
- *Han de recogerse las modificaciones legislativas producidas respecto a las normas citadas (Consideración Cuarta)*
- *La realizada al artículo 11 de la Memoria de Ordenación.*

SEXTA. Las demás observaciones realizadas contribuyen a la mejora del texto sometido a Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.