CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 588/2026
Expediente 472/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 13 de julio de 2026 (Registro de entrada de 14 de julio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidencia Tercera y Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación, relativo al proyecto de Decreto del Consell, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Solicitud de dictamen

Con fecha **14 de julio de 2026**, ha tenido entrada en este Consell Jurídic Consultiu solicitud de dictamen remitida por la Vicepresidencia Tercera y Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación, relativa al proyecto de Decreto, del Consell, de declaración del Parque Natural de la Sierra Escalona y la Dehesa de Campoamor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 y 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida

El expediente que conforma el procedimiento instruido para la elaboración del proyecto de decreto está integrado por los siguientes documentos:

1.- Nota de régimen interior de consulta pública previa.

2.- Ficha de consulta pública previa de 15 de marzo de 2023, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica.

3.- Resolución de inicio de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, de fecha 15 de marzo de 2023.

4.- Anuncio de Información Pública en el DOGV número 9574, de 14 de abril de 2023.

5.- Informe de necesidad y oportunidad de la jefa de Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, de 26 de abril de 2023.

6.- Propuesta Orden de inicio Parque Natural de Escalona, del director general de Medio Natural y Evaluación Ambiental, de 27 de abril de 2023.

7.- Informe de coordinación informática, del director general de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, de 27 de abril de 2023.

8.- Informe de impacto en la familia, del director general de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, de 27 de abril de 2023.

9.- Informe de impacto en la infancia y la adolescencia, del director general de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, de 27 de abril de 2023.

10.- Informe de impacto de género, del director general de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, de 27 de abril de 2023.

11.- Orden Inicio PN Escalona (con cartografía) (Castellano)

12.- Orden Inicio PN Escalona (con cartografía) (Valenciano)

13.- Petición firma Orden de Inicio (NRI a SECOAT)

14.- Publicación en el DOGV número 9596, de 16 de mayo de 2023, de la Orden 9/2023, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración de Parque Natural.

15.- Observaciones de la dirección general de Calidad y Educación Ambiental, de 26 de junio de 2023.

16.- Observaciones del Ayuntamiento de Orihuela, de 7 de junio de 2024.

17.- Memoria económica del director general de Medio Natural y Animal, de 6 de octubre de 2025.

18.-Informe jurídico de la Abogacía General de la Generalitat, de 27 de octubre de 2025.

19.- Informe negativo de huella de los grupos de interés, del Subsecretario, de 11 de noviembre de 2025.

20.- Informe del técnico de Gestión de Hábitats y Espacios, de 18 de noviembre de 2025, sobre las consultas recibidas.

21.- Informe de adaptación del proyecto al informe de la Abogacía, emitido por la técnica de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, con el visto bueno del director general de Medio Natural y Animal, de 24 de noviembre de 2025.

22.- Borrador del proyecto de decreto tras informe de la Abogacía.

Posteriormente, a consecuencia de error advertido en el trámite de información pública, se ha remitido la siguiente documentación:

1.- Anuncio de Información Pública en DOGV número 10321, de 12 de marzo de 2026.

2.- Informe del resultado del trámite de información pública, elaborado por la Técnica del Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos y por el jefe del Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, en fecha 2 de junio de 2026.

3.- Borrador del proyecto de decreto con el cambio introducido.

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter jurídico del dictamen

El artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, establece que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de "*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones*".

El proyecto estudiado se dicta en ejecución de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana. En concreto, de su artículo 24.2., que señala*: "La declaración de espacio natural protegido se formulará mediante decreto del Consell".*

Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto

La Constitución, en su artículo 45.2 declara que *"Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".*

Por su parte, el artículo 46 proclama que *"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad".*

Desde un punto de vista competencial, el artículo 149.1.23ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre la Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

De acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su artículo 49.1.10ª, reconoce a la Generalitat competencia exclusiva en materia de

"*Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española".*

En ejercicio de las referidas competencias se aprobó la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, en cuyo artículo 24 se establece que corresponde al Gobierno valenciano mediante decreto la declaración entre otros de parque natural, sin perjuicio de las declaraciones de espacio natural protegido que puedan realizar las Cortes Valencianas mediante ley.

Cabe señalar que el artículo 11 del Decreto 32/2024, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones, encomienda a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio "*las competencias en materia de medio ambiente, prevención de incendios, caza, bienestar animal, urbanismo y vertebración del territorio, obras públicas, y transportes, puertos y aeropuertos*".

Con posterioridad, el artículo 130 del Decreto 173/2024, de 3 de diciembre, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat dispone que: "*La Dirección General del Medio Natural y Animal ejerce las funciones establecidas en el artículo 70 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y las demás previstas en el ordenamiento jurídico, en materia de gestión forestal sostenible, restauración hidrológico-forestal, espacios naturales protegidos y biodiversidad; gestión de parques naturales; Red Natura 2000; vías pecuarias; caza y pesca deportiva, y bienestar animal; control de la erosión y protección de suelos en terrenos forestales*".

En cuanto a la justificación del proyecto, se acude a una fórmula genérica que puede considerarse suficiente, tal y como se señala en el Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Decreto:

"*Amb la declaració d'aquesta zona com a parc natural es garanteix l'establiment de mecanismes de major protecció, ordenació i gestió per als valors significatius d'aquest patrimoni natural i cultural. Aquests mecanismes són normes d'ús i directrius de gestió encaminats a la conservació, l'aprofitament sostenible i l'ús públic ordenat".*

<u>Tercera</u>.- Procedimiento de elaboración del proyecto de decreto

Como se ha expuesto, el proyecto de decreto que ahora se analiza tiene por finalidad la declaración del Parque Natural de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor, en los términos municipales de Orihuela, San Miguel

de Salinas y Pilar de la Horadada, por lo que a las reglas generales de elaboración de los reglamentos autonómicos se añaden las contenidas en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana cuyo artículo 24.2 establece que *"la declaración de espacio natural protegido se formulará mediante decreto del Consell".*

A su vez, el artículo 26, relativo a la tramitación, establece lo siguiente:

"1. La Conselleria de Medio Ambiente elaborará un proyecto de declaración de espacio natural protegido en el que conste la delimitación del mismo, así como, en el supuesto de establecerse, del área de protección perimetral, la clase de espacio natural propuesto, el régimen de protección preventiva aplicable y cuantas otras determinaciones se considere necesario.

2. El proyecto de declaración será sometido a información pública por espacio de un mes. Al mismo tiempo, se dará audiencia a las corporaciones locales, entidades y asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración.

3. Igualmente, podrán utilizarse otras formas y medios de participación de los ciudadanos y ciudadanas afectados por la declaración".

Y el artículo 27 añade:

"1. A la vista de las observaciones y alegaciones e informes recibidos durante el período de información pública, la Conselleria de Medio Ambiente formulará una propuesta de declaración y la elevará al Gobierno valenciano.

2. El Gobierno valenciano decidirá sobre la conveniencia de la declaración propuesta y procederá, en su caso, a la misma mediante el decreto o acuerdo correspondiente.

3. En la declaración de espacio natural protegido se incluirán las normas de protección y ordenación de usos y actividades que deban ser objeto de aplicación inmediata".

El expediente se inició por resolución de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, de 15 de marzo de 2023.

Una vez que se constató el primer error en el trámite de información pública relativo a este proyecto normativo, ha sido sometido a información pública mediante publicación en el DOGV número 10321, de 12 de marzo de 2026. A raíz de dicho trámite se ha incorporado una única modificación en el citado proyecto de decreto respecto al previamente sometido a dictamen de

este Consell Jurídic Consultiu y que consiste en la corrección del nombre de un ave presente en la zona (apartado tercero de la parte expositiva), que es el "busardo ratonero (*Buteo buteo*)".

Consta en el expediente la ficha de consulta pública previa, así como extracto de la web donde se hace constar que el trámite de consulta pública previa se realizó entre el 21 de marzo y el 20 de abril de 2023.

Respecto a las prescripciones de procedimiento de carácter general, resultan aplicables las contenidas en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y en el Título III del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Asimismo, consta la publicación en el DOGV núm. 9596, de 16 de mayo de 2023, de la Orden 9/2023, de 5 de mayo, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Parque Natural de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor, en los términos municipales de Orihuela, San Miguel de Salinas y Pilar de la Horadada.

El director general de Medio Natural y Evaluación Ambiental emitió memoria económica en la que se indica que "*Según se desprende del contenido del proyecto normativo, se deduce de forma inequívoca que la aplicación del presente decreto no conlleva incremento alguno en el gasto público asignado a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio".*

A tal efecto, se ha incluido en el proyecto normativo una Disposición adicional única, titulada "Incidencia presupuestaria", que indica que "*La implementación y posterior despliegue de este decreto no podrá tener ninguna incidencia en la dotación de todos y cada uno de los capítulos de gasto asignados a la Conselleria competente en materia de Medio Ambiente, y en todo caso, deberá ser atendido con sus medios personales y materiales*".

Obran en el expediente los informes sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, que exigen, respectivamente, el artículo 22. Quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas.

Y, el informe relativo al impacto de género del proyecto de decreto, cumpliendo así lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el artículo 4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre

mujeres y hombres, todos ellos emitidos por el director general de general de medio natural y evaluación ambiental.

En cuanto al informe de impacto de género, en éste se concluye: *"revisado el contenido previsto en este decreto de declaración, este hace un uso inclusivo del lenguaje, no teniendo efectos directos o indirectos sobre la igualdad de género, siendo por lo tanto, su incidencia nula en la situación de hombres y mujeres, no implicando ningún tipo de discriminación por razón de sexo al no existir desigualdades de partida en relación con la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres en consecuencia, por todo lo citado anteriormente, el decreto que nos ocupa no tiene ningún impacto en materia de género, puesto que respeta el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres y utiliza en su elaboración un lenguaje no sexista".*

En relación con los referidos informes de impacto –emitidos por el director general de Medio Natural y Evaluación Ambiental– debe recordarse, como ya se ha dicho en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, que tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia.

El director general de Medio Natural y Evaluación Ambiental emitió informe sobre la omisión del informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información, señalando:

"El contenido del proyecto de Decreto, del Consell, que declara parque natural la Sierra Escalona y la Dehesa de Campoamor, no conlleva la aprobación o modificación de la normativa reguladora de procedimiento administrativo alguno, no afecta a ninguno de los programas informáticos que se gestionan, no requiere introducir o gestionar modificaciones en los citados instrumentos, ni tampoco exige la implantación de nuevos programas informáticos, por lo que no resulta preceptivo el informe a que hace referencia el artículo 94 del Decreto 220/2014".

Por lo que respecta a este informe, dado que la tramitación de la norma proyectada se inició con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 54/2025, de 15 de abril, del Consell, de simplificación administrativa y transformación digital y de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 94.1 del Decreto 220/2014, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de administración electrónica, en su redacción dada por el Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell.

Consideramos que el referido informe se debería haber emitido por el órgano administrativo especializado y competente en esta materia.

La Abogacía General de la Generalitat ha emitido informe en el presente procedimiento, conforme dispone el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, que establece la preceptividad de su consulta; y en contestación a dicho Informe, consta informe de adaptación al informe jurídico, emitido por la técnico de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, de 20 de noviembre de 2025, con el visto bueno del director general de Medio Natural y Animal, de 24 de noviembre de 2025.

Se ha elaborado, asimismo, informe negativo de huella de los grupos de interés, del subsecretario, de 11 de noviembre de 2025.

Cuarta.- Estructura y contenido

El texto del proyecto de decreto consta de un Preámbulo, nueve artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales, y un anexo.

Su contenido es el siguiente:

Preámbulo

Artículo 1. Objeto.
Artículo 2. Ámbito territorial.
Artículo 3. Régimen de protección.
Artículo 4. Régimen de gestión.
Artículo 5. Plan Rector de Uso y Gestión.

Artículo 6. Junta Rectora.
Artículo 7. Órgano de gestión.
Artículo 8. Financiación del Parque Natural.
Artículo 9. Régimen de Infracciones y Sanciones.

DISPOSICIÓN ADICIONAL
Única. Incidencia Presupuestaria.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA
Única. Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES
Primera. Habilitación normativa.
Segunda. Entrada en vigor.

Anexo I
Delimitación del Parque Natural de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor.

<u>Quinta</u>.- Observaciones y sugerencias al proyecto de decreto

Observación a la fórmula aprobatoria

En la fórmula aprobatoria se indica que el proyecto de decreto es aprobado "*conforme con el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*". Ha de advertirse que esta expresión solo podrá usarse si, en el supuesto de que se formulan observaciones esenciales, éstas son atendidas, puesto que, en caso contrario, habrá que emplear la expresión "*oído el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*", según dispone el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre.

Observación de carácter general

En el anterior dictamen emitido por este Consell se contenía una observación de carácter general en la que se indicaba que "*tanto en el preámbulo de la norma proyectada, como en los artículos 1.2, 2.1 y 3.2 se hace referencia al vigente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor (PORN). Ha de tenerse en cuenta que este plan, aunque dictaminado ya por esta institución consultiva (Dictamen 003/2026, Expediente 868/2025), aún no ha sido aprobado todavía por el Consell".*

En el momento de emitir el presente dictamen el referido decreto ya ha sido aprobado.

Observaciones de técnica normativa

Se repite en varios artículos del texto proyectado la cita completa de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

Convendría, por tanto, hacer uso de fórmulas abreviadas en la remisión a normas que ya han sido citadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, citado, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de decreto, del Consell, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Escalona y la Dehesa de Campoamor, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 30 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE TERCERO Y CONSELLER DE MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y DE LA RECUPERACIÓN