



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 002/2026
Expedient 855/2025

Presidenta

Hble.

Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i consellers

Il·lmes. i Il·lms.

Sr. Enrique Fliquete Liso

Sra. M.^a del Carmen Pérez Cascales

Sr. Joan Carles Carbonell Mateu

Sr. Francisco Javier de Lucas Martín

Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari general

Il·lm.

Sr. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 8 de gener de 2026, sota la presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el següent dictamen:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 27 de novembre de 2025 (Registre d'entrada de 28 de novembre del mateix any), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència Segona per a la Recuperació, Medi Ambient, Infraestructures i Territori, (actualment la Vicepresidència Tercera i Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures, Territori i de la Recuperació), relatiu al projecte de decret, del Consell, de declaració del Parc Natural de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor. (Expedient 53/2023 de l'autoritat consultant).

I ANTECEDENTS

Primer. Sol·licitud de dictamen

Amb data 28 de novembre de 2025, va tindre entrada en aquest Consell Jurídic Consultiu sol·licitud de dictamen remés per la llavors Vicepresidència Segona per a la Recuperació, Medi Ambient, Infraestructures i Territori, relatiu al projecte de decret, del Consell, de declaració del Parc Natural de la Serra Escalona i la Devesa de Campoamor, d'acord amb el que disposa l'article 9 i 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segon. Documentació remesa

L'expedient que conforma el procediment instruït per a l'elaboració del projecte de decret està integrat pels documents següents:

1. Nota de règim interior de consulta pública prèvia.
2. Fitxa de consulta pública prèvia de 15 de març de 2023, de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica.
3. Resolució d'inici de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, de data 15 de març de 2023.
4. Anunci d'Informació Pública en el DOGV número 9574, de 14 d'abril de 2023.
5. Informe de necessitat i oportunitat de la cap de Servei de Gestió d'Espais Naturals Protegits, de 26 d'abril de 2023.
6. Proposta d'ordre d'inici Parc Natural d'Escalona, del director general de Medi Natural i Avaluació Ambiental, de 27 d'abril de 2023.
7. Informe de coordinació informàtica, del director general de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental, de 27 d'abril de 2023.
8. Informe d'impacte en la família, del director general de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental, de 27 d'abril de 2023.
9. Informe d'impacte en la infància i l'adolescència, del director general de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental, de 27 d'abril de 2023.

10. Informe d'impacte de gènere, del director general de Medi Natural i d'Avaluació Ambiental, de 27 d'abril de 2023.

11. Ordre Inici PN Escalona (amb cartografia) (Castellà)

12. Ordre Inici PN Escalona (amb cartografia) (Valencià)

13. Petició firma ordre d'inici (NRI a SECOAT)

14. Publicació en el DOGV número 9596, de 16 de maig de 2023, de l'Ordre 9/2023, per la qual s'acorda iniciar el procediment de declaració de Parc Natural.

15. Observacions de la direcció general de Qualitat i Educació Ambiental, de 26 de juny de 2023.

16. Observacions de l'Ajuntament d'Orihuela, de 7 de juny de 2024.

17. Memòria econòmica del director general de Medi Natural i Animal, de 6 d'octubre de 2025.

18. Informe jurídic de l'Advocacia General de la Generalitat, de 27 d'octubre de 2025.

19. Informe negatiu de petjada dels grups d'interès, del subsecretari, d'11 de novembre de 2025.

20. Informe del tècnic de Gestió d'Hàbitats i Espais, de 18 de novembre de 2025, sobre les consultes rebudes.

21. Informe d'adaptació del projecte a l'informe de l'Advocacia, emés per la tècnica de Gestió d'Espais Naturals Protegits, amb el vistiplau del director general de Medi Natural i Animal, de 24 de novembre de 2025.

22. Esborrany del projecte de decret després de l'informe de l'Advocacia.

II CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter jurídic del dictamen

L'article 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat Valenciana, estableix que el Consell Jurídic Consultiu haurà de ser consultat preceptivament en els supòsits de "*Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions*".

El projecte estudiat es dicta en execució de la Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat, d'Espais Naturals Protegits de la Comunitat Valenciana. En concret, de l'article 24.2., que assenyala: *“La declaració d'espai natural protegit es formularà mitjançant decret del Consell”*.

Segona. Marc normatiu aplicable i justificació del projecte

La Constitució, en l'article 45.2 declara que *“Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, amb la finalitat de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, secundant-se en la indispensable solidaritat col·lectiva”*.

Per part seua, l'article 46 proclama que *“Els poders públics garantiran la conservació i promouran l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya i dels béns que l'integren, qualsevol que siga el seu règim jurídic i la seua titularitat”*.

Des d'un punt de vista competencial, l'article 149.1.23a de la Constitució atribueix a l'Estat la competència sobre la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sense perjudici de les facultats de les comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció.

D'acord amb el marc competencial establert en la Constitució, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en l'article 49.1.10a, reconeix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de *“Monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pasturatges, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya, d'acord amb el que disposa el número 23 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució Espanyola”*.

En exercici d'aquestes competències es va aprovar la Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana, i el seu article 24 estableix que correspon al Govern valencià, mitjançant decret, la declaració entre altres de parc natural, sense perjudici de les declaracions d'espai natural protegit que puguen realitzar les Corts Valencianes mitjançant llei.

Cal assenyalar que l'article 11 del Decret 32/2024, de 21 de novembre, de la Presidència de la Generalitat, pel qual es determina el nombre i la denominació de les conselleries i les seues atribucions, encomana a la Conselleria de Medi Ambient, Infraestructures i Territori *“les competències en matèria de medi ambient, prevenció d'incendis, caça, benestar animal, urbanisme i vertebració del territori, obres públiques, i transports, ports i aeroports”*.

Amb posterioritat, l'article 130 del Decret 173/2024, de 3 de desembre, del Consell, pel qual estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat disposa que: *“La Direcció General del Medi Natural i Animal exerceix les funcions establides en l'article 70 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i les altres previstes en l'ordenament jurídic, en matèria de gestió forestal sostenible, restauració hidrologicoforestal, espais naturals protegits i biodiversitat; gestió de parcs naturals; Xarxa Natura 2000; vies pecuàries; caça i pesca esportiva, i benestar animal; control de l'erosió i protecció de sòls en terrenys forestals”*.

Quant a la justificació del projecte, s'acudeix a una fórmula genèrica que pot considerar-se suficient, tal com s'assenyala en l'informe sobre la necessitat i oportunitat del projecte de decret:

“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”.

No obstant això, s'aprecia que la justificació que del compliment dels referits principis s'ofereix en el preàmbul de la norma no guarda cap relació amb el que és objecte d'aquesta ni amb el seu contingut, per la qual cosa no s'ha complert amb l'obligació que imposen l'article 59 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana i l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, la qual cosa haurà d'esmenar-se.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

Tercera. Procediment d'elaboració del projecte de decret

Com s'ha exposat, el projecte de decret que ara s'analitza té per finalitat la declaració del Parc Natural de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor, als termes municipals d'Orihuela, San Miguel de Salinas i Pilar de la Horadada, per la qual cosa a les regles generals d'elaboració dels reglaments autonòmics s'afegeixen les contingudes en la Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana l'article de la qual 24.2 estableix que *“la declaració d'espai natural protegit es formularà mitjançant decret del Consell”*.

Al seu torn, l'article 26, relatiu a la tramitació, estableix el següent:

“1. La Conselleria de Medi Ambient elaborarà un projecte de declaració d'espai natural protegit en el qual conste la delimitació d'aquest, així com, en

el supòsit d'establir-se, de l'àrea de protecció perimetral, la classe d'espai natural proposat, el règim de protecció preventiva aplicable i les altres determinacions que es considere necessari.

2. El projecte de declaració serà sotmés a informació pública per espai d'un mes. Al mateix temps, es donarà audiència a les corporacions locals, entitats i associacions que exercisquen la representació dels interessos afectats per la declaració.

3. Igualment, podran utilitzar-se altres formes i mitjans de participació dels ciutadans i ciutadanes afectats per la declaració”.

I, l'article 27, afegeix:

“1. A la vista de les observacions i al·legacions i informes rebuts durant el període d'informació pública, la Conselleria de Medi Ambient formularà una proposta de declaració i l'evarà al Govern valencià.

2. El Govern valencià decidirà sobre la conveniència de la declaració proposada i procedirà, si és el cas, a la mateixa mitjançant el decret o acord corresponent.

3. En la declaració d'espai natural protegit s'inclouran les normes de protecció i ordenació d'usos i activitats que hagen de ser objecte d'aplicació immediata”.

L'expedient es va iniciar per resolució de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, de 15 de març de 2023.

El projecte normatiu va ser sotmés a informació pública mitjançant publicació en el DOGV núm. 9574, de 14 d'abril de 2023. La tècnica de gestió d'Habitats i Espais, en data 18 de novembre de 2023, va presentar informe sobre les consultes rebudes, en el qual es fa constar que es van rebre aportacions per part de l'Ajuntament d'Orihuela i per part de la Direcció General de Qualitat i Educació Ambiental. Aquest informe conclou:

“Aunque ambas aportaciones han sido incorporadas al expediente se hace constar que las cuestiones planteadas no se corresponden directamente con el objeto del procedimiento de consulta en curso (expte. 53/2023 SGENP). En particular, se advierte que las referencias realizadas están relacionadas con otro expediente, el 3/2017 SGENP relativo a la aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales de la sierra Escalona y la Dehesa de Campoamor”.

Consta en l'expedient la fitxa de consulta pública prèvia, així com extracte de la web on es fa constar que el tràmit de consulta pública prèvia es va realitzar entre el 21 de març i el 20 d'abril de 2023.

Respecte a les prescripcions de procediment de caràcter general, resulten aplicables les contingudes en l'article 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell i en el títol III del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

Així mateix, consta la publicació en el DOGV núm. 9596, de 16 de maig de 2023, de l'Ordre 9/2023, de 5 de maig, de la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, per la qual s'acorda iniciar el procediment de declaració del Parc Natural de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor, als termes municipals d'Orihuela, San Miguel de Salinas i Pilar de la Horadada.

El director general de Medi natural i Avaluació Ambiental va emetre memòria econòmica en la qual s'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 aquest efecte, s'ha inclòs en el projecte normatiu una disposició addicional 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”*.

Consten en l'expedient els informes sobre l'impacte de la normativa en la infància i en l'adolescència, que exigeixen, respectivament, l'article 22. Quinquies de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi Civil i de la Llei d'Enjudiciament Civil i la disposició addicional dècima de la Llei 40/2003, de protecció de les famílies nombroses.

I, l'informe relatiu a l'impacte de gènere del projecte de decret, complint així el que disposa l'article 19 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva d'homes i dones, i l'article 4.bis de la Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la igualtat entre dones i homes, tots ells emesos pel director general de general de medi natural i avaluació ambiental.

Quant a l'informe d'impacte de gènere, en aquest es conclou: *“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 relació amb aquests informes d'impacte –emesos pel director general de Medi natural i Avaluació Ambiental– cal recordar, com ja s'ha dit en anteriors dictàmens sobre projectes normatius, que haurien d'haver sigut emesos pels òrgans de l'Administració especialitzats i competents en la matèria.

El director general de Medi Natural i Avaluació Ambiental va emetre informe sobre l'omissió de l'informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació, en què assenyalava:

“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”.

Pel que respecta a aquest informe, com que la tramitació de la norma projectada es va iniciar amb anterioritat a l'entrada en vigor del Decret 54/2025, de 15 d'abril, del Consell, de simplificació administrativa i transformació digital i de la Llei 6/2024, de 5 de desembre, de simplificació administrativa, resulta d'aplicació el que disposa l'article 94.1 del Decret 220/2014, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament d'administració electrònica, en la seua redacció donada pel Decret 218/2017, de 29 de desembre, del Consell.

Considerem que aquest informe s'hauria d'haver emés per l'òrgan administratiu especialitzat i competent en aquesta matèria.

L'Advocacia General de la Generalitat ha emés informe en el present procediment, conforme disposa l'article 5.2 de la Llei 10/2005, de 9 de desembre, d'assistència jurídica a la Generalitat, que estableix la preceptivitat de la seua consulta; i en contestació a aquest Informe, consta informe d'adaptació a l'informe jurídic, emés per la tècnica de gestió d'Espais

Naturals Protegits, de 20 de novembre de 2025, amb el vistiplau del director general de Medi Natural i Animal, de 24 de novembre de 2025.

S'ha elaborat, així mateix, informe negatiu de petjada dels grups d'interès, del subsecretari, d'11 de novembre de 2025.

Quarta. Estructura i contingut

El text del projecte de decret consta d'un preàmbul, nou articles, una disposició addicional única, una disposició derogatòria única, dos disposicions finals, i un annex.

El seu contingut és el següent:

Preàmbul

Article 1. Objecte

Article 2. Àmbit territorial

Article 3. Règim de protecció

Article 4. Règim de gestió

Article 5. Pla Rector d'Ús i Gestió

Article 6. Junta Rectora

Article 7. Òrgan de gestió

Article 8. Finançament del Parc Natural

Article 9. Règim d'Infraccions i Sancions

DISPOSICIÓ ADDICIONAL

Única. Incidència pressupostària

DISPOSICIÓ DEROGATÒRIA

Única. Derogació normativa

DISPOSICIONS FINALS

Primera. Habilitació normativa

Segona. Entrada en vigor

Annex I

Delimitació del Parc Natural de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor

Cinquena. Observacions i suggeriments al projecte de decret

Observació a la fórmula aprovatòria

En la fórmula aprovatòria s'indica que el projecte de decret és aprovat “conforme con el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”. Cal advertir que aquesta expressió només podrà usar-se si, en el cas que es formulen observacions essencials, aquestes són ateses, ja que, en cas contrari, caldrà emprar l'expressió “oído el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, segons disposa l'article 2.5 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre.

Observació de caràcter general

Tant en el preàmbul de la norma projectada, com en els articles 1.2, 2.1 i 3.2 es fa referència al vigent Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor (PORN). Cal tindre en compte que aquest pla, encara que dictaminat ja per aquesta institució consultiva (Dictamen 003/2026, Expedient 868/2025), encara no ha sigut aprovat encara pel Consell. En l'article 12.4 del projecte de decret d'aprovació del PORN en qüestió, s'estableix: “*Este Plan propone la tramitación y declaración de un Parque Natural en Zona I, de alto valor ambiental para dicho ámbito territorial, conforme a lo establecido en la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana*”.

És innegable que el procediment per a declarar un parc natural implica l'elaboració d'un Pla d'Ordenació de Recursos Naturals (PORN) que identifique i avalue el territori, seguit d'una proposta i tràmit per l'administració competent per a aprovar el PORN i, finalment, una norma de declaració del Parc Natural. El PORN és el document tècnic fonamental que analitza els recursos naturals, estableix objectius de conservació i proposa mesures de gestió, per la qual cosa la seua aprovació és prèvia i obligatòria per a declarar parcs naturals. Així ho estableix l'article 36 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, segons el qual:

“1. La declaració dels parcs i reserves naturals exigirà la prèvia elaboració i aprovació del corresponent Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de la Zona.

2. Excepcionalment, podran declarar-se parcs i reserves sense la prèvia aprovació del Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals, quan existisquen raons que els justifiquen i que es faran constar expressament en la norma que els declare. En aquest cas haurà de tramitar-se en el termini d'un any, a partir de la declaració de parc o reserva, el corresponent Pla d'Ordenació”.

Observacions de tècnica normativa

Es repeteix en diversos articles del text projectat la cita completa de la Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat Valenciana, d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana.

Convindria, per tant, fer ús de fórmules abreujades en la remissió a normes que ja han sigut citades, de conformitat amb el que disposa l'article 3.7 del Decret 24/2009, citat, sobre la forma, estructura i procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que el projecte de decret, del Consell, de declaració del Parc Natural de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor, és conforme amb l'ordenament jurídic sempre que s'atenga l'observació essencial formulada. En tot cas, cal recordar que, perquè el Consell pugua aprovar aquest decret, cal que, prèviament, s'aprove i publique al seu torn el decret relatiu al Pla d'Ordenació dels Recursos Naturals de la Serra d'Escalona i la Devesa de Campoamor (PORN).

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 8 de gener de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT TERCER I CONSELLER DE MEDI AMBIENT,
INFRAESTRUCTURES, TERRITORI I DE LA RECUPERACIÓ**