



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

	Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
01 OCT 2021	
Anotación N.º 96763	

Núm. 338/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

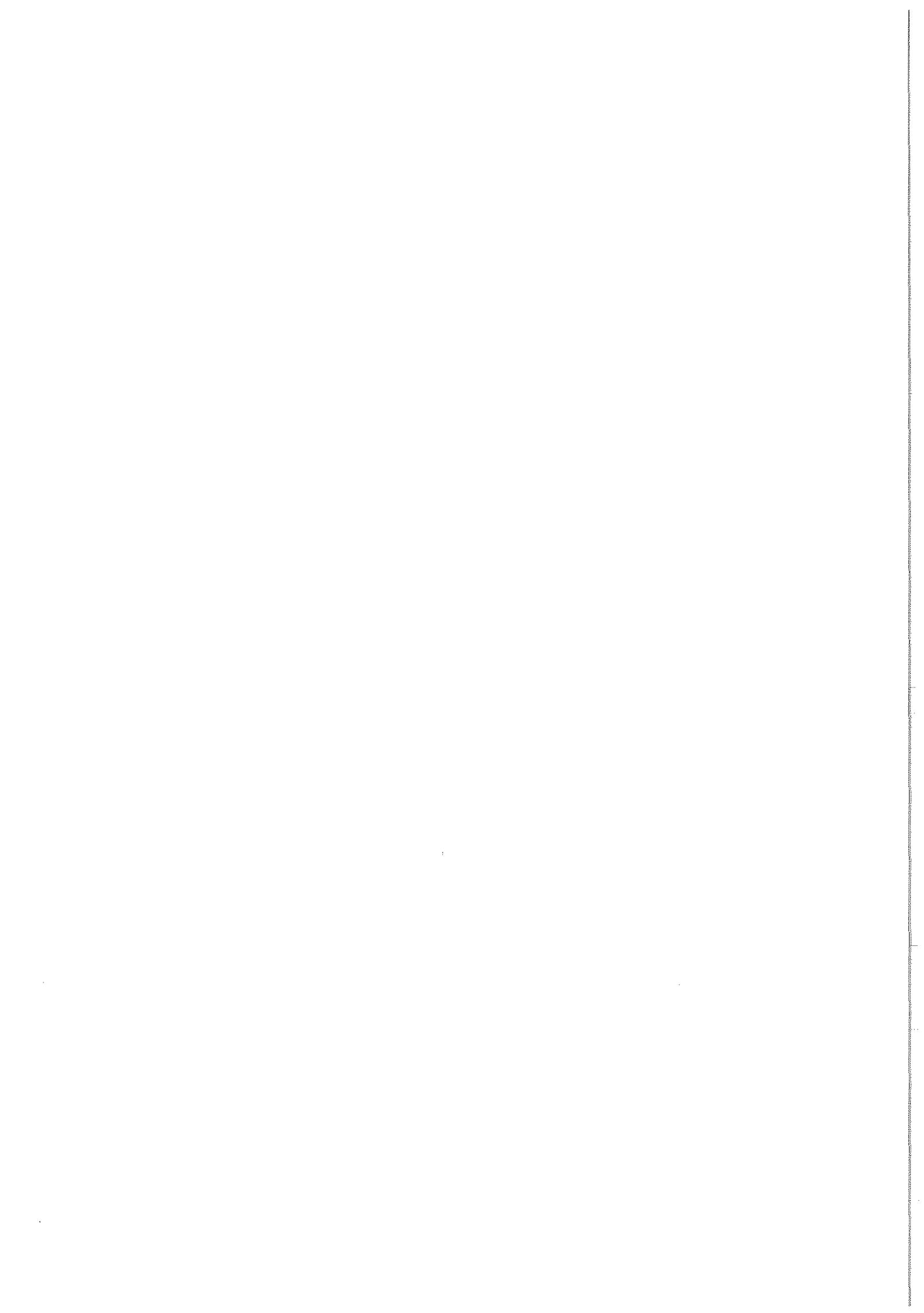
Toledo, 30 de septiembre de 2021

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 338/2021

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D.^a Soledad Rodríguez Rivero,
Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 4 de agosto de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se determinan las Zonas Rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para elaborar el proyecto de Decreto sometido a dictamen, se inserta en el expediente documentación demostrativa de haberse

sustanciado un trámite de consulta pública -comprendido entre los días 7 y 18 de junio de 2021 y anunciado en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-, mediante la cual se hizo invitación a la ciudadanía a aportar sugerencias y propuestas en relación con el proceso de zonificación rural objeto de regulación. El informe expresivo del resultado de dicho trámite divulgador, indica que fueron presentados varios escritos de alegaciones u opiniones incorporados al mismo como pieza anexa.

Segundo. Aprobación de indicadores estadísticos.- A continuación, figura en el expediente una copia del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de junio de 2021 mediante el que se establecieron los indicadores estadísticos a utilizar como criterios de zonificación previstos en el artículo 10 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha. El apartado segundo del mencionado acuerdo determina: *“Considerando los indicadores referidos en el apartado anterior [tamaño de la población, densidad de la población, evolución de la población, grado de envejecimiento, tipo de actividad económica ligada a datos de afiliación por sectores productivos, usos del suelo por tipologías e indicador de aislamiento geográfico y accesibilidad] el Servicio de Estadística de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación de la Vicepresidencia, en base a lo establecido en el artículo 26 apartado 3 de la Ley 10/2002, de 21 de junio, de Estadística de Castilla-La Mancha, elaborará, en el plazo máximo de un mes, un informe que contenga una propuesta de zonificación del medio rural de la región, con las agrupaciones de municipios que integrarían cada una de las zonas, atendiendo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, y con la categorización de cada una de las zonas establecidas, según las definiciones del artículo 11 de la misma. [] Dicha propuesta será tomada en consideración para el inicio de la tramitación, por la Vicepresidencia, del decreto al que se refiere la disposición final decimosegunda de la Ley 2/2021, de 7 de mayo [...]”.*

Tercero. Informe del Servicio de Estadística.- En cumplimiento del acuerdo precitado, se integra seguidamente en el expediente un informe del referido Servicio de Estadística de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación sobre la delimitación de zonas rurales y su categorización, en el que se hace una amplia exposición sobre la descripción,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

manejo y ponderación de los indicadores estadísticos señalados por el Consejo de Gobierno a efectos de zonificación, tras la cual se efectúan razonadas consideraciones conducentes a la formulación de una detallada propuesta, que cabe resumir en los siguientes términos de distribución tipológica y provincial:

- Provincia de Albacete.- Incluiría 8 zonas rurales, clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (2 zonas), intensa despoblación (1 zona), en riesgo de despoblación (1 zona), intermedia agrícola (2 zonas), intermedia diversificada (1 zona) y periurbana (1 zona).

- Provincia de Ciudad Real.- Incluiría 10 zonas rurales, clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (3 zonas), intensa despoblación (2 zonas), intermedia agrícola (3 zonas), intermedia diversificada (1 zona) y periurbana (1 zona).

- Provincia de Cuenca.- Incluiría 6 zonas rurales, clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (3 zonas) e intensa despoblación (3 zonas).

- Provincia de Guadalajara.- Incluiría 5 zonas rurales, clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (4 zonas) y periurbana (1 zona).

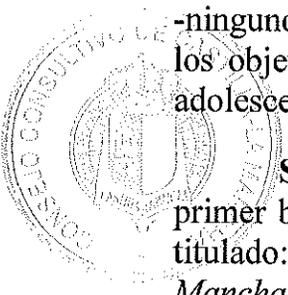
- Provincia de Toledo.- Incluiría 14 zonas rurales, clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (1 zona), intensa despoblación (3 zonas), en riesgo de despoblación (2 zonas), intermedia agrícola (2 zonas), intermedia diversificada (3 zonas) y periurbana (3 zonas).

Cuarto. Autorización de inicio.- Recibido el referido informe en la sede de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el titular de la misma autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del referido proyecto de Decreto, mediante resolución dictada el 24 de junio posterior.

Quinto. Memoria de impacto normativo.- El día siguiente fue redactada una memoria explicativa de las razones por las que se estima necesario acometer la regulación contenida en el proyecto de Decreto

remitido para dictamen, primordialmente asociadas al desarrollo de las previsiones acogidas en el artículo 11 y en la disposición final decimosegunda de la citada Ley 2/2021, de 7 de mayo. En dicho informe se hace mención a las actuaciones preparatorias del indicado proceso de zonificación ya desarrolladas por parte del Consejo de Gobierno y el Servicio de Estadística de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, de las que es fruto la propuesta delimitadora a incluir en el proyecto de Decreto, como anexo del mismo.

Finalmente, el referido documento hace un sucesivo examen o valoración de los siguientes aspectos vinculados a la aprobación de la regulación proyectada: sus impactos económico y presupuestario -inapreciable-, sobre la competencia y la competitividad de las empresas -ninguno-, respecto a cargas y simplificación administrativas -inocuo- sobre los objetivos de la Agenda 2030 -positivo-, por razón de género, sobre la adolescencia y la infancia, y el reto demográfico.



Sexto. Primer borrador.- A continuación, obra en el expediente un primer borrador del texto reglamentario proyectado -datado a 25 de junio-, titulado: *“Decreto por el que se determinan las Zonas Rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha”*, que consta de preámbulo, un artículo único, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo, este último de contenido coincidente con la propuesta de zonificación plasmada en el informe aludido en el antecedente tercero.

Séptimo. Informe sobre racionalización, simplificación de procedimientos y cargas administrativas.- El 28 de junio de 2021 se emitió informe por el Jefe de Área de Servicios Generales de la Secretaría General de la Presidencia, donde se aborda el impacto de la disposición proyectada desde la perspectiva de la racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos, señalando que la norma valorada *“no contiene materias reguladas por la normativa sobre simplificación y racionalización de procedimientos, ni tiene antecedentes que posibiliten la comparativa a efectos de medición de cargas”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Octavo. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de junio de 2021 se publicó una resolución de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades por la que se anunciaba la apertura de un trámite de información pública, por espacio de 20 días, en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a los interesados de su puesta a disposición en el tablón de anuncios electrónico de la Administración Regional.

Noveno. Intervención del Consejo Regional del Municipios.- También consta en el expediente que el día 20 de julio de 2021 el texto reglamentario proyectado fue sometido a la consideración del Consejo Regional de Municipios, quien emitió informe unánime favorable al contenido del mismo.

Décimo. Alegaciones.- En uso del trámite de información pública articulado al efecto, se recibieron numerosos escritos de alegaciones presentados por los siguientes Ayuntamientos y entidades:

- Ayuntamientos de Alcolea de Calatrava, Arenas de San Juan, Puerto Lápice y San Carlos del Valle (Ciudad Real), interesando cambios de su clasificación rural.

- Ayuntamiento de Calera y Chozas (Toledo), planteando también una modificación de su clasificación rural.

- Asociación para el Desarrollo de la Manchuela, quien hace una extensa disertación sobre la multiplicidad de criterios susceptibles de ponderación y modulación en el controvertido proceso de zonificación, alertando sobre la falta de transparencia de las medidas de agrupamiento de municipios y la subsiguiente clasificación zonal plasmadas en el proyecto de Decreto, que han traído como consecuencia un fraccionamiento de dicha comarca en tres diferentes zonas rurales de desigual tipología.

La posición sostenida en sus alegaciones por la referida asociación fue respaldada mediante acuerdos de adhesión adoptados por órganos de diez de las corporaciones municipales integrantes de la misma.

- Ayuntamiento de Hellín, quien propugna un trato singularizado de sus doce entidades locales menores, con el que se atienda a las acusadas peculiaridades rurales que pueden hacer impropia su integración en una zona rural intermedia agrícola.

- Ayuntamiento de Trijueque (Guadalajara), propugnando un cambio de su tipificación rural.

- Ayuntamientos de Balsa de Ves, Casas de Ves, Villa de Ves y Villatoya (Albacete), instando sendos cambios de encuadramiento y de su consiguiente clasificación rural.

- Ayuntamiento de Cuenca, quien propone dispensar un tratamiento diferenciado a varias de sus entidades locales menores y su inclusión en zonas rurales.



Undécimo. Informe analítico de las propuestas recibidas.- Tras las actuaciones descritas, el 29 de julio de 2021 el Director de la Oficina de la Transparencia, Buen Gobierno y Participación elaboró un informe recopilatorio de las sugerencias y alegaciones recibidas a raíz del desarrollo del trámite de información pública, especificando cuál habría sido el trato dado a las mismas y su repercusión sobre el contenido del anexo de demarcaciones territoriales integrante de la disposición proyectada.

Duodécimo. Segundo borrador.- A continuación, figura en el expediente un segundo y último borrador del Decreto proyectado, titulado *“Decreto por el que se determinan las Zonas Rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha”*, que sigue constando de preámbulo, un artículo único, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

En el preámbulo se hace una breve exposición sobre los precedentes normativos que imponen llevar adelante el referido proceso de zonificación rural, así como de las actuaciones ya verificadas en ejecución de la disposición legal reguladora de la materia.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El artículo único establece textualmente: *“El presente Decreto tiene por objeto la delimitación de las zonas que conforman el medio rural de Castilla-La Mancha, los municipios que la [sic] integran y la categorización de cada una de las zonas conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, en los términos que se detallan en el Anexo al presente Decreto, [...]”*.

La disposición transitoria única trata sobre el régimen transitorio aplicable a la gestión de la Inversión Territorial Integrada (ITI) de Castilla-La Mancha 2014-2020.

La disposición derogatoria única se ocupa de determinaciones de esa índole.

La disposición final primera acoge una autorización para la ejecución y desarrollo de las previsiones del Decreto.

La disposición final segunda versa sobre su entrada en vigor.

El anexo del Decreto contiene el detalle de zonificación que constituye su objeto sustancial, instaurando 45 circunscripciones de las siguientes características:

- Provincia de Albacete.- Incluye 10 zonas rurales clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (3 zonas), intensa despoblación (2 zonas), intermedia agrícola (3 zonas), intermedia diversificada (1 zona) y periurbana (1 zona).

- Provincia de Ciudad Real.- Con 10 zonas rurales clasificadas en las siguientes modalidades: extrema despoblación (3 zonas), intensa despoblación (2 zonas), intermedia agrícola (3 zonas), intermedia diversificada (1 zona) y periurbana (1 zona).

- Provincia de Cuenca.- Con 6 zonas rurales clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (3 zonas) e intensa despoblación (3 zonas).

- Provincia de Guadalajara.- Que comprende 5 zonas rurales adscritas a las siguientes categorías: extrema despoblación (4 zonas) y periurbana (1 zona).

- Provincia de Toledo.- Con 14 zonas rurales clasificadas en las siguientes categorías: extrema despoblación (1 zona), intensa despoblación (3 zonas), en riesgo de despoblación (2 zonas), intermedia agrícola (2 zonas), intermedia diversificada (3 zonas) y periurbana (3 zonas).

Decimotercero. Informe del Secretario General de la Presidencia.- El 2 de agosto siguiente fue emitido informe por el Secretario General de la Presidencia, donde se analiza el contenido de la disposición proyectada, así como sus principales aspectos formales, competenciales y legales, concluyendo que la misma se halla conforme con la legislación vigente.

Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico.- Las actuaciones desarrolladas concluyen con la obtención del informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, emitido dos días después por una de sus Letradas, quien expresa su opinión favorable al texto sometido a consideración, significando que se ajusta al marco normativo de aplicación y al resto del ordenamiento jurídico.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el 6 de septiembre de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Por el titular de la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades se ha solicitado el dictamen de este Consejo respecto



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de un proyecto de Decreto, conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se establece que este último órgano deberá ser consultado en los expedientes relativos a *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria de impacto normativo aludida en el antecedente quinto, como en la parte expositiva del texto proyectado se explica que la iniciativa emprendida viene a dar cumplimiento a la previsión contenida en la disposición final décimosegunda de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, en cuyo primer párrafo se contempla, como medida específica considerada desarrollo reglamentario de la misma, que *“El Consejo de Gobierno aprobará en el plazo de tres meses, desde la entrada en vigor de esta ley, el Decreto por el que determinen las zonas rurales de Castilla-La Mancha, de acuerdo con la tipología establecida en el artículo 11”*. Por su parte, el citado artículo 11 establece en su apartado 1: *“Las zonas que integran el medio rural de Castilla-La Mancha se clasificarán en alguna de las siguientes categorías: zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas”*. Asimismo, el artículo 6.d) del precitado texto legal dispone sobre las competencias del Consejo de Gobierno en la materia: *“Corresponde al Consejo de Gobierno en materia de reto demográfico: [] [...] d) Definir y aprobar las agrupaciones de municipios o de núcleos de población, que configuren cada una de las zonas que integran el medio rural, según la tipología definida en el artículo 11”*.

El carácter netamente organizativo del contenido de la disposición reglamentaria proyectada no es óbice para su conceptualización como reglamento ejecutivo, atendiendo a la doctrina enunciada reiteradamente por este órgano consultivo, quien ha manifestado: *“[...] el mero carácter organizativo de la norma tampoco puede ser motivo que impida su calificación como disposición dictada en ejecución de ley -reglamento ejecutivo-, pues como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de julio de 1993, -Ar. RJ 6187, FJ 5-: “[...] los conceptos de reglamentos organizativos y reglamentos ejecutivos no son contrapuestos, pues, en efecto, también un reglamento*

organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una Ley. Pero [...] ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación en la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento «ejecuta» la Ley”. -por ejemplo, dictámenes n.º 81/2003, de 17 de julio; 8/2009, de 4 de febrero; 200/2012, de 19 de septiembre; o 397/2020, de 19 de noviembre-.

Cabe añadir también que se da aquí una misma conjunción de circunstancias análoga a las recientemente exteriorizadas en el proceso delimitador de zonas prioritarias de la Región, llevado a cabo en cumplimiento de las previsiones del artículo 4.2 y la disposición final segunda, apartado 1, de la Ley 5/2017, de 30 de noviembre, de Estímulo Económico de Zonas Prioritarias de Castilla-La Mancha, que se instrumentó, igualmente, a través de un proyecto de Decreto elaborado con ese fin y luego aprobado como Decreto 52/2018, de 31 de julio, el cual fue previamente examinado por este Consejo en su dictamen n.º 208/2018, de 13 de junio, asumiéndose una similar declaración legal de desarrollo reglamentario y la subsiguiente condición de reglamento ejecutivo.

Así, atendiendo a los criterios, precedentes y elementos del marco regulatorio previamente referidos, cabe concluir, a juicio de este Consejo, que las medidas de zonificación incorporadas al Decreto proyectado tienen suficiente grado de engarce con las disposiciones legales mencionadas con anterioridad, en virtud del cual puede entenderse que constituyen normativa de desarrollo reglamentario de la referida Ley 2/2021, de 7 de mayo, gozando así de la condición de reglamento ejecutivo. Por consiguiente, procede dispensar al presente dictamen carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

puede señalarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, con carácter general, en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el referido artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”*.

A ello cabe agregar algunas puntualizaciones de interrelación con las previsiones procedimentales instauradas en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto normativa básica estatal con incidencia sobre *“la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, si bien su aplicabilidad debe entenderse muy atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del título VI del referido cuerpo legal. En concreto, del contenido de dicha sentencia conviene entresacar los siguientes fragmentos del apartado c) de su Fundamento Jurídico 7, concernientes al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos autonómicos, en los que se significa: *“[...] Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. [...] [sin embargo], a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de los reglamentos y por tanto no invaden las competencias estatutarias de las*

Comunidades Autónomas”; y “[...] De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: "se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa" (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas "prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos" (art. 5.2 de la Ley 2/2011). [] El art. 133 [de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], en sus apartados 1, primer inciso ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

Expuesto lo anterior, puede significarse que las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la disposición sometida a dictamen, que ya han sido plasmadas de manera pormenorizada en los antecedentes, se acomodan en lo sustancial a las previsiones legales antedichas, sin adolecer de deficiencias significativas que deban ser puestas de manifiesto. Asimismo, el expediente electrónico remitido para dictamen ha sido correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico y se halla provisto de un índice documental numerado descriptivo de su contenido, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

En consecuencia, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco normativo.- Antes de comenzar el examen del proyecto de Decreto remitido para dictamen, conviene efectuar una breve exposición



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

descriptiva del entorno normativo en el que ha de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico.

Para verificar este estudio puede resultar de utilidad efectuar una primera y genérica remisión a lo ya expuesto en el reciente dictamen n.º 84/2021, de 10 de marzo, emitido por este Consejo con motivo del examen del anteproyecto de Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, como norma legal en la que tienen principal engarce las previsiones del texto reglamentario proyectado. De ese modo, resulta prescindible hacer referencias reiterativas a las regulaciones comunitaria y estatal identificadas en aquel dictamen como elementos capitales del marco normativo incidente sobre el mencionado anteproyecto legal, ahora convertido en la Ley 2/2021, de 7 de mayo.

Ahora bien, como principal referente estatutario a tomar en cuenta, sí conviene hacer una reconducción más precisa a lo expuesto en dicho dictamen sobre los títulos competencias concernidos por aquella iniciativa legal, recordando aquí que su acusado carácter multidisciplinar llevó a efectuar las siguientes consideraciones sobre la materia: “[...] *partiendo del mandato que el Estatuto de Autonomía dirige a los poderes públicos regionales para "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas", y a la Junta de Comunidades para propiciar "la efectiva igualdad del hombre y de la mujer" (artículo 4, apartados 2 y 3, respectivamente), hemos de referirnos a las competencias que con carácter exclusivo, ostenta la Comunidad Autónoma en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 31.1.1º); ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, (artículo 31.1.2º); obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (artículo 31.1.3º); carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región y, en los mismos términos, el transporte terrestre (artículo 31.1.4º); agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (artículo 31.1.6º); tratamiento especial de zonas de montaña (artículo 31.1.9º); planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región (artículo 31.1.12º); artesanía (artículo 31.1.14º); fomento de la cultura y de la*

investigación (artículo 31.1.17ª); turismo (artículo 31.1.18ª); promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (artículo 31.1.19ª); asistencia social y servicios sociales (artículo 31.1.20ª); industria (artículo 31.1.26ª); e instalaciones de producción, distribución y transporte de energía (artículo 31.1.27ª)”.

Asumiendo esa misma coyuntura competencial, resulta advertible, no obstante, que la acción demarcadora que constituye el objeto del proyecto de Decreto se halla más estrechamente vinculada a unos que a otros de los muchos títulos competenciales previamente enumerados, lo que sucede, en opinión de este Consejo, con los correspondientes a organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; tratamiento especial de zonas de montaña o planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Región, que parecen especialmente concernidos por la materia objeto de regulación.

Pasando así a la localización de los principales preceptos legales rectores de dicho proceso de zonificación, es evidente que estos se encuentran en los artículos de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, citados en el preámbulo del Decreto, pertenecientes todos ellos al capítulo I -“Zonificación y categorización del medio rural”- de su título II, y que presentan el siguiente contenido:

- “Artículo 9. Delimitación de las zonas rurales que integran el medio rural. [] 1. Al objeto de concretar y aplicar las medidas derivadas de la planificación y programación reguladas en la ley, en el medio rural se delimitarán zonas rurales integradas por agrupaciones de municipios. [] 2. La delimitación de las agrupaciones municipales que configuren cada una de las zonas rurales, se efectuará teniendo en cuenta su contigüidad, homogeneidad y las zonificaciones existentes para la prestación de los servicios públicos de competencia de la Administración Regional”.

- “Artículo 10. Criterios para la categorización del medio rural. [] 1. La categorización del medio rural de Castilla-La Mancha requiere del establecimiento de una zonificación del mismo, para lo que se tendrán en cuenta criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

accesibilidad en relación al medio urbano. [] 2. Como criterios demográficos se utilizarán el tamaño de la población de los municipios y de núcleos de población que integran las zonas, la densidad de las mismas, la evolución de su población y su envejecimiento. [] 3. Como criterios de actividad económica se utilizará el empleo en los diferentes sectores de la actividad económica de la población de las zonas. [] 4. Como criterios de uso del suelo se utilizará la cobertura de suelo artificial, agrícola y forestal de las zonas. [] 5. Como criterio de aislamiento geográfico y accesibilidad, se utilizarán el tiempo medio de acceso, en automóvil por carretera, desde los núcleos de población de los municipios de las zonas al núcleo urbano más próximo de la provincia de más de 30.000 habitantes. [] 6. Por Acuerdo de Consejo de Gobierno se establecerán los indicadores estadísticos a utilizar para cada uno de los criterios establecidos”.

- “Artículo 11. Tipología de las zonas rurales. [] 1. Las zonas que integran el medio rural de Castilla-La Mancha, se clasificarán en alguna de las siguientes categorías: zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas. [] 2. De modo excepcional podrán incluirse en las categorías descritas en el párrafo anterior municipios o núcleos de población que, sin reunir alguno de los requisitos previstos en los artículos siguientes, así lo requieran en atención a su homogeneidad, funcionalidad o contigüidad”.

- “Artículo 12. Zonas escasamente pobladas. [] 1. Como zonas escasamente pobladas se clasificarán aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población integradas mayoritariamente por municipios de pequeño tamaño, con una densidad conjunta de población de menos de 12,5 habitantes por km², altas tasas de envejecimiento y pérdidas intensas de población, con un importante aislamiento geográfico con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, un alto porcentaje de suelo de uso forestal, y una elevada significación de la actividad agraria. [] 2. En consideración al grado de despoblación, se establecen las siguientes categorías de zonas escasamente pobladas: [] a) Zonas de intensa despoblación: Aquellas agrupaciones de municipios con densidad superior a 8 habitantes por km². [] b) Zonas de extrema despoblación: Aquellas agrupaciones de municipios con densidad de población menor de 8 habitantes por km²”.

- "Artículo 13. Zonas en riesgo de despoblación. [] Se clasificarán como zonas en riesgo de despoblación aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población con densidad de población menor de 20 habitantes por km², pero mayor de 12,5 habitantes por km², altas tasas de envejecimiento y una evolución negativa de su población, con una accesibilidad media o baja con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, con elevada significación del empleo agrario, con más del 75% de su población residiendo en municipios menores de 2.000 habitantes, con usos del suelo tanto agrícolas como forestales".

- "Artículo 14. Zonas rurales intermedias. [] 1. Como zonas intermedias serán clasificadas aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 20 habitantes por km² e inferior a 50 habitantes por km², fuera del ámbito directo de influencia de las áreas urbanas y una accesibilidad media a los mismos, con una densidad de población en torno a la media regional, población estable o en ascenso y con más del 75% de su población residiendo en municipios de más de 2.000 habitantes. [] 2. En consideración a la actividad económica, se establecen las siguientes categorías de zonas intermedias: [] a) Con predominio de la actividad agrícola. [] b) Con actividad económica diversificada".

- "Artículo 15. Zonas rurales periurbanas. [] Como zonas periurbanas serán clasificadas aquellas agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 50 habitantes por km² y una tendencia creciente de la población, con una tasa de envejecimiento por debajo de la media regional, que por su proximidad a las áreas urbanas, mantienen una intensa relación y comunicación con las mismas, con desplazamientos diarios por motivo de trabajo, estando la actividad laboral de su población relacionada, casi en su totalidad, con los sectores de actividad secundarios y terciarios".

También resultan de especial interés, para una mejor comprensión de lo establecido en los artículos precedentes, las precisiones terminológicas efectuadas en el artículo 5 de dicha ley, relativo a definiciones, donde se indica: "1. A efectos de esta ley se entiende por: [] [...] b) Medio rural: Espacio geográfico, definido conforme a la normativa de desarrollo rural de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

aplicación, que abarca las zonas rurales de Castilla-La Mancha y su población. [] c) Zona rural: Cada una de las agrupaciones municipales en las que se subdivide el medio rural, para la aplicación de las medidas derivadas de la planificación y programación de desarrollo territorial del medio rural regulado por esta ley”.

Por último, dada la ambigua remisión contenida en el antedicho artículo 5.1.b) acerca de lo que deba considerarse como “*medio rural*”, conviene también traer a colación lo señalado en el artículo 3.a) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, donde se establece como definición del mismo, a los efectos de programación de acciones contempladas en esa ley estatal: “*a) Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²”.*

IV

Observaciones al texto proyectado.- Pasando, finalmente, al examen pormenorizado del texto reglamentario redactado, procede efectuar las siguientes observaciones sobre cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la norma:

Preámbulo.-

a) La lectura de esta parte expositiva de la disposición revela que no se ha insertado valoración o justificación alguna que dé satisfacción a las previsiones del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, atinente a los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas para el ejercicio de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones generales, que establece: “*1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo,*

según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. [] [...]”. El significado específico de esos principios de buena regulación es abordado sucesivamente en los apartados 2 al 6 del propio artículo 129, que sigue siendo de aplicación a los procedimientos de aprobación de normas reglamentarias autonómicas y a sus consiguientes productos normativos, a tenor de lo expuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, ya citada en la consideración II.

Por ello, aunque las formulaciones que vienen recogiendo al efecto en la mayoría de los preámbulos de las últimas disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno -v. gr., Decreto 7/2020, de 10 de marzo, regulador de las profesiones turísticas y el inicio de actividad de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha; Decreto 53/2020, de 8 de septiembre, que establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior en Química y Salud Ambiental en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha; Decreto 81/2020, de 15 de diciembre, del Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha; o Decreto 37/2021, de 20 de abril, regulador de la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha-, adoptan un cariz un tanto retórico o meramente asertivo, resulta necesario insertar en el correspondiente preámbulo algunas consideraciones encaminadas a justificar esa adecuación de la norma a los referidos principios, cuando menos del tipo de las citadas previamente como ejemplo.

b) Enlazando con lo apuntado en la consideración III sobre el marco estatutario en que se desenvuelve la iniciativa, estima este Consejo que convendría completar el contenido del preámbulo añadiendo al mismo alguna mención identificativa de los principales títulos competenciales ejercitados a través de la regulación proyectada. En ese sentido cabe sugerir que, además de una obligada mención al título correspondiente a la materia tratada en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, atinente a la facultad de *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*, también podrían insertarse alusiones relativas a los otros tres títulos competenciales destacados en dicha consideración.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

c) El texto del preámbulo, a fin de explicar los motivos que justifican la aprobación del Decreto, incluye varias alusiones a diferentes apartados de los artículos 9, 10 y 12 y de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2021, de 7 de mayo. Sin embargo, esa identificación numérica no se ha verificado siguiendo un criterio gramatical uniforme, ni tampoco acorde con el empleado en el referido cuerpo legal. Así, se observa que en dos ocasiones se han utilizado -correctamente- cardinales arábigos en cifra, mientras que las restantes veces se han usado cardinales arábigos u ordinales en letra.

Consiguientemente, se sugiere efectuar un repaso homogeneizador de dichas referencias normativas, usando siempre para su identificación cardinales arábigos en cifra.

d) Asimismo, se aprecia una numeración errónea del artículo que es citado en el párrafo séptimo del preámbulo, habida cuenta de que, según lo ya expuesto en la consideración III, el artículo de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, que define y categoriza las llamadas zonas rurales intermedias no es el artículo 13, sino el 14.

e) Finalmente, en su último párrafo, donde se localiza la fórmula promulgatoria que da paso al articulado del Decreto, no se ha incluido previsión alguna acerca de la intervención de este órgano consultivo en el proceso de elaboración de la norma y, por tanto, de la atención o desatención de sus eventuales observaciones con el empleo de la habitual locución disyuntiva: “*oído/conforme*”. Por ello, conviene advertir que el mantenimiento de esa omisión supondría una contravención a lo previsto en el artículo 40.4 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, donde se establece que “*las disposiciones y resoluciones de la Administración sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán en su parte expositiva si se adoptan conforme con su dictamen o si se apartan de él*”.

Artículo único.-

a) El referido artículo se ocupa de especificar cuál es el objeto del Decreto, significando al efecto: “[...] *El presente Decreto tiene por objeto la delimitación de las zonas que conforman el medio rural de Castilla-La Mancha, los municipios que la [sic] integran y la categorización de cada una*

de las zonas conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, en los términos que se detallan en el Anexo al presente Decreto, donde se relacionan cada una de las zonas delimitadas con el código identificativo asignado, su categoría, los municipios que la [sic] integran con el código de identificación del INE y su población a 1 de enero de 2020 según el Padrón Municipal de habitantes”.

Como primera observación suscitada por la forma de configuración de este artículo, debe señalarse que el mismo carece de titulación. Esa omisión resulta contraria a las recomendaciones plasmadas al respecto en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Estado mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -de aplicación pacífica en nuestra Comunidad Autónoma, por no poseer directrices propias-, en cuya regla n.º 28, relativa a la titulación del articulado de las normas, se indica que *“los artículos deberán llevar un título que indique el contenido de la materia a la que se refieren”*.

De tal modo, visto el contenido del precepto analizado, convendría dotar de titulación a dicho artículo único, especificando que se ocupa de determinar el *“objeto”* del Decreto.

b) De otro lado, conviene apuntar que el texto del referido artículo -inalterado durante el proceso de elaboración de la norma-, no guarda una plena coherencia con el contenido del anexo citado en el mismo y que constituye su genuino producto regulatorio.

Atendiendo a algunas de las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública, formuladas por los Ayuntamientos de Cuenca y Hellín, la versión definitiva del referido anexo ha dado entrada individual y separada a 18 núcleos de población de ámbito territorial inferior al municipio pertenecientes a esos dos Ayuntamientos -6 de ellos de Cuenca y 12 de Hellín-; tal contingencia resulta claramente viable, merced a las previsiones que en tal sentido se efectúan en varios de los artículos de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, reguladores de la materia, ya reproducidos en la consideración III -como el 11.2, 12.1, 13, 14.1 o 15-, donde se alude



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

nítidamente, a efectos de zonificación, a la posibilidad de tomar en consideración los “núcleos de población”, como figuras alternativas a los municipios.

Así, esa exclusiva mención a los municipios, doblemente insertada en el texto del artículo único, podría reputarse discordante con el contenido final del anexo, que integra algunos núcleos de población de rango inframunicipal, sugiriéndose, para lograr una mayor armonía entre ambos elementos del Decreto, que el referido artículo único agregue, como precisión: “o núcleos de población”, tras cada una de esas dos alusiones a los municipios.

c) Asimismo, conviene recordar aquí, aunque ello pueda hacerse extensivo a tres de las cuatro disposiciones ulteriores -la derogatoria única y las dos finales-, que las dos menciones al propio Decreto localizadas en este artículo único deberían efectuarse en letra minúscula, siguiendo así las ya citadas Directrices estatales de Técnica Normativa, en cuyo apéndice V.a).2.º, relativo al “Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos”, se recomienda: “No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.-

Esta disposición establece: “*Quedan derogadas las normas de igual e inferior rango en lo que se opongan a este Decreto y en particular el Decreto 31/2017, de 25 de abril, por el que se establece el procedimiento de gobernanza de la Inversión Territorial Integrada (ITI) de Castilla-La Mancha para el período de programación 2014-2020, todo ello sin perjuicio de lo indicado en la Disposición Transitoria Única*”.

El modo de configuración del citado precepto, iniciado por una proposición general encaminada a la derogación genérica de cuantas normas de igual o menor rango se opongan al Decreto y seguido por el señalamiento de una especificidad de igual índole pero merecedora de mención individualizada, lleva a interpretar que con esa alusión particular al citado Decreto 31/2017, de 25 de abril, quiere hacerse referencia a un supuesto concreto de disposición contraria a las previsiones del nuevo Decreto y que

resulta derogada por el mismo. Ahora bien, como, a juicio de este Consejo, no se advierte que exista una confrontación sustancial entre las materias abordadas en ambas disposiciones, incidentes sobre ámbitos regulatorios diferentes, se sugiere revisar la formulación adoptada, haciendo un tratamiento separado de ambas cuestiones, la general y la particular, evitándose así el efecto delusorio de que la segunda determinación derogatoria constituye una muestra de la primera.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.-

a) Una lectura pausada de la titulación dada a esta disposición, que versa sobre la entrada en vigor del Decreto, denota que contiene un gazapo que requiere de subsanación, toda vez que en la misma se incluye una alusión improcedente a “*Habilitación normativa*”, que parece arrastrada erróneamente de la disposición final primera.

b) De otro lado, en la misma se prevé la entrada en vigor del Decreto el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Pues bien, tal y como ha señalado este Consejo en incontables ocasiones -por ejemplo, dictámenes n.º 31/2011, de 23 de febrero; 16/2014, de 21 de enero; 17/2017, de 18 de enero; o 106/2020, de 12 de marzo-, en aras de la mayor seguridad jurídica y protección de sus potenciales destinatarios, no habiéndose justificado los motivos de una inmediata entrada en vigor de la norma, se sugiere que sea respetado el periodo de *vacatio legis* ordinario -artículo 2.1 del Código Civil- y preciso para favorecer el previo conocimiento de la norma.

Extremos de redacción.-

Por último, una lectura detenida del texto proyectado revela la presencia de algunas incorrecciones gramaticales que convendría corregir, cabiendo señalar, como ejemplos:

a) En el párrafo segundo del preámbulo, segunda línea, la forma verbal “*efectuara*” debería llevar tilde.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

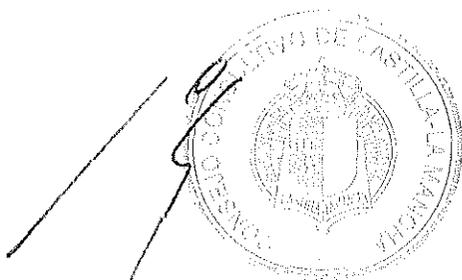
b) En el artículo único, segunda y penúltima líneas, la expresión “*que la integran*” -usada en sendas ocasiones- debería formularse en plural, a fin de concordar en número con el sustantivo “*zonas*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, sin señalarse como esencial ninguna de ellas, puede elevarse al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se determinan las Zonas Rurales de Castilla-La Mancha, conforme a la tipología establecida en el artículo 11 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha.”

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

Toledo, 30 de septiembre de 2021



EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE DE LA JUNTA DE COMUNIDADES
DE CASTILLA-LA MANCHA

