

INFORME SOBRE EL DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EL PAISAJE PROTEGIDO “VALLE DEL RÍO UNGRÍA” EN LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE ATANZON, BRIHUEGA, CASPUEÑAS, GAJANEJOS, GUADALAJARA, LEDANCA, LUPIANA, MUDUEX, TRIJUEQUE Y VALDEAVELLANO DE LA PROVINCIA DE GUADALAJARA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible relativa al proyecto de Decreto por el que se declara el paisaje protegido “Valle del Río Ungría” en los términos municipales de Atanzon, Brihuega, Caspueñas, Gajanejos, Guadalajara, Ledanca, Lupiana, Muduex, Trijueque y Valdeavellano de la provincia de Guadalajara.

El presente informe se emite en virtud del artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Acuerdo de 24/10/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se inicia el procedimiento de declaración del Paisaje Protegido Valle del Río Ungría.
- Resolución de 31/07/2020, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, por la que se acuerda el inicio del periodo de participación pública.
- Resumen del Estudio Ambiental del Entorno de Río Ungría.
- Estudio paisajístico del Valle del Río Ungría
- Resolución participación pública declaración Paisaje Protegido Valle Del Rio Ungria
- Informe sobre el proceso de participación pública en el proceso de declaración del paisaje Protegido Del Valle Del Rio Ungria (Guadalajara).

- Resolución de 25/05/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública en el expediente de declaración del Paisaje Protegido Valle del Río Ungría.

- Resolución de 25/05/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se dispone la apertura del trámite de audiencia a los interesados en el expediente de declaración del Paisaje Protegido Valle del Río Ungría

-1º. Borrador de decreto por el que se declara el Paisaje Protegido "Valle Del Rio Ungría

- 2º. Borrador de decreto por el que se declara el Paisaje Protegido "Valle Del Rio Ungría".

-Resolución de 01/07/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública en el expediente de declaración del Paisaje Protegido Valle del Río Ungría.

-Resolución de 01/07/2021, de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, por la que se acuerda la apertura de trámite de audiencia a las personas interesadas en el expediente de declaración del Paisaje Protegido Valle del Río Ungría.

-La publicación denominada "Información pública declaración Paisaje Protegido Valle Del Rio Ungría."

-Anuncio de notificación de 14/07/2021 en procedimiento del proyecto de Decreto por el que se declara el Paisaje Protegido Valle del Río Ungría.

-Informe del Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, relativo a las alegaciones recibidas en los procedimientos de información pública y audiencia a los interesados sobre la aprobación del Paisaje Protegido del Valle del Río Ungría.

-3 er. Borrador de decreto por el que se declara el Paisaje Protegido "Valle Del Rio Ungría".

-Certificado Consejo Asesor Agrario

-Memoria económica del Decreto de Paisaje Protegido “Valle del Rio Ungria” (Guadalajara).

-Informe de cargas administrativas

-Informe para la Dirección Gral. de Comunicación

-Informe sobre el Decreto por el que se declara el Paisaje Protegido “Valle del Rio Ungria” en los términos municipales de Atanzon, Brihuega, Caspueñas, Centenera, Gajanejos, Guadalajara, Ledanca, Lupiana, Muduex, Trijueque y Valdeavellano de la provincia de Guadalajara.

-Informe de impacto de género.

-4º. Borrador de decreto por el que se declara el Paisaje Protegido “Valle Del Rio Ungria”.

-Informe de la Asesoría Jurídica.

-Informe sobre impacto demográfico.

-Informe de la D.G. de Presupuestos

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. AMBITO COMPETENCIAL

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 45 de la Constitución y al amparo de la competencia exclusiva atribuida en el artículo 149.1.23ª referente a “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, el Estado aprobó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo título II regula la catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural, atribuyendo el artículo 37.1 a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial.

Esta norma recoge en su artículo 35, dentro de la tipología de espacios naturales protegidos, los paisajes protegidos que define como *“partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial”*.

Establece dicho precepto en su apartado 2 que: *“los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son los siguientes:*

- a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan.*
- b) La preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada”*.

En el ámbito autonómico el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establece que la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso en los términos que la misma establezca, tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección” e igualmente, el apartado 2 del mismo artículo, y en iguales condiciones, establece la competencia de la Junta de Comunidades en materia de “[...] espacios naturales protegidos”.

En ejercicio de dichas competencias se dictó la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 40 contempla, entre las diversas categorías de espacios naturales protegidos, la de paisajes protegidos que define en su artículo 46 como *“aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial*.

Se entenderán incluidos en estos supuestos los paisajes agrarios tradicionales y extensivos de dehesas, praderas de diente, prados de siega y estepas

cerealistas que, adicionalmente a su valoración estética y cultural, contribuyan a la conservación de una importante parte de la biodiversidad de la Región.

2. En los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas agrarias de carácter tradicional y extensivo que contribuyan a la preservación de sus valores estéticos y culturales y sus recursos naturales.”

El artículo 49 de esta última norma legal señala que, en cada espacio natural protegido, independientemente de la categoría que le asigne su declaración, “la normativa que regule su uso y aprovechamiento deberá garantizar la protección de sus diferentes recursos naturales, pudiendo limitar o prohibir los usos y actividades que supongan un riesgo o provoquen daños sobre aquéllos”.

En el ámbito acotado por tales antecedentes normativos se inserta el proyecto de Decreto planteado, cuyo objeto es la declaración de un espacio protegido en atención a los valores naturales que presenta, orientando su contenido a la determinación de medidas de preservación de dicha área. Ante tal finalidad debe afirmarse que halla su fundamento competencial específico en el artículo 32, apartado 2 del Estatuto de Autonomía antes citado, que atribuye a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “[...] espacios naturales protegidos”.

SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO

La potestad reglamentaria en el presente supuesto se ejerce por el Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha, el cual dispone: “1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el 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.
3. 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. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.
4. De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.
5. El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones."

En la elaboración del proyecto de disposición de carácter general sometida a informe se ha seguido el iter procedimental establecido por el artículo 32 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza: acuerdo de inicio del procedimiento por el Consejo de Gobierno, trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta a los intereses sociales e institucionales afectados. Dicho procedimiento debe culminar con la declaración de monumento natural por Decreto del Consejo de Gobierno (artículo 34.1).



Asimismo, debe traerse a colación la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que contempla en su artículo 3.2) -de carácter básico- el derecho de todos a *“participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley”*; a *“acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general”*; y a *“formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente”*. La plasmación de tales derechos ha concretado en el artículo 16 la obligación de las Administraciones Públicas de velar porque *“Se informe al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general, o, en su caso, de su modificación o de su revisión, y porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y se ponga a disposición del público, incluida la relativa al derecho a la participación en los procesos decisorios y a la Administración pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones”*.

Los mencionados preceptos constituyen en este procedimiento el referente normativo para la regulación de los citados trámites de participación pública, audiencia e información pública, en virtud de lo señalado en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), relativa a “Especialidades por razón de la materia”, que prevé en su apartado 1 que “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen

trámites adicionales o distintos, se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

Ha sido sometido a la consideración del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha establece que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad.

Se incluye informe de evaluación impacto de género del Decreto.

Formalmente, el texto reglamentario debe adoptar la forma prevista en el artículo 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de Decreto de Consejo de Gobierno.

Por otra parte, deberá ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo en aplicación del artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

En lo relativo a cuestiones presupuestarias, conforme al artículo 22 de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, se requiere con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos para todo proyecto de disposición de carácter general que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros. Se ha adjuntado en el expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos.

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del proyecto de decreto que se somete a informe, en cuanto que el procedimiento se ha iniciado por acuerdo del Consejo de Gobierno que ha sido publicado en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, se ha sustanciado un amplio trámite de participación pública, se ha otorgado trámite de audiencia a propietarios y entidades y organismos cuyos intereses pudieran resultar afectados, arbitrándose además un trámite de información pública tanto en los tablones de edictos municipales como en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras lo cual se formularon las alegaciones que se consideraron convenientes. .

TERCERO. FONDO

El proyecto de Decreto consta de un preámbulo, siete artículos (deben reenumerarse correctamente ya que del artículo 3 se pasa al artículo 5) una disposición transitoria, dos disposiciones adicionales, y cuatro anejos.

La parte expositiva describe los valores naturales y geológicos presentes en la zona afectada, para cuya garantía de conservación y protección se recurre a la figura de paisaje protegido, cuyo procedimiento de declaración, según el texto normativo, se inició por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en su reunión de 24 de octubre de 2017.

El articulado del proyecto aborda sucesivamente las siguientes materias: “Declaración de Paisaje Protegido” -artículo 1-; “Finalidad de la Declaración” -artículo 2-; “Regulación aplicable a usos, aprovechamientos y actividades en el Paisaje Protegido”, -artículo 3-; “Administración del Paisaje Protegido” -artículo 4-; incidencia sobre el “Planeamiento del suelo” - artículo 5-; “Zona periférica de protección” -artículo 6-; “Infracciones y sanciones” -artículo 7.

Además, se contiene una disposición transitoria única sobre el régimen transitorio para actividades de uso público y dos disposiciones finales (la primera por la que se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para el desarrollo reglamentario y la ejecución del Decreto, y la segunda por la que se fija la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha).

Debe hacerse una observación respecto a esta **disposición final segunda**, relativa a la **entrada en vigor** de la norma y fijada al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Se sugiere que se disponga la entrada en vigor a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, cumpliendo en cuanto al período de vacatio legis la regla general dispuesta en el artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, de Gobierno y de Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que estipula *"Las Disposiciones regionales entrarán en vigor a los 20 días de su entera publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, salvo que en ellas se dispusiera lo contrario."*

En este sentido, sobre la entrada en vigor de disposiciones de carácter general (la llamada vacatio legis), el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha se ha pronunciado en diversas ocasiones (Dictamen del Consejo Consultivo nº. 16/2007, de 25 de enero. En el mismo o similar sentido los dictámenes del Consejo Consultivo nº 145/2014, de 30 de abril; nº 199/2013, de 19 de junio; nº 83/2011, de 13 de abril; nº 229/2009, de 4 de noviembre; nº 172/2009, de 16 de septiembre y nº 232/2008, de 5 de noviembre, entre otros) señalando que "(...) la "vacatio legis", que resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que existen para la inmediata entrada en vigor de la norma. Dado que del expediente remitido no se desprende razón alguna que pudiera justificar la inmediata entrada en vigor de la norma que se examina, se sugiere ampliar el plazo de entrada en vigor que contiene la presente disposición por el previsto en el artículo 2.1 del Código Civil.

En este mismo sentido se pronuncia el Dictamen 100/2018, de 15 de marzo: *“Debe reiterarse la doctrina enunciada en numerosas ocasiones por este Consejo sobre la excepcionalidad de la eliminación de la vacatio legis, que se considera contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que aconsejen una inmediata entrada en vigor de la norma. Dado que del expediente remitido no se desprende razón alguna que pudiera explicar la necesidad de la inmediata entrada en vigor de la norma, se sugiere ampliar el plazo de entrada en vigor previsto para la misma sustituyéndolo por el contemplado en el artículo 2.1 del Código Civil.”*

Se recomienda, como mejor técnica normativa, **ampliar el plazo de entrada en vigor de la norma al general de 20 días o justificar la urgencia de la entrada en vigor en el expediente.**

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

1. Cita de disposiciones.- De acuerdo con la directriz I.k).80 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa, “La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”.

Siguiendo tal indicación deberían revisarse las citas a la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, efectuadas a lo largo del texto.

2. Debe revisarse el empleo de mayúsculas a lo largo del articulado, ya que en varios artículos se alude a “La Consejería” cuando debería decir “la Consejería”.

Las finalidades expresadas parecen claramente justificadas. Por todo ello, analizado este proyecto de Decreto en el marco normativo indicado, puede afirmarse su adecuación al mismo, así como al resto del Ordenamiento Jurídico.

CONCLUSIONES

- 1) Resulta preceptiva le emisión del presente informe del Gabinete Jurídico por la vía del artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha.
- 2) El proyecto de Decreto debe ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de acuerdo con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.
- 3) Se informa favorablemente el borrador de Decreto por el que se declara el Paisaje Protegido “Valle del Río Ungria” en los términos municipales de Atanzon, Brihuega, Caspueñas, Centenera, Gajanejos, Guadalajara, Ledanca, Lupiana, Muduex, Trijueque y Valdeavellano de la provincia de Guadalajara.

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo a fecha de firma

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

Firmado digitalmente el 14-02-2022
por Maria Belen Lopez Donaïre
con NIF 03878872Z

Fdo: Belén López Donaïre