

INFORME SOBRE EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE RECUPERACIÓN DE LA ALONDRA RICOTÍ (*CHERSOPHILUS DUPONTI*), SE DECLARAN ZONAS SENSIBLES LAS ÁREAS CRÍTICAS PARA LA SUPERVIVENCIA DE ESTA ESPECIE EN CASTILLA-LA MANCHA Y SE INCLUYE COMO EN PELIGRO DE EXTINCIÓN EN EL CATÁLOGO REGIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible, la solicitud de informe preceptivo en relación con el borrador núm. 3, de 14 de septiembre de 2026, de Decreto por el que se aprueba el Plan de recuperación de la alondra ricotí (*Chersophilus duponti*), se declaran zonas sensibles las áreas críticas para la supervivencia de esta especie en Castilla-La Mancha y se incluye como en peligro de extinción en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el 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 Comunidades de Castilla-La Mancha, así como con lo previsto en el artículo 36.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, al no haberse solicitado dictamen del Consejo Consultivo.

Para la elaboración del presente informe se han tenido en cuenta, fundamentalmente, los siguientes documentos incorporados al expediente remitido:

- Informe final de resultados de la consulta pública previa, de 18 de febrero de 2025.
- Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, de 12 de diciembre de 2025, y su ampliación de 1 de septiembre de 2026.



- Resolución de la Consejera de Desarrollo Sostenible de 15 de diciembre de 2025, por la que se autoriza el inicio de la elaboración y tramitación del proyecto de Decreto.
- Primer borrador del Decreto y de sus anexos, de 9 de marzo de 2026, sometido a los trámites de participación, información pública y audiencia.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 18 de marzo de 2026, por la que se acuerda el inicio del proceso participativo.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 18 de marzo de 2026, por la que se dispone la apertura del periodo de información pública y se da publicidad al inicio del proceso participativo, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 30 de marzo de 2026, y Resolución de 9 de abril de 2026 por la que se amplía dicho periodo hasta el 6 de mayo de 2026.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 20 de marzo de 2026, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia a las personas interesadas, con la relación de recintos SIGPAC afectados, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 31 de marzo de 2026, así como los escritos de audiencia directa a 57 ayuntamientos y a 173 entidades.
- Informe de racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, de 25 de marzo de 2026, así como comunicación de la Inspección General de Servicios sobre la improcedencia de emisión de informe específico.
- Informe de la Dirección General de Calidad Ambiental de 6 de abril de 2026, sobre la no sujeción del Plan a evaluación ambiental estratégica.
- Certificado del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, emitido el 30 de abril de 2026.
- Certificación del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha relativa al informe favorable del proyecto en sesión celebrada el 28 de abril de 2026.



- Informe de retorno de resultados e informe final del proceso participativo, de 29 de mayo de 2026, así como resolución de publicación en extracto del informe final (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 9 de junio de 2026).
- Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha relativo al informe favorable del Pleno en sesión de 3 de julio de 2026.
- Informe de impacto demográfico de 26 de agosto de 2026, con valoración de impacto neutro.
- Informe de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 27 de agosto de 2026, sobre las alegaciones recibidas en los trámites de información pública y audiencia.
- Borrador del Decreto de 28 de agosto de 2026 y de sus anexos, resultante del tratamiento de las alegaciones.
- Informe de impacto de género de 11 de septiembre de 2026, con valoración de impacto positivo.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible.
- Borrador núm. 3 del Decreto, de 14 de septiembre de 2026, y su anexo, integrado por el Plan de recuperación (anejo 1) y la delimitación mediante recintos SIGPAC de las áreas críticas y de importancia (anejo 2), fechados el 15 de septiembre de 2026.

A la vista de la documentación examinada, procede emitir informe con arreglo a los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. OBJETO DEL PROYECTO Y MARCO COMPETENCIAL

El proyecto sometido a informe tiene un triple objeto: aprobar el Plan de recuperación de la alondra ricotí (*Chersophilus duponti*) en Castilla-La Mancha; declarar zonas sensibles, a los efectos del Capítulo II del Título III de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, las áreas críticas para la supervivencia de la especie; y modificar su catalogación en el Catálogo



Regional de Especies Amenazadas, trasladándola de la categoría "vulnerable" a la de "en peligro de extinción", con la consiguiente actualización de su valoración en el anexo I del Decreto 67/2008, de 13 de mayo.

Según resulta de la memoria y del propio texto proyectado, la población regional se cifra en 544 machos territoriales, la mayor parte en la franja norte y oriental de Guadalajara (487), con núcleos dispersos y aislados en Cuenca (54) y un núcleo residual en Albacete (3), habiéndose extinguido en Toledo y Ciudad Real. El Plan selecciona once subpoblaciones como áreas críticas (ocho en Guadalajara y tres en Cuenca), que acogen en torno al 80 % de los machos, y califica las diez restantes como áreas de importancia. La finalidad de la disposición es establecer un marco de conservación, recuperación, seguimiento, investigación y regulación de usos dirigido a detener la regresión de la especie y a mejorar sus poblaciones hasta poder catalogarla de nuevo como vulnerable.

Desde el punto de vista competencial, el proyecto se incardina en las competencias de la Comunidad Autónoma de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas y de espacios naturales protegidos, que le atribuye el artículo 32.7 y 2 del Estatuto de Autonomía en el marco de la legislación básica del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.23.^a de la Constitución. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, constituye la norma básica de referencia: su artículo 59.1.a) dispone que la inclusión de un taxón en el Catálogo Español de Especies Amenazadas en la categoría "en peligro de extinción" conlleva la adopción de un plan de recuperación, en el plazo máximo de tres años, que incluya las medidas más adecuadas y, en su caso, la designación de áreas críticas. La alondra ricotí fue incluida en esa categoría por la Orden TED/339/2023, de 30 de marzo.

En el ámbito autonómico, la Ley 9/1999 contiene la habilitación específica del instrumento: el artículo 86.1.a) impone para las especies en peligro de extinción la elaboración, aprobación y ejecución de planes de recuperación; el artículo 87 fija su contenido mínimo (zonificación y determinación de áreas críticas,



programa de actuaciones, normativa y limitaciones de usos, aprovechamientos y actividades, y sistemas de control y seguimiento); el artículo 88 atribuye su aprobación al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería, previa información pública e informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente; el artículo 54.c) considera zonas sensibles las áreas críticas derivadas de los planes de conservación de especies amenazadas; el artículo 76 exige decreto, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente, para el cambio de categoría de una especie en el Catálogo Regional; el artículo 74.2 impide que la protección regional sea inferior a la del Catálogo Nacional; y el artículo 90.2 permite a la Consejería modificar la delimitación de las áreas críticas en función de las variaciones que se constaten en la distribución de las poblaciones. La competencia de la Consejería de Desarrollo Sostenible y de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad para la propuesta y elaboración resulta de los artículos 1 y 7.3.e) del Decreto 112/2023, de 25 de julio.

El rango de Decreto del Consejo de Gobierno resulta adecuado y es, además, el exigido por los artículos 76 y 88 de la Ley 9/1999. No se aprecia, por tanto, objeción desde la perspectiva competencial ni desde la del rango normativo elegido.

Conviene dejar constancia de que el plazo de tres años del artículo 59.1.a) de la Ley 42/2007 se computa desde la catalogación estatal, producida por la Orden TED/339/2023, de 30 de marzo, y que dicho plazo ha vencido ya en 2026. La memoria ampliada de 1 de septiembre de 2026 se refiere todavía a un plazo "próximo a superarse". Esta circunstancia refuerza el juicio de necesidad de la norma y aconseja concluir la tramitación sin dilaciones.

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El procedimiento de elaboración debe ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, a los artículos 32, 54 bis.2, 76 y 88 de la Ley 9/1999 y a las restantes exigencias sectoriales y transversales aplicables a los proyectos de disposiciones de carácter general y planes sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno.



Del expediente remitido resulta que se ha realizado consulta pública previa, con informe final de resultados de 18 de febrero de 2025, en cumplimiento del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de febrero de 2022; que se ha elaborado la memoria justificativa exigida por el artículo 36.1 de la Ley 11/2003, ampliada tras el tratamiento de las alegaciones; y que se ha dictado la resolución de inicio de la tramitación prevista en el artículo 36.2 de la misma Ley. Consta asimismo la apertura del proceso participativo al amparo de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, y del trámite de información pública exigido por el artículo 36.3 de la Ley 11/2003 y, específicamente, por el artículo 88 de la Ley 9/1999, con publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, informe de retorno, informe final del proceso participativo y publicación de su extracto.

Al declararse zonas sensibles las áreas críticas, resulta aplicable el procedimiento del artículo 32 de la Ley 9/1999, por remisión del artículo 54 bis.2, que exige audiencia de los interesados, información pública y consulta a los intereses sociales e institucionales afectados. Consta la resolución de 20 de marzo de 2026 con publicación de la relación de recintos SIGPAC afectados, la audiencia directa a los 57 ayuntamientos con término municipal incluido en el ámbito del Plan y el envío de 173 escritos a entidades de los sectores agrario, cinegético, conservacionista, empresarial, universitario y administrativo. El trámite se ha cumplido con amplitud.

El informe de 27 de agosto de 2026 responde individualizadamente a las alegaciones recibidas, con criterios generales expuestos al inicio, lo que satisface las exigencias de motivación. Debe observarse, no obstante, que la exclusión de recintos concretos del anejo 2 a instancia de determinados promotores (en Uclés y Tartanedo) y a propuesta del Servicio Provincial de Cuenca (Saelices) se justifica en cada caso por la ausencia de ejemplares reproductores y la escasa relevancia del recinto para la integridad funcional del área; ese criterio debe quedar formulado con carácter general en la memoria y, preferiblemente, en el propio Plan, para que su aplicación no aparezca como una



decisión singular y pueda invocarse por otros afectados en condiciones de igualdad.

Consta igualmente la intervención de los órganos consultivos y de participación relevantes: Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, cuyo informe es preceptivo tanto por el artículo 88 como por el artículo 76 de la Ley 9/1999, este último por razón de la recatalogación; Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, con informe favorable; y Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, sin sugerencias. El expediente incorpora, además, informe de impacto demográfico conforme al artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo; informe de impacto de género conforme al artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre; análisis de impacto en la infancia y la familia, en las personas con discapacidad, en la competencia y en la unidad de mercado, incorporado a la memoria; informe de racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas; informe de la Dirección General de Calidad Ambiental sobre la no sujeción del Plan a evaluación ambiental estratégica, conforme al artículo 5 de la Ley 2/2020, de 7 de febrero; e informe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Consejería promotora.

En definitiva, y a la vista de las actuaciones descritas, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del proyecto de Decreto, sin perjuicio de la subsanación de las incoherencias documentales señaladas antes de su elevación al Consejo de Gobierno.

TERCERO. NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTRUMENTO Y DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO

El proyecto presenta una naturaleza singular. Formalmente se aprueba mediante Decreto del Consejo de Gobierno y contiene determinaciones con efectos generales, al declarar zonas sensibles, delimitar áreas críticas y de importancia, establecer una regulación de usos y actividades con prohibiciones y autorizaciones, y modificar dos decretos anteriores. Materialmente, sin embargo, su centro de gravedad es el de un instrumento de planificación ambiental



sectorial, técnico y aplicativo, referido a una especie concreta y a un ámbito territorial determinado, cuyo contenido, procedimiento y órgano de aprobación vienen ya íntegramente definidos por los artículos 86 a 88 de la Ley 9/1999.

Esta naturaleza ha sido apreciada también por la Asesoría Jurídica de la Secretaría General, que considera que el plan incorpora determinaciones normativas, pero se orienta esencialmente a la recuperación de una especie amenazada y no a una innovación general del ordenamiento jurídico. Este Gabinete comparte esa apreciación, con la precisión de que la regulación de usos del apartado 8 del Plan es un contenido obligado por el artículo 87.c) de la Ley y de alcance territorial acotado, y de que la recatalogación (artículo 76) y la actualización de la valoración (artículo 119 y Decreto 67/2008) son actos de aplicación de un régimen ya establecido, no un desarrollo reglamentario de la Ley.

El artículo 54.4 de la Ley 11/2003 prevé el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo respecto de los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. En el presente caso, atendiendo a la naturaleza de plan de recuperación, a su contenido técnico-aplicativo, al criterio ya expresado en el expediente y a la práctica constante de la Junta de Comunidades (los Decretos 275/2003, 276/2003 y 76/2016, que aprobaron planes de recuperación y declararon zonas sensibles, y los decretos de modificación del Catálogo Regional, como el Decreto 22/2016, de 10 de mayo, se aprobaron sin dictamen), puede considerarse jurídicamente no preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

CUARTO. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

El borrador núm. 3 se estructura en una parte expositiva, seis artículos, cuatro disposiciones adicionales, cuatro disposiciones finales y un anexo integrado por dos anejos. La parte expositiva describe la situación de la especie, su catalogación estatal y regional, el marco jurídico que impone la aprobación del Plan y la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, y concluye



con la fórmula promulgatoria, que menciona los artículos 86 a 88 de la Ley 9/1999, la propuesta de la Consejera y la deliberación del Consejo de Gobierno.

El artículo 1 aprueba el Plan y precisa que forman parte de él el documento del Plan (anexo 1) y la delimitación mediante recintos SIGPAC de las áreas críticas y de importancia (anexo 2); el artículo 2 define el ámbito de actuación por remisión al Plan; el artículo 3 declara zonas sensibles las áreas críticas; el artículo 4 regula los convenios de conservación, las ayudas y los acuerdos de custodia del territorio; el artículo 5 faculta a la persona titular de la Dirección General competente para establecer limitaciones singulares al amparo del artículo 69 de la Ley 9/1999; y el artículo 6 atribuye a la Consejería el desarrollo y ejecución del Plan. La disposición adicional primera prevé mecanismos de cooperación y coordinación; la segunda declara de utilidad pública e interés social los objetivos y actuaciones del Plan; la tercera exceptúa a las actuaciones de conservación del hábitat de las limitaciones de la Orden de 31 de enero de 2002 sobre la sabina albar; y la cuarta exceptúa de la regulación de usos las actividades del Ejército de Tierra en el CENAD de Chinchilla. Las disposiciones finales primera y segunda modifican, respectivamente, el anexo del Decreto 33/1998, de 5 de mayo, y el anexo I del Decreto 67/2008, de 13 de mayo; la tercera contiene la habilitación de desarrollo; y la cuarta fija la entrada en vigor a los veinte días de la publicación.

El anexo 1 incorpora el Plan de recuperación propiamente dicho, con antecedentes y diagnóstico, finalidad, objetivos específicos, ámbito de actuación (áreas críticas y áreas de importancia), estrategias de conservación in situ y ex situ, investigación, formación y divulgación, clasificación y regulación de usos, aprovechamientos y actividades, evaluación ambiental de actividades, ejecución, seguimiento y coordinación, financiación, evaluación y revisión, y mapas de delimitación. El anexo 2 contiene la relación de recintos SIGPAC 2025 que delimitan cada área, identificada por su nombre y su condición de crítica o de importancia.



Desde el punto de vista material, el núcleo del proyecto se considera ajustado al marco legal aplicable. La aprobación del Plan responde a una exigencia derivada de la catalogación de la especie como "en peligro de extinción"; la declaración de zonas sensibles de las áreas críticas encuentra cobertura directa en el artículo 54.c) de la Ley 9/1999, por lo que tiene carácter declarativo y de seguridad jurídica, en línea con los Decretos 275/2003, 276/2003 y 76/2016; la recatalogación es obligada por el artículo 74.2 y se ajusta al procedimiento del artículo 76; y el Plan cumple el contenido mínimo del artículo 87, con criterios explicitados y apoyados en estudios identificados para la selección de las áreas críticas (tamaño poblacional, conectividad y riesgo de extinción), lo que dota de motivación técnica a una decisión que restringe usos del suelo. La previsión de convenios, ayudas y acuerdos de custodia se corresponde con los artículos 14.1, 20 y 104 de la Ley 9/1999 y con los artículos 76 y 77 de la Ley 42/2007, y la declaración de utilidad pública e interés social se ampara en el artículo 4 de la Ley 9/1999 y en los artículos 9 y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa. La delimitación por referencia a recintos SIGPAC es una técnica precisa y verificable que facilita la aplicación del Plan y la audiencia a los interesados.

Se valoran favorablemente las mejoras que el borrador núm. 3 introduce respecto del texto de 28 de agosto: la integración de la delimitación en el Plan mediante el artículo 1.2, que da cumplimiento al artículo 87.a) de la Ley 9/1999; el traslado a disposiciones finales de las modificaciones de los Decretos 33/1998 y 67/2008, conforme a la directriz 42 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación orientativa; la fórmula promulgatoria, que sustituye la anterior cita del artículo 23 de la Ley 11/2003; y la identificación nominal de las áreas en el anejo 2, aceptada en el informe de alegaciones.

QUINTO. OBSERVACIONES JURÍDICAS AL BORRADOR NÚM. 3

1. Directrices técnicas con áreas de exclusión de parques eólicos y fotovoltaicos (apartado 9 del Plan). El último párrafo del apartado 9 atribuye a la Dirección General competente la aprobación de "directrices técnicas" que



determinen "áreas de exclusión" para nuevos parques eólicos y fotovoltaicos y, en su caso, otras actividades incompatibles, "en el entorno de las áreas críticas y de importancia". Esta previsión debería reformularse. La exclusión de usos en terrenos situados fuera de la zonificación del Plan equivale al establecimiento de una zona periférica de protección, que el artículo 57.5 de la Ley 9/1999 reserva al Consejo de Gobierno, o a una ampliación de las áreas críticas, que exige los trámites de audiencia, información pública y consulta del artículo 32 por remisión del artículo 54 bis.2; en ningún caso puede realizarse mediante unas directrices técnicas de una Dirección General, que carecen de la forma y del procedimiento propios de una disposición de carácter general y no podrían imponerse a los promotores ni a los órganos sustantivos. La previsión, además, aproxima el Plan a la noción de instrumento que "establece el marco para la futura autorización de proyectos", lo que entraría en contradicción con el informe de 6 de abril de 2026 sobre la no sujeción a evaluación ambiental estratégica. Si la Consejería considera necesaria una zona de exclusión perimetral, debe incorporarla al Plan con su delimitación y someterla a información pública, como hizo el Decreto 76/2016 respecto de la exclusión eólica en áreas críticas, o tramitarla como zona periférica de protección. Cabe, alternativamente, sustituir el párrafo por una previsión que ordene a la Dirección General elaborar, con carácter orientativo y para su consideración en los procedimientos de evaluación ambiental, una cartografía de sensibilidad de la especie sin efectos de exclusión.

2. Disposición adicional tercera (sabina albar). Un decreto puede, por su rango, desplazar una orden, pero la técnica correcta no es exceptuar su aplicación en una disposición adicional, sino modificar la Orden de 31 de enero de 2002 mediante disposición final añadiéndole la excepción. La disposición debería circunscribirse, en todo caso, a las actuaciones promovidas o autorizadas por la Consejería en ejecución del Plan.

3. Artículos 2 y 3 del Decreto. El artículo 2 tiene una redacción circular ("se centrarán en el ámbito de actuación definido en el Plan"). Se sugiere: "El ámbito de aplicación del Plan es el definido en su apartado 4, integrado por las áreas críticas y las áreas de importancia delimitadas en el anejo 2, sin perjuicio de la



aplicación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del régimen general de protección de la especie". En el artículo 3 se recomienda añadir un apartado que precise el régimen aplicable en las áreas críticas por remisión a los artículos 56, 57 y 59 de la Ley 9/1999, y en el apartado 9 del Plan corregir la remisión a los "artículos 55 y 56" (el artículo 55 se refiere a las zonas designadas en aplicación de las Directivas de aves y hábitats) por la remisión a los artículos 56, 57 y 59.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el 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 Comunidades de Castilla-La Mancha, se informa favorablemente el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de recuperación de la alondra ricotí (*Chersophilus duponti*), se declaran zonas sensibles las áreas críticas para la supervivencia de esta especie en Castilla-La Mancha y se incluye como en peligro de extinción en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

Belén López Donaire

Firmado digitalmente el 21/09/2026 09:50
M BELEN LOPEZ DONAIRE
Director/a
Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades

Directora de los Servicios Jurídicos

