

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 10/2023, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN EL LUGAR DE IMPORTANCIA COMUNITARIA MONTES DE MÁLAGA (ES6170038) Y SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL MONTES DE MÁLAGA

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

Vocal primero

D. Luis Palma Martos

Vocal segunda

D^a. M^a del Rocío Martínez Torres

Secretario del Consejo

D. Luis Panea Bonafé

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 21 de julio de 2023, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 15 de junio de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, remitida por la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul sobre el proyecto de Decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (en adelante, PORN) y el Plan rector de uso y





gestión (en lo sucesivo, PRUG) del Parque Natural Montes de Málaga (en adelante, el Parque Natural o el Parque).

2. Con fecha 10 de julio de 2023, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto declarar Zona Especial de Conservación (en adelante, ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (en lo sucesivo, LIC) Montes de Málaga y aprobar el PORN y el PRUG del referido Parque Natural.

El texto consta de 6 artículos, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y cuatro Anexos, con el siguiente contenido:

- Artículo 1, con la declaración de ZEC.
- Artículo 2, con el ámbito territorial de la ZEC.
- Artículo 3, con la aprobación del PORN y su vigencia.
- Artículo 4, con la aprobación del PRUG y su vigencia.
- Artículo 5, sobre la descripción literaria y gráfica de los límites del Parque Natural Montes de Málaga.
- Artículo 6, en relación con el régimen de protección y gestión y medidas de conservación.



- Disposición derogatoria única, por la que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este decreto y, en particular, el Decreto 187/2003, de 24 de junio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga y el apartado 1 del artículo único de la Orden de 6 de junio de 2011, por la que se prorroga la vigencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Montes de Málaga y Sierra de Aracena y Picos de Aroche y del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, aprobados por Decreto 187/2003, de 24 de junio, Decreto 210/2003, de 15 de julio, y Decreto 145/1999, de 15 de junio, respectivamente.
- Disposición final primera, en la que se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto.
- Disposición final segunda, estableciéndose la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
- Anexo I con los límites de la ZEC Montes de Málaga.
- Anexo II con la descripción literaria de los límites del Parque Natural Montes de Málaga.
- Anexo III con el PORN.
- Anexo IV con el PRUG.

IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN

En este apartado se hace una breve referencia a la normativa más relevante asociada a la materia objeto del presente Informe:

IV.1. En materia de protección y conservación del medio ambiente

IV.1.1. Normativa europea

- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (Directiva Hábitats).
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves).



- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua).

IV.1.2. Normativa estatal

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad.
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.
- Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.
- Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.

IV.1.3. Normativa autonómica

- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (Ley GICA).
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas para Andalucía.
- Ley 8/2003, de 28 octubre, de la flora y fauna silvestres de Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa.
- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.



- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.
- Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Málaga y se crea su comisión de seguimiento.
- Decreto 520/2022, de 11 de octubre, por el que se aprueba el II Plan de desarrollo sostenible del Parque Natural Montes de Málaga y su área de influencia socioeconómica y el Programa operativo horizonte 2024.
- Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan general del turismo sostenible de Andalucía META 2027.
- Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan andaluz de acción por el clima.

IV.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015).
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante Decreto 622/2019).

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto normativo objeto de informe supone un instrumento de planificación estratégica, con repercusión en numerosos ámbitos, como son el territorial, el poblacional o el económico, lo que hace necesario analizar la incidencia que el mismo puede tener sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito del territorio de los municipios afectados que conforman el Parque Natural Montes de Málaga.



Conviene destacar al respecto que el propio proyecto de Decreto, que tiene por objeto la aprobación de los PORN y PRUG del Parque Natural Montes de Málaga, contiene un estudio y análisis de repercusión de los distintos sectores económicos que pudieran verse afectados.

En este sentido, en el presente apartado se resaltarán aquellas cuestiones que desde el punto de vista de competencia y de una buena regulación económica pudieran verse afectados, ya que la protección del espacio territorial y la regulación de la actividad económica que de ella se deriven pueden suponer restricciones al acceso o ejercicio de las actividades económicas que se desarrollen en estos espacios.

A este respecto, y en la medida del espacio territorial, conviene realizar una primera aproximación sobre esta cuestión, recordando que el Parque Natural Montes de Málaga se incardina dentro de la Red de Parques Naturales en Andalucía, que comprende un total de 24 espacios¹, que abarcan una superficie total de casi un millón y medio de hectáreas (1.440.075,46 ha)² distribuidos en el territorio según se aprecia en el siguiente mapa:

Imagen 1. Mapa de Parques Naturales de Andalucía. Fuente: Junta de Andalucía, elaboración propia



¹ Los 24 parques naturales serían los siguientes (<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/web/guest/red-de-espacios-naturales-prottegidos-de-andalucia-renpa-?categoryVal=>): Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, Despeñaperros, Sierra de Andújar, Sierra Mágina, Sierra de Cardeña y Montoro, Sierra de Hornachuelos, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Doñana, Bahía de Cádiz, La Breña y Marismas de Barbate, El Estrecho, Los Alcornocales, Sierra de Grazalema, Sierra de las Nieves, Montes de Málaga, Sierras Subbéticas, Sierras de Tejeda, Almajara y Alhama, Sierra de Huétor, Sierra Nevada, Sierra de Baza, Cabo de Gata-Níjar, Sierra María - Los Vélez y Sierra de Castril. Los parques nacionales de Andalucía serían: Sierra Nevada, Doñana y Sierra de las Nieves.

² Según datos extraídos de las estadísticas de Medio Ambiente para el 2019 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Red de Información Ambiental de Andalucía - Espacios naturales protegidos de Andalucía (resumen), 2019): <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/vem/?c=Tabla/indicador/3829>



Junto a ello, estos espacios se entremezclan dentro del conjunto de figuras que gozan de especial protección por la legislación nacional o autonómica: parques nacionales, reservas naturales, parajes naturales, paisajes protegidos, monumentos naturales, parques periurbanos, reservas naturales concertadas, entre otros, que configuran la Red de Espacios Naturales Protegidos en Andalucía (RENPA). En 2021 éstos suponían un total de 174 espacios.

A lo anterior, hay que unir los espacios de alto valor ecológico y de especial protección dentro de la Unión Europea, lo que configura la Red Natura 2000 que abarca, en el ámbito competencial de la Junta de Andalucía, 2,67 millones de hectáreas, de las que 2,59 millones son terrestres y 0,07 millones, marinas. Para su gestión y conservación, la Red Natura 2000 se encuentra incluida íntegramente en la RENPA, en virtud del Decreto 95/2003, de 8 de abril, estando integrada por 198 espacios protegidos:

- 63 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).
- 190 Lugares de Interés Comunitario (LIC), de los que 176 están declarados Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

En el espacio marino limítrofe con Andalucía, en el ámbito competencial de la Administración General del Estado, existen 7 ZEPA (0,51 millones de hectáreas) y 9 LIC (0,6 millones de hectáreas), de los que 6 se han declarado ZEC (0,04 millones de hectáreas)³.

A este respecto, cabe señalar que si bien la existencia de esta red de protección del entorno natural es muy positiva desde el punto de vista de la protección ambiental, este objetivo debe acompañarse con el desarrollo económico sostenible, que implica una simbiosis entre desarrollo económico y la sostenibilidad a largo plazo.

Por tanto, el contenido dispositivo de los PORN y de los PRUG debe ser evaluado igualmente desde la perspectiva de una regulación económica eficiente, bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, de tal manera que la protección de los intereses medioambientales sea compatible con el desarrollo e impulso de actividades económicas, no creando trabas administrativas innecesarias que las dificulten y realizando un análisis previo de su idoneidad y oportunidad.

En concreto, y centrándonos en el Parque Natural que nos ocupa, cabe señalar que se localiza al norte de la ciudad de Málaga, formando parte de los términos municipales de Casabermeja, Colmenar y Málaga, siendo la ciudad malagueña la que mayor superficie aporta al Parque Natural (el 95 % de la superficie del mismo).

El origen del Parque Natural lo constituyen las repoblaciones de pinares en el río Guadalmedina para evitar las inundaciones de la ciudad de Málaga; sin embargo, ahora se ha convertido en un receptor de las necesidades de esparcimiento de sus habitantes, estando orientando principalmente a una doble vocación, la forestal y la oferta de servicios complementarios de tipo recreativo.

³ Datos extraídos del Portal Ambiental de Andalucía:
<https://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/portal/web/guest/espacios-protegidos-por-la-red-natura-2000?categoryVal=>



La dimensión del Parque Natural Montes de Málaga es de 4.995,56 ha lo que representa un 0,35% del total de la superficie de los Parques Naturales de Andalucía (1.440.075,46 ha), siendo uno de los Parques Naturales con menores dimensiones.

El régimen de propiedad se caracteriza por el predominio de la titularidad pública, correspondiendo más del 95 % al monte público denominado Cuenca del Guadalmedina y a terrenos de dominio público hidráulico y vías pecuarias (ver apartado 2.3 del PORN).

Cabe destacar que el proyecto normativo no solo planifica un ámbito territorial, sino que concentra su principal repercusión en la población de los municipios que conforman los Parques Naturales, siendo los habitantes de dichos municipios los principales destinatarios de la ordenación y planificación económica.

Así, son varias las circunstancias que caracterizan la población de los municipios de las comarcas que configuran el Parque Natural.

La aglomeración urbana de Málaga, tiene una extensión de 1.329,9 km² y una población permanente que representa la segunda aglomeración por volumen demográfico de Andalucía, con lo que la proximidad del espacio natural a este enclave es de gran importancia. Málaga ha aumentado su población anualmente y representa la mayor presión urbana con una elevada densidad demográfica.

En cuanto a la evolución demográfica de los otros dos términos municipales que aportan superficie al espacio, desde 1996 hasta 2022 se ha producido un moderado incremento poblacional en los dos núcleos de menor entidad (Casabermeja y Colmenar), siendo más acusado durante el primer periodo, llegando a los máximos entre 2010 y 2012, disminuyendo ligeramente después y repuntando en estos últimos años.

No obstante, como se indica en el apartado 2.2 del PORN, desde el punto de vista poblacional y demográfico, el Parque Natural no tiene ningún núcleo de población en su interior; de hecho se puede considerar un espacio prácticamente desierto con algunos enclaves donde se ubican edificaciones rurales y un monte público donde hay equipamientos de uso público; y desde el punto de vista funcional y económico es un territorio marginal, inserto dentro de un contexto metropolitano con una fuerte dinámica económica liderada por la ciudad de Málaga, en cuya costa se concentran actividades estratégicas para la economía regional.

Con respecto al desarrollo sostenible de las actividades económicas en el ámbito territorial del Parque Natural, debe señalarse que tiene una implicación directa y esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos, debiéndose conformar como activo económico de los municipios que lo conforman, al ser fundamental el mantenimiento de la actividad en el Parque Natural para lograr la eficaz conservación a largo plazo, evitándose de esta forma el abandono de los terrenos.

Así, el PORN y PRUG deben incluir medidas que promuevan el desarrollo sostenible de la actividad económica en el Parque Natural e indicadores que permitan medir si realmente se está logrando, evitando establecer limitaciones y restricciones que no sean necesarias y proporcionadas al objeto de su conservación.

Por ello, se hace necesario el establecimiento de un conjunto de actuaciones que ayuden a las posibilidades de desarrollar actividades económicas sostenibles en el espacio del Parque, entre las que estaría la de



simplificación y mejora de la regulación económica para facilitar las inversiones productivas sostenidas y, en concreto, los proyectos empresariales ligados a este medio con un impacto significativo en términos de riqueza y empleo.

A este respecto, cabe indicar que en relación con los aprovechamientos del Parque Natural por los distintos municipios que lo componen, la ciudad de Málaga destaca por la relevancia del sector turístico y, en menor medida, por la oferta recreativa y didáctica, mientras que en relación con los municipios de Casabermeja y Colmenar destaca el sector primario y dentro de éste, la agricultura (ver apartado 2.8.2 del PORN).

Además, cabe señalar que uso del suelo se encuentra destinado en su mayoría a superficies forestales y naturales, siendo del 95,01% del total (ver apartado 2.8.1 del PORN), teniendo el uso agrícola un carácter residual o carente de explotación, representado el 3,55%.

Adicionalmente, cabe remarcar que en los montes públicos, que representa más del 95% de la propiedad de la superficie total, la finalidad última forestal no es la económica, aunque se realizan aprovechamientos de madera y biomásas, aunque no han sido rentables económicamente, sí ha han permitido al menos que no tuvieran coste para la Administración (ver apartado 2.8.2.1 del PORN).

Otros aprovechamientos de escasa importancia económica son los de carácter apícola, la recolección de setas, madroños y espárragos. Del mismo modo, la escasa actividad agrícola, se centra en pequeñas explotaciones, con una cierta tendencia a recuperar zonas de viñedo y olivar.

Con respecto al aprovechamiento ganadero, la cabaña ovina es la predominante, con solo cuatro autorizaciones en monte público, con un total de 814 cabezas de ganado.

De esta forma, teniendo en cuenta lo anterior, se hace deseable incorporar en el PORN y el PRUG líneas de actuación que tengan por objeto afianzar las fortalezas económicas de la zona y, por otro lado, que permitan la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de nuevas actividades económicas, siempre que sea compatible con la conservación de sus valores naturales, eliminando las restricciones injustificadas que dificultan dicha posibilidad.

En relación con el turismo, conviene destacar que si hay un sector económico favorecido por la existencia de un espacio natural protegido, este es el turismo, ya que la atracción despertada en los últimos años por este tipo de entornos naturales no ha hecho más que incrementarse, configurándolos como destinos turísticos rurales preferentes.

No obstante, la propia protección efectuada sobre dichos espacios puede suponer una restricción al libre ejercicio de la actividad económica, estableciendo límites y requisitos administrativos adicionales que deben ser evaluados fundamentalmente bajo los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, evitando aquellos requisitos que no estén justificados o no guarden la debida proporcionalidad con el fin perseguido y al objeto de implantar un turismo sostenible.

Así, en el epígrafe 2.8.2.2 del PORN se señala que las actividades turísticas que se desarrollan en este espacio están relacionadas con el turismo rural y de naturaleza y de actividades de turismo activo y ecoturismo, existiendo actualmente un progresivo interés por el desarrollo de estas actividades.



De este modo, se continúa indicando que las empresas que dan servicio al sector turístico activo en la zona, se ha mantenido fluctuando entre 2 y 4, aunque han ido aumentando el tipo de actividades que ofrecen.

Respecto al alojamiento y servicios turísticos, existe una amplia oferta en los municipios que forman parte del Parque Natural, principalmente en Málaga, aunque existe un único hotel en el ámbito territorial del Parque Natural propiedad de la Junta de Andalucía.

De este modo, dado que el turismo se configura como una de las principales opciones de desarrollo económico en el Parque Natural y al objeto de permitir el desarrollo de un modelo de turismo sostenible con el entorno, es necesario realizar una evaluación individualizada de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de cada una de las restricciones y requisitos que se imponen a estas actividades.

Por otro lado, con respecto a la marca “Parque Natural de Andalucía”, como distintivo de calidad, de los datos actualizados a marzo de 2023 extraídos de Portal Ambiental de Andalucía⁴ de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Medioambiente y Economía Azul, se observa que existe una única empresa certificada con la marca “Parque Natural de Andalucía” en el Parque Natural Montes de Málaga, con 15 productos certificados.

Conviene indicar que la marca “Parque Natural de Andalucía” tiene como fin fomentar y apoyar el desarrollo sostenible, estando dirigida a los sectores de productos naturales, productos artesanos y productos turísticos. Con ello, se pretende una valorización del territorio mediante un refuerzo de su identidad y apoyo a las iniciativas empresariales acordes con los principios de desarrollo sostenible y valores medioambientales, ofreciendo un producto con “sello” diferenciador como natural, artesanal y auténtico.

En este sentido, sería deseable promover iniciativas que tengan por objeto aprovechar las oportunidades que confiere la marca “Parque Natural de Andalucía” a las empresas, visibilizando en mayor medida los rasgos identificativos diferenciales de los productos y servicios con esta certificación de calidad, de forma que los consumidores puedan valorar su adquisición o disfrute, frente a otros productos o servicios que no lo posean y de forma que se consolide su presencia en el mercado.

En resumen y sobre la base del análisis anterior, cabe subrayar que el proyecto de Decreto sometido a informe y que recoge el plan de actuación en las zonas del Parque Natural de Montes de Málaga, tiene una afectación relevante en el funcionamiento y posibilidades de desarrollo de las actividades económicas en los territorios que lo componen, por lo que el establecimiento de requisitos y limitaciones deberá ser coherente y llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios de una regulación económica eficiente, favorecedora de la competencia y de la unidad de mercado y, en especial, deberán estar vinculados al objetivo que se persiga con su establecimiento.

⁴ <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-prottegidos/dinamizacion-socioeconomica-espacios-prottegidos/marca-parque-natural/empresas-productos-servicios-certificados>



VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Consideraciones generales

Desde la óptica de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como Parque Natural u otras figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial, puede suponer una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como sostuvo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el IPN 106/13 ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES. En dicho documento, la CNMC señaló que: *“La protección de un territorio declarándolo parque nacional y las consecuencias jurídicas y económicas que conlleva tal declaración, si bien puede constituir una barrera legal de entrada susceptible de obstaculizar el ejercicio de actividades económicas, obedece a la necesidad de primar la protección del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa”*.

De esta forma, las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como son la preservación y conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, se encuentran detalladas en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia; y pueden responder a la necesidad de dar prioridad a la protección y prevención del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa. Dicha afirmación ya ha sido puesta de manifiesto por este Consejo en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos en el ámbito medioambiental⁵.

Así, el análisis desde el prisma de competencia, de unidad de mercado y desde el punto de vista de su adecuación a los principios para una regulación económica eficiente, *“vendría determinado no tanto en torno al principio de necesidad (la protección del medio ambiente disfruta de la consideración de objetivo de interés general en el ordenamiento comunitario y en su virtud se pueden justificar determinadas exenciones de la economía de mercado abierta y de libre competencia), sino a los de proporcionalidad y mínima distorsión de la regulación pública en la materia. Esto es, la eficacia de una norma restrictiva de la competencia para asegurar la consecución de un determinado objetivo de protección ambiental no es suficiente para concluir que la propuesta normativa es satisfactoria desde el punto de vista del interés general, sino que hay que valorarla en relación con el también necesario respeto a los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Hace falta constatar que el régimen de control planteado para alcanzar el objetivo que la norma pretende ha sido definido de modo que el grado de restricción de la competencia sea el mínimo*

⁵ Véanse, entre otros, el Informe N 07/15 sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de cambio climático, el Informe N 01/09 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Autorización Ambiental Unificada, se modifica el anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y se regula el Registro de las Autorizaciones de actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles y el Informe N 09/10, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Autorización Ambiental Integrada.



posible y que, por lo tanto, también lo es la afectación negativa de la eficiencia asignativa de la economía”, tal como ya expuso este Consejo en su Informe N 09/10, de 9 de julio de 2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Autorización Ambiental Integrada.

Analizando el detalle del proyecto de Decreto que nos ocupa, debe destacarse una serie de aspectos positivos, como es la regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en la que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.

De igual forma, se valora positivamente el esfuerzo realizado por el órgano proponente de la norma a la hora de evitar duplicidades, de forma que las autorizaciones que se establezcan en el proyecto de Decreto y que estén sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedarán integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía (Ley GICA, a partir de ahora).

Así mismo, esta duplicidad de autorizaciones también se elimina en actuaciones sujetas a autorización conforme a la normativa forestal y cinegética, la normativa relativa a la pesca continental, a la flora y a la fauna, la que se refiera a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la relativa al control de la contaminación ambiental, así como actuaciones que requieran el otorgamiento de un título de concesión para la ocupación de bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o gestionados por la misma en virtud de las competencias que tenga atribuidas y las que, en su caso, afecten a zonas de servidumbre de protección, quedando integradas y solicitándose y tramitándose conforme a los procedimientos que establecen las citadas normas sectoriales.

La misma apreciación se realiza sobre las autorizaciones que tienen por objeto actuaciones sujetas a autorización o licencia urbanística, las cuales se instarán y tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección.

Otro aspecto positivo a resaltar es la aplicación de la tecnología de la información y comunicación en la gestión, la tramitación de autorizaciones, obtención de información, difusión y puesta en valor de los recursos naturales y patrimoniales de los Parques Naturales.

No obstante los aspectos positivos anteriormente destacados del proyecto normativo, debe señalarse que la salvaguarda de razones imperiosas de interés general, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, siendo obligada la conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la competencia. De esta forma, es necesario que el establecimiento de una restricción a la competencia quede justificado atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses y, si ésta estuviera justificada, a la proporcionalidad y mínima distorsión respecto al efecto que persiguen. En este sentido, se realizarán en el siguiente apartado de este Informe observaciones particulares sobre el texto del proyecto de Decreto.

Por último, debe reseñarse que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas a Parques Naturales, como son el Informe N 17/2017 sobre el



proyecto de Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y el Informe N 18/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves; y el Informe N 01/2022 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos.

VI.2. Observaciones particulares

En este apartado se realiza una serie de observaciones particulares al articulado contenido en el proyecto de Decreto objeto de este Informe.

VI.2.1. Sobre los objetivos (epígrafe 4 de los PORN y epígrafe 2 de los PRUG)

La Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, en su exposición de motivos señala que: *“la diversidad y magnitud de la riqueza ecológica de Andalucía y la evidencia de la huella humana sobre los espacios naturales, permite propiciar una política de conservación compatible con el desarrollo económico. Y, que, en general, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejado el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios en que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma”*.

Por otro lado, debe remarcar que el abandono de las distintas actividades económicas que se desarrollan en el terreno de los Parques Naturales (agrícola, forestal, ganadera, cinegéticas, entre otras) es una de las principales amenazas para la conservación de los parques naturales, con los consiguientes impactos paisajísticos y el incremento del riesgo de incendio que esto supone, debido fundamentalmente a la falta de mantenimiento de los terrenos tras el cese de la actividad.

De esta forma, tal y como se establece en el apartado 5.3 de los PORN, las actividades primarias tradicionales, vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales se consideran, con carácter general, elementos esenciales para garantizar la conservación de dichos recursos, siendo en muchos casos, el factor que ha modelado el paisaje y potenciado los valores naturales.

Así, las actividades económicas que se desarrollan en los Parques Naturales de forma sostenible tienen una implicación esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos de los parques, debiéndose considerar como activos económicos de los municipios que los conforman.

Sin embargo, debe señalarse que en los objetivos definidos en los epígrafes 4 de los PORN y 2 de los PRUG, se echa en falta el establecimiento de objetivos que tengan como finalidad el desarrollo económico sostenible de los municipios que conforman los Parques Naturales, estableciéndose al respecto indicadores



asociados a la creación de empresas, mantenimiento de las empresas existentes, abandono de aprovechamientos tradicionales existentes, crecimiento/decrecimiento de la población de los municipios que conforman los parques, indicadores de actividad turística, entre otros, que si bien podrían formar parte de otros instrumentos de planificación de ámbito económico, debido a su influencia en la gestión y conservación de los Parques Naturales, deberían de incorporarse a los PORN y PRUG.

Atendiendo a lo anterior, se propone que se estudie la posibilidad de que se completen los objetivos establecidos en el PORN y PRUG con otros que tengan como finalidad el desarrollo económico sostenible de las actividades económicas que pueden realizarse en el Parque Natural.

VI.2.2. En cuanto al régimen general de intervención administrativa (epígrafe 7.2 de los PORN)

El epígrafe 7.2 del PORN del Parque Natural, contiene los diferentes mecanismos de intervención administrativa a los que se someten las actuaciones desarrolladas en el Parque Natural. Así, se prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en cualquiera de los Parques Naturales, salvo aquella que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en los correspondientes Planes, esté sometida a comunicación.

A este respecto, cabe señalar en primer lugar positivamente que, tal como se ha indicado anteriormente, en el apartado de observaciones generales, el proyecto de Decreto regule la figura de la comunicación, dado que es un medio de intervención más favorable y menos restrictivo al acceso a una actividad económica y su ejercicio en comparación con la autorización administrativa. Esto supone, a su vez, una reducción de trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva. Sin embargo, cabe llamar la atención sobre el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

Así, en relación con la posible utilización de autorizaciones, conviene recordar la existencia en el ordenamiento jurídico español de otras alternativas menos restrictivas para la competencia y para el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, como son la comunicación o la declaración responsable. En este sentido, es preciso recordar que la LGUM ha optado por el régimen de la autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser la autorización el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, y lo somete a ciertas condiciones, tales como que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad y que estén motivadas suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. De este modo, se consideran motivos que habilitan para exigir una autorización administrativa, desde la perspectiva de los operadores económicos, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y el orden público. Además, debe señalarse que aunque exista alguno de los anteriores motivos, se precisa que no se sujetará a autorización la actividad cuando sea suficiente una declaración responsable o una comunicación para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.



A este respecto, debe destacarse que el régimen de autorizaciones administrativas al que están sometidas las actuaciones en suelo no urbanizable del Parque Natural en cuestión está reconocido legalmente, en concreto en el artículo 13.1) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, en el que se establece que *“para evitar la pérdida o deterioro de los valores que se quieren proteger, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el parque natural deberá ser autorizada por la Administración ambiental”*. No obstante lo anterior, también habría que tener en cuenta que, en virtud de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, cabe la posibilidad de que la Administración ambiental, a través de los instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos (esto es, a través de los PORN y los PRUG) exima del régimen de autorización antes mencionado a aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

Atendiendo a lo anterior, el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización, podría estar amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre los Parques Naturales. No obstante, sería conveniente que, al menos, se justificara por el órgano proponente de la norma, la opción elegida en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad, que se han señalado anteriormente.

Por ello, se propone que se reconsidere por el Centro Directivo la posibilidad de sustituir el régimen de autorización para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que por su menor incidencia sobre el medio ambiente, y sin perjuicio de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección, sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

VI.2.3. Respecto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 7.3.5 de los PORN)

La Ley GICA, en su Anexo I - Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, establece, en las categorías 7.11 y 7.12, que los caminos rurales de nuevo trazado que transcurran por terrenos con una pendiente superior al 40% a lo largo del 20% o más de su trazado y superen los 100 m de longitud, así como los caminos rurales forestales de servicio con una longitud superior a 1000 m., estarán sujetos a calificación ambiental. Por otro lado, los caminos rurales de nuevo trazado no incluidos en la categoría anterior estarán sujetos a declaración responsable.

Además, el referido Anexo I de la Ley GICA establece en las categorías 2.6 y 2.6.bis que las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, estarán sujetas a Autorización Ambiental Unificada, cuando:

- a) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie.
- b) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen una superficie de más de 10 ha y se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos (incluidos los recogidos en la Ley 2/1989, de



18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección), Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinadas a su venta a la red, no incluidas en el apartado anterior, ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha, estarán sujetas a Autorización Ambiental Unificada Simplificada.

Por otro lado, las instalaciones no incluidas en las categorías 2.6 y 2.6 bis, en suelo no urbanizable, estarán sujetas a calificación ambiental.

La calificación ambiental tiene sus ventajas desde el punto de vista de la simplificación de los procedimientos administrativos de cara a los operadores económicos y en relación a los plazos efectivos de resolución, ya que tal y como establece el artículo 43.1 de la Ley GICA, corresponde a los Ayuntamientos la tramitación y resolución de los procedimientos de calificación ambiental y declaración responsable de los efectos ambientales en su caso, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dichos instrumentos, integrándose en el procedimiento de la correspondiente licencia municipal cuando la actividad esté sometida a licencia municipal (artículo 44.2) siendo, por lo tanto, la misma Administración que va a otorgar la licencia, la encargada de emitir la evaluación de los efectos ambientales, así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse (artículo 42 de la Ley GICA), con el consiguiente ahorro en plazos efectivos de resolución y simplicidad procedimental.

Sin embargo, debe indicarse que en el PORN de los distintos parques naturales, en su apartado 7.3.5.1, establecen que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada, la apertura de caminos rurales así como las obras de conservación, acondicionamiento y mejora, cuando no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 2 y la construcción o modificación de instalaciones (producción, almacenamiento y distribución) energéticas, no incluidas en el apartado 2.

A este respecto, siendo competente la Consejería competente en materia de medio ambiente para emitir la autorización, regulada en el PORN de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección, se hace notar que, aunque no sería objeto de regulación por los PRUG y PORN de los Parques Naturales, se estaría perdiendo en este caso el efecto que tiene para la simplificación administrativa y la reducción del plazo efectivo de resolución, que sea la misma Administración que otorga la licencia municipal la encargada de emitir la evaluación ambiental.



VI.2.4. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 7.3.6 de los PORN)

Según el epígrafe 7.3.6 del Parque Natural, en su apartado 1, “*quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las obras de conservación, rehabilitación o reforma de las mismas no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes*”.

A continuación, el apartado 2 relaciona una serie de actuaciones que quedarían sujetas a un régimen de comunicación previa al inicio de su ejecución: por un lado, las casetas auxiliares para pequeñas instalaciones de servicio de las explotaciones agrarias (bombas, generadores, transformadores y otros elementos similares), cuando concurren un conjunto de requisitos relacionados con la superficie de la explotación (sea superior a 0,5 hectáreas), la superficie construida (inferior o igual a 6 m²), su altura máxima (inferior a 2,5 m²), la cubierta de la misma (plana o a una o dos aguas con una pendiente máxima del 40% y mantenga la tipología tradicional del entorno) y se ubiquen fuera de terreno de dominio público o de zonas de servidumbre de protección. Por otro lado, en los supuestos de obras de conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones y construcciones, cuando no supongan aumento del volumen edificado y no impliquen la alteración de las características edificatorias externas o dicha alteración no requiera proyecto técnico de obras.

En principio, se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el mecanismo de autorización en determinados casos (arriba mencionados) y se sustituya por un régimen de comunicación, en la medida en que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio de su actividad y se mejora el marco regulador.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta la oportunidad de realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de autorización para el resto de actuaciones relacionadas con las nuevas edificaciones y construcciones, conservación, rehabilitación o reforma de las mismas, así como los cambios de uso de las edificaciones y construcciones, de manera que se determinen algunos supuestos, en los que debido a la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el Centro Directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo de la Administración Pública a través del régimen de autorización y sea sustituido por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime teniendo en cuenta que la verificación y comprobación previa de los requisitos urbanísticos se llevan a cabo por la Administración Local competente en el marco del correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

Por lo tanto, se recomienda que se valore por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir, para algunas actuaciones, el régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa menos restrictivo para la actividad económica, como pudiera ser una declaración responsable, sin dejar de proteger el objetivo público pretendido, como es la protección del medio ambiente, y sin perjuicio de que se tengan que cumplir los mismos requisitos exigidos en la legislación medioambiental y de las comprobaciones a posteriori a realizar por la Administración.



VI.2.5. Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular, para la instalación de señales o cualquier otro tipo de publicidad (epígrafe 7.3.7 del PORN)

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el epígrafe 7.3.7. del PORN del Parque Natural, cabe destacar la que figura en la letra a), vinculada con la instalación de señales, salvo las exigidas por las disposiciones legales o las que la Consejería competente en materia de medio ambiente considere necesarias para la gestión del espacio natural protegido y, en general, cualquier tipo de publicidad exterior.

Dicha previsión puede afectar a la competencia, en la medida en que introduce restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una de las herramientas fundamentales de competencia para los agentes económicos a fin de diferenciar sus productos en el mercado.

A este respecto, cabe recordar que las leyes que regulan los aspectos relativos a la publicidad son la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y las leyes especiales que regulan determinadas actividades publicitarias, tal como establece el artículo 1 de la Ley General de Publicidad. Asimismo, el artículo 5.1 de esta misma Ley establece la posibilidad de someter la publicidad a un régimen de autorización administrativa previa, cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.

En principio, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007, cuando en su artículo 80, letra i), tipifica como una infracción administrativa “*La instalación de carteles de publicidad o la producción de impactos paisajísticos sensibles en los espacios naturales protegidos*”, y se podría entender justificada desde el punto de vista de la necesaria regulación del comportamiento de los operadores económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando éstas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

En cualquier caso, podría ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos lesivo y gravoso para el ejercicio de las actividades económicas, máxime teniendo en cuenta que dicho régimen de autorización sobre la instalación de carteles de publicidad no aparece establecido de forma explícita en la mencionada Ley estatal.

VI.2.6. Sobre la incompatibilidad de cualquier actuación que el correspondiente procedimiento de actuación determine como tal (epígrafes 7.5.1, 7.5.2, 7.5.3 del PORN)

En los epígrafes 7.5.1, 7.5.2, 7.5.3 del PORN se establece, respectivamente para las zonas de reserva, zonas de regulación especial y zonas de regulación común, que se considera incompatible cualquier actuación que en el correspondiente procedimiento de autorización se determine como incompatible, en los términos



establecidos en la normativa que resulte de aplicación, en particular aquellas que se determine que causan perjuicio a la integridad del espacio natural protegido Red Natura 2000.

Sobre este particular, debe indicarse que la anterior disposición establece un amplio margen de discrecionalidad e inseguridad jurídica, al no poder conocer los operadores económicos a priori y de forma concreta y clara, cuáles son las actividades económicas incompatibles y quedando a expensas de la resolución del procedimiento de autorización.

En consecuencia, deben quedar descritas de forma clara y concreta en el PORN las actividades que se consideran incompatibles en las distintas zonas de los Parques Naturales, bien completando en el propio PORN las actividades que serían incompatibles o bien haciendo referencia explícita a la normativa donde se regulan.

VI.2.7. Sobre la referencia a las concesiones para el aprovechamiento ganadero en montes públicos (epígrafe 3.3.1.15 del PRUG)

En el epígrafe 3.3.1.15 del PRUG del Parque Natural se recoge que, “en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos en los montes públicos del Parque Natural, se considerarán prioritarias las razas autóctonas propias del territorio, el aprovechamiento ganadero en ecológico, y la práctica de sistemas de ganadería tradicional”.

Desde la óptica de la promoción de la competencia, se evidencia, por un lado, la falta de una referencia explícita a que estos procedimientos de concesión para el aprovechamiento ganadero en montes públicos deberán respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad de trato, no discriminación y de la salvaguarda de la libre competencia. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que los criterios en que se basará la concesión para la realización de estas actividades deberán guardar, en todo caso, una estrecha vinculación con la protección del medio ambiente.

VI.2.8. Sobre los criterios de uso y gestión de las infraestructuras (epígrafe 3.6 del PRUG)

En el epígrafe 3.6 del PRUG del Parque Natural se recoge, en su apartado 1, que para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras la Consejería competente en materia de medio ambiente considerará, como criterios de evaluación, la incorporación al proyecto de medidas de integración paisajística, el desarrollo de estrategias de mejora de infraestructura verde del territorio, la formación de corredores o pasos de fauna con el fin de evitar la fragmentación de los hábitats, la adopción de soluciones basadas en la naturaleza, el posible impacto sobre la fauna, que se asegure el drenaje de las cuencas vertientes, que los trazados no alteren los regímenes hídricos del Parque Natural y que se garantice la integridad del espacio natural protegido en el marco de la Red Natura 2000.

No obstante lo anterior, debe hacerse notar que no se concretan, de forma objetiva y clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos específicos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización, estableciéndose un alto grado de discrecionalidad por parte de la Administración Pública e inseguridad jurídica para los operadores económicos.



Por ello, se recomienda que se estudie la posibilidad, por parte del órgano proponente, de desarrollar este apartado de los PRUG, al objeto de especificar cuáles son los requisitos que deben cumplir los operadores económicos para obtener una autorización para una nueva infraestructura, en aras de la seguridad jurídica.

VI.2.9. Sobre las normas relativas a los usos y actividades económicas en los Parques Naturales (epígrafe 4.2 del PRUG)

En el apartado 4.2 del PRUG del Parque Natural, se establecen los requisitos que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en su interior. Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, establece que las autoridades competentes establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Partiendo de lo anterior, y tal como se ha señalado en las observaciones generales, si bien la salvaguarda de intereses generales, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, la evaluación de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión motivada en la razón de interés general a proteger que debe realizar el órgano proponente de la norma, tiene que realizarse de forma individual para cada uno de los requisitos establecidos y no de forma global, debiendo quedar reflejado de esta forma en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

VI.2.10. En lo concerniente a la fianza para la realización de actividades de ocio, deporte o turismo activo o para la realización de grabaciones audiovisuales y al seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente (epígrafe 4.2.2.2.b) del PRUG)

El epígrafe 4.2.2.2.b) del PRUG del Parque Natural establece que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, mediante Orden de la Consejería con competencias en materia de medio ambiente, se podrá establecer la exigencia de fianza para la realización de actividades organizadas de ocio, deporte o turismo activo o para la realización de grabaciones audiovisuales cuando pudieran afectar a las especies silvestres amenazadas, cuya cuantía se fijará en proporción a la actividad que se pretenda realizar y a las responsabilidades que pudieran derivarse por daños causados. La fianza será devuelta una vez comprobada la correcta ejecución de la actuación autorizada, deduciéndose de la misma, en su caso, la cuantía necesaria para atender a los daños y responsabilidades producidos.

Además, en el mencionado epígrafe del PRUG se establece que la fianza a la que se refiere el párrafo anterior podrá ser sustituida por un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, en los



términos que establezca en la precitada Orden de la Consejería con competencias en medio ambiente. Los riesgos cubiertos por dicho seguro serán independientes de los exigidos para el seguro de responsabilidad profesional suficiente, establecido en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, para el desarrollo de las actividades de turismo activo.

A este respecto, debe señalarse que cuando se regule el referido seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, que sustituye a la fianza para los casos que se considere necesario, se estudie la posibilidad, por el órgano proponente de la norma, de que se establezca en la referida Orden, que sea el operador económico el que pueda elegir entre las opciones de constituir una fianza o de disponer de un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, para que sean válidas las dos alternativas, con la consiguiente posible disminución de costes o simplicidad administrativa para el operador económico, pudiendo de esta forma valorar el operador económico la contratación de un seguro o la aportación de uno que ya tenga previamente, con los costes que esto puede implicar, frente al tener indisponible un montante económico que será objeto de retención durante un periodo de tiempo con el consiguiente coste de oportunidad.

VI.2.11. Sobre la preferencia para la reserva de acampada del Instituto Andaluz de la Juventud (epígrafe 4.2.2.5. del PRUG)

Respecto a las condiciones específicas para las acampadas y campamentos juveniles y para las acampadas de educación ambiental, se establece que tiene preferencia para la reserva de acampadas entre el 1 de julio y el 15 de agosto la demanda procedente del Instituto Andaluz de la Juventud para la realización de actividades juveniles.

Esta preferencia para la reserva de acampada a favor de la Administración Pública podría ocasionar una grave restricción a la competencia al suponer una limitación para el ejercicio de la actividad de operadores privados que se podrían ver privados de la posibilidad de ejercer su actividad a favor de la Administración. En definitiva, la medida propuesta conllevará una desventaja competitiva para los operadores económicos privados en relación con la Administración Pública, que no encontraría justificación en razones medio ambientales.

Desde el punto de vista de la competencia y de una regulación económica eficiente, no se aprecian claramente las razones por las que se establece esta preferencia a favor de la Administración. Sin entrar en las consideraciones de carácter medio ambiental que pudieran justificar el establecimiento de tales limitaciones al acceso o ejercicio de la actividad económica, que resultan ajenas a la competencia de la ACREA, con esta medida se tiende a consolidar la actividad de la Administración Pública frente al sector privado, por lo que deberán estar adecuadamente motivadas las razones de interés general que justifiquen dicha prohibición y, sobre todo, su proporcionalidad y su mínima distorsión competitiva, en el marco establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Por todo ello, ante el riesgo de que se produzca una injustificada diferencia de trato entre operadores públicos y privados, se recomienda evaluar la adecuación de esta medida a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción a la competencia efectiva.



En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del DPCMRE de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- Este Consejo considera necesario destacar los siguientes aspectos positivos en relación con el proyecto de Decreto que nos ocupa:

- La regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en la que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.
- El esfuerzo realizado por el órgano proponente de la norma a la hora de evitar duplicidades, de forma que las autorizaciones que se establezcan en el proyecto de Decreto y que estén sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedarán integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.
- La aplicación de la tecnología de la información y comunicación en la gestión, la tramitación de autorizaciones, obtención de información, difusión y puesta en valor de los recursos naturales y patrimoniales de los Parques Naturales.

SEGUNDO.- Este Consejo considera que el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización podría estar amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre los Parques Naturales. No obstante, sería conveniente que, al menos, se justificara por el órgano proponente de la norma la opción elegida en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad, que se han señalado anteriormente.

Por ello, se propone que se reconsidere por el Centro Directivo la posibilidad de sustituir el régimen de autorización para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que por su menor incidencia sobre el medio ambiente, y sin perjuicio de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección, sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

TERCERO.- Los diferentes mecanismos de intervención administrativa a los que se someten las actuaciones desarrolladas en el Parque Natural se encuentran regulados en el PORN del Parque Natural. Así, se prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en



cualquiera del Parque Natural, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio, y por cumplir las condiciones establecidas en los correspondientes Planes, estén sometidas a comunicación. En este sentido, el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización podría estar amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural. No obstante, sería conveniente que al menos se justificara por el órgano proponente de la norma, la opción elegida en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad. Por ello, se recomienda que el Centro Directivo reconsidere la posibilidad de sustituir el régimen de autorización, para la realización de determinadas actuaciones o actividades en las que por su menor incidencia sobre el medio ambiente, por la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, sin perjuicio de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

CUARTO.- El PORN del Parque Natural Montes de Málaga, en su apartado 7.3.5.1, establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada, la apertura de caminos rurales así como las obras de conservación, acondicionamiento y mejora, cuando no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 2 y la construcción o modificación de instalaciones (producción, almacenamiento y distribución) energéticas, no incluidas en el apartado 2.

A este respecto, la Consejería competente en materia de medio ambiente sería la encargada de emitir la autorización, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección, se hace notar que, aunque no sería objeto de regulación por los PRUG y PORN del Parque Natural, se estaría perdiendo en este caso el efecto que tiene para la simplificación administrativa y la reducción del plazo efectivo de resolución, que sea la misma Administración que otorga la licencia municipal la encargada de emitir la evaluación ambiental, por lo que este Consejo recomienda que el centro directivo de la norma se replanté esta cuestión.

QUINTO.- Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la construcción, conservación, rehabilitación y reforma de edificaciones, regulada en los PORN del Parque Natural, debe tenerse en cuenta la oportunidad de realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de autorización para algunas de las actuaciones relacionadas con las nuevas edificaciones y construcciones, conservación, rehabilitación o reforma de las mismas, así como los cambios de uso de las edificaciones y construcciones, de manera que se determinen algunos supuestos, en los que debido a la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el Centro Directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo de la Administración Pública a través del régimen de autorización, y sea sustituido por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime teniendo en cuenta que la verificación y comprobación previa de los requisitos urbanísticos se llevan a cabo



por la Administración Local competente en el marco del correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

Por lo tanto, se recomienda que se valore por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir el régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa menos restrictivo para la actividad económica, como pudiera ser una declaración responsable que, sin dejar de proteger el objetivo público pretendido, como es la protección del medio ambiente, y sin perjuicio de que se tengan que cumplir los mismos requisitos exigidos en la legislación medioambiental y de las comprobaciones a posteriori a realizar por la Administración, resulten menos distorsionadores y limitativos para el desarrollo de la actividad económica.

SEXTO.- Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular, para la instalación de señales o cualquier otro tipo de publicidad regulado en el PORN del Parque Natural, en principio, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando estas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

En cualquier caso, este Consejo recomienda que pueda ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos lesivo y gravoso para el ejercicio de las actividades económicas.

SÉPTIMO.- Sobre la incompatibilidad de cualquier actuación que el correspondiente procedimiento de actuación determine como tal según los epígrafes del PORN, dado que establece un amplio margen de discrecionalidad e inseguridad jurídica, al no poder conocer los operadores económicos a priori y de forma concreta y clara, cuáles son las actividades económicas incompatibles y quedando a expensas a la resolución del procedimiento de autorización, este Consejo recomienda que se definan de forma clara y concreta en el PORN las actividades que se consideran incompatibles en las distintas zonas de los Parques Naturales, bien completando en el propio PORN las actividades que serían incompatibles o bien haciendo referencia explícita a la normativa donde se regulan.

OCTAVO.- Con respecto al aprovechamiento ganadero en montes públicos, establece el PRUG, “en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos en los montes públicos del Parque Natural, se considerarán prioritarias las razas autóctonas propias del territorio, el aprovechamiento ganadero en ecológico, y la práctica de sistemas de ganadería tradicional”.

Desde la óptica de la promoción de la competencia, se evidencia, por un lado, la falta de una referencia explícita a que estos procedimientos de concesión para el aprovechamiento ganadero en montes públicos deberán respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad de trato, no



discriminación y de la salvaguarda de la libre competencia. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que los criterios en que se basará la concesión para la realización de estas actividades deberán guardar, en todo caso, una estrecha vinculación con la protección del medio ambiente.

NOVENO.- En el PROUG se establece que, para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras, la Consejería competente en materia de medio ambiente considerará varios criterios de evaluación. En este sentido, estos criterios no concretan de forma objetiva y clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos precisos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización, estableciéndose un alto grado de discrecionalidad por parte de la Administración Pública e inseguridad jurídica para los operadores económicos.

Este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma, desarrolle este apartado de los PRUG al objeto de especificar los requisitos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización para una nueva infraestructura.

DÉCIMO.- En el PRUG del Parque Natural se establecen los requisitos que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el Parque.

Tal y como establece la LGUM, si bien la salvaguarda de intereses generales, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, la evaluación de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión motivada en la razón de interés general a proteger que debe realizar el órgano proponente de la norma, tiene que realizarse de forma individual para cada uno de los requisitos establecidos y no de forma global, debiendo quedar reflejado de esta forma en el expediente de tramitación de la norma.

A este respecto, conviene destacar que hay disparidad entre las restricciones y requisitos impuestos para el Parque Natural Montes de Málaga y otros Parques Naturales de Andalucía, de modo que existen requisitos y limitaciones a la actividad económica que no son idénticos en todos los Parques Naturales, por lo que se hace necesario motivar la necesidad y proporcionalidad para cada requisito que se establezca en los PORN y PRUG de forma individual, en atención a la salvaguarda del medioambiente, debiéndose justificar que no es posible otra opción menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica y debiéndose motivar el porqué es necesario incluir requisitos adicionales en algunos Parques Naturales, como es el caso de Montes de Málaga, en comparación con el resto. Se recomienda, en aras de la seguridad jurídica y transparencia, al centro directivo proponente que justifique dicha regulación, con la posibilidad de instaurar una menos restrictiva.

DECIMOPRIMERO.- En lo concerniente a la fianza para la realización de actividades de ocio, deporte o turismo activo o para la realización de grabaciones audiovisuales y al seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente regulados en el PRUG del Parque Natural, debe señalarse que cuando se regule el referido seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente que sustituye a la fianza para los



casos que se considere necesario, se estudie la posibilidad por el órgano proponente de la norma de que se establezca en la referida Orden que sea el operador económico el que pueda elegir entre las opciones de constituir una fianza o de disponer de un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, pudiendo ser válidas las dos alternativas, con la consiguiente posible disminución de costes o simplicidad administrativa para el operador económico. Así, podrá valorar el operador económico la contratación de un seguro o la aportación de uno que ya tenga previamente, con los costes que esto puede implicar, frente al tener indisponible un montante económico que será objeto de retención durante un periodo de tiempo con el consiguiente coste de oportunidad.

DECIMOSEGUNDO.- Respecto a las condiciones específicas para las acampadas y campamentos juveniles y para las acampadas de educación ambiental, se establece que tiene preferencia para la reserva de acampadas entre el 1 de julio y el 15 de agosto la demanda procedente del Instituto Andaluz de la Juventud y para la realización de actividades juveniles. Desde el punto de vista de la competencia y de una regulación económica eficiente, este Consejo no aprecia claramente las razones por las que se establece esta preferencia o discriminación positiva a favor de la Administración. Así, con esta medida se tiende a consolidar la actividad de la Administración Pública frente al sector privado, por lo que deberán estar adecuadamente motivadas las razones de interés general que justifiquen dicha ventaja competitiva de lo público, sobre la actividad privada, y, sobre todo, se acredite su proporcionalidad y mínima distorsión competitiva, en el marco establecido en el artículo 5 de la LGUM.

Por todo ello, ante el riesgo de que se produzca una injustificada diferencia de trato entre operadores públicos y privados, este Consejo, recomienda evaluar la adecuación de esta medida a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción a la competencia efectiva.

DECIMOTERCERO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones normativas cotidianas, tanto a la regulación existente como a la de nueva creación. los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.