

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

### INFORME N 1/2024, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA DE USO PÚBLICO DEL PARQUE NATURAL SIERRA DE GRAZALEMA

#### Pleno

#### Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

#### Vocal primero

D. Luis Palma Martos

#### Vocal segunda

Dña. María del Rocío Martínez Torres

#### Secretaria del Consejo

Dña. María de los Ángeles Gómez Barea

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 9 de febrero de 2024, 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 30 de noviembre de 2023 se recibió en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) la 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 Orden por la que se aprueba el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema (versión Borrador inicial de 19/09/2023).





2. Con fecha 23 de enero de 2024, el Departamento de Promoción (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 Orden sometido a informe tiene por objeto aprobar el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema (en adelante, PUP).

Así, el texto consta de un único artículo, dos Disposiciones finales y cinco Anexos, con el siguiente contenido:

- **Artículo único** en el que se aprueba:
  - El PUP que figura en el **Anexo I**, el cual tendrá eficacia indefinida.
  - El glosario de actividades del PUP que figura como **Anexo II**.
  - Los criterios de aplicación del PUP que figuran como **Anexo III**.
  - Los criterios para el desarrollo de pruebas deportivas por montaña del PUP que figuran como **Anexo IV**.
  - El Documento Técnico I Metodología para la realización del Informe de Seguimiento y Evaluación que figura como **Anexo V**.
- **Disposición final primera**, por la que se habilita a la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios protegidos, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en la presente Orden.



- **Disposición final segunda**, en la que se recoge que la presente Orden surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

#### **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 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del Catálogo español de especies amenazadas
- Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras
- Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030



#### 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 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
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas
- 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 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan general del turismo sostenible de Andalucía META 2027
- Decreto 20/2002, de 29 enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo activo
- Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo
- Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario
- Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre organización de acampadas y campamentos juveniles
- Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan andaluz de acción por el clima
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental



- Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020)
- Decreto 316/1984, de 18 de diciembre, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Grazalema
- Decreto 383/2011, de 30 de diciembre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía en la provincia de Málaga y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión
- Decreto 456/2019, de 23 de abril, por el que se declaran determinados monumentos naturales de Andalucía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión
- Decreto 90/2006, de 18 de Abril por el que se aprueban el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural Sierra de Grazalema
- Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Orden de 6 de junio de 2005, por la que se aprueba el Manual de Señalización de Uso Público en Espacios Naturales de Andalucía
- Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo
- Orden de 13 de julio de 1999, sobre acampadas para la realización de actividades de Educación Ambiental en Espacios Naturales de Andalucía
- Orden 11 de febrero de 2000, por la que se desarrolla el Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre organización de acampadas y campamentos juveniles en Andalucía



#### **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. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE ORDEN Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA**

El proyecto normativo objeto de informe supone el desarrollo de 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 Sierra de Grazalema (en adelante también, el Parque o el Parque Natural).

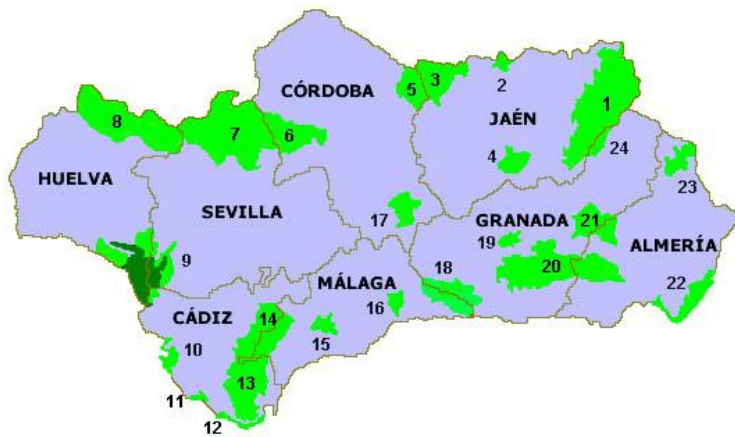
Conviene destacar con respecto al PUP, que éste contiene un estudio y análisis de las actividades económicas que se desarrollan en el Parque y que se encontrarían afectadas por esta nueva regulación, las cuales están relacionadas con el uso público, el turismo activo y el ecoturismo.

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



A este respecto, conviene realizar, en primer lugar, una aproximación sobre el ámbito territorial al que afecta este proyecto de Orden, recordando que el Parque Natural Sierra de Grazalema se incardina dentro de la Red de Parques Naturales en Andalucía, que comprende un total de 24 espacios<sup>1</sup>, que abarcan una superficie total de casi un millón y medio de hectáreas (1.440.075,46 ha)<sup>2</sup> distribuidos en el territorio según se aprecia en el siguiente mapa:

**Imagen 1. Mapa de Parques Naturales de Andalucía**



Fuente: [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset\\_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151)

A continuación se mencionan todos los Parques Naturales de Andalucía:

1. Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas
2. Despeñaperros
3. Sierra de Andújar
4. Sierra Mágina
5. Sierra de Cardeña y Montoro
6. Sierra de Hornachuelos
7. Sierra Morena de Sevilla
8. Sierra de Aracena y Picos de Aroche
9. Doñana

<sup>1</sup>Los 24 parques naturales se encuentran detallados en: (<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/legislacion-autonomica-nacional/parques-naturales?categoryVal=>).

<sup>2</sup>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>.



10. Bahía de Cádiz
11. La Breña y Marismas de Barbate
12. El Estrecho
13. Los Alcornocales
- 14. Sierra de Grazalema**
15. Sierra de las Nieves
16. Montes de Málaga
17. Sierras Subbéticas
18. Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama
19. Sierra de Huétor
20. Sierra Nevada
21. Sierra de Baza
22. Cabo de Gata-Níjar
23. Sierra María - Los Vélez
24. Sierra de Castril

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).

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 los siguientes 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)<sup>3</sup>.

Así, 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 del presente proyecto normativo debe ser evaluado 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 sean compatibles 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, respecto al Parque Natural que nos ocupa está compuesto por nueve municipios de la provincia de Cádiz (Algodonales, Benaocaz, Grazalema, El Bosque, El Gastor, Prado del Rey, Ubrique, Villaluenga del Rosario y Zahara de la Sierra) y seis de la provincia de Málaga (Benaoján, Cortes de la Frontera, Jimera de Líbar, Montecorto, Montejaque y Ronda).

La superficie ocupada por montes públicos es de 16.579 ha, lo que representa aproximadamente un 31% de la superficie total del Parque Natural. De esta superficie, el 76% es propiedad de la Junta de Andalucía, localizándose 11.650 ha en la provincia de Cádiz y 1.037 ha en Málaga. Por otro lado, los montes propiedad de los municipios suman un total de 3.714 ha aproximadamente, distribuidos casi al 50% en las dos provincias. Durante los últimos años se ha avanzado positivamente en el deslinde de la superficie de monte público, de manera que, actualmente cerca del 100% de los montes públicos de la Junta de Andalucía están deslindados. El restante 69% se encuentra en régimen de propiedad privada (ver apartado 2.3.2.2. Montes públicos).

Adicionalmente, cabe destacar que el proyecto remitido no solo planifica un ámbito territorial, sino que concentra su principal repercusión en la población de los municipios que conforman el Parque Natural, siendo los habitantes de dichos municipios los principales destinatarios de la ordenación y planificación económica.

La población incluida en el Área de Influencia Socio-Económica del Plan de Desarrollo Sostenible alcanza los 76.249 habitantes (censo padrón municipal de 2020), repartidos entre los anteriormente referidos 15 términos municipales de Cádiz y Málaga. Respecto a su estructura, el territorio se encuentra despoblado en gran parte del mismo, dada la concentración de la población en núcleos urbanos, debido al retroceso de las economías basadas en los aprovechamientos de los recursos naturales.

---

<sup>3</sup>Datos extraídos del Portal Ambiental de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-prottegidos/espacios-prottegidos-red-natura-2000>.



En cuanto a la distribución de la población por municipios, Ronda destaca sobremanera, representando el 44,2% del total. A continuación, y con una gran diferencia, se encuentra Ubrique, alcanzando el 21,6% de la población del ámbito territorial. Seguidamente se sitúan Algodonales y Prado del Rey, con valores en torno al 7%. A continuación, encontramos a Cortes de la Frontera, que se sitúa sobre el 4%, mientras que los municipios restantes ostentan un peso poblacional inferior al 3% del total (ver apartado del PUP “2.1.1.6. Población local”).

En conjunto, los municipios del ámbito de aplicación del Plan se caracterizan por una dinámica demográfica predominantemente negativa, aunque en términos absolutos durante los últimos 50 años la población no sólo se ha mantenido, sino que ha experimentado un crecimiento del 20%. Este crecimiento ha sido constante, exceptuando el período 1950-70 y especialmente entre 1960-70, que fue el más negativo. Más que de un despoblamiento generalizado del área debe hablarse, por tanto, de una redistribución espacial de la población.

Este proceso ha consistido en un desplazamiento general de la población en edad laboral desde los municipios más pequeños y de estructura económica rural, hacia los municipios con mayor capacidad de crecimiento: Ubrique y Prado del Rey, destacándose del resto por su dinámica muy progresiva, y Ronda, con un crecimiento más moderado.

**Tabla 1. Habitantes municipios del Parque 2021**

Municipio	Habitantes
Algodonales	5.526
Benaocaz	695
El Bosque	2.223
El Gastor	1.709
Grazalema	2.030
Prado del Rey	5.655
Ubrique	16.482
Villaluenga del Rosario	464
Zahara de la Sierra	1.391
Benaoján	1.470
Cortes de la Frontera	3.034
Jimera de Líbar	388
Montecorto	572
Montejaque	938
Ronda	33.624
<b>Total</b>	<b>76.201</b>

Fuente: Apartado “2.1.1.6. Población local” del PUP



Por otro lado, 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 los conforman, al ser fundamental el mantenimiento de la actividad en los Parques Naturales para lograr la eficaz conservación a largo plazo, evitándose de esta forma el abandono de los terrenos.

Así, se deben incluir objetivos y medidas que promuevan el desarrollo sostenible de la actividad económica en los Parques Naturales 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 Natural, entre las que estaría la de simplificación y mejora de la regulación económica para facilitar las inversiones productivas sostenibles y, en concreto, los proyectos empresariales ligados a este medio con un impacto significativo en términos de riqueza y empleo.

De esta forma, con respecto a las actividades de carácter turístico (ver apartado “2.1.2.4. Servicios turísticos” del PUP), por sus elevados valores ambientales, paisajísticos y culturales, la Sierra de Grazalema ha supuesto tradicionalmente un área de fuerte atractivo para la práctica de actividades de turismo rural. Durante las últimas décadas, la afluencia de turistas se ha visto incrementada de forma notable como consecuencia de la declaración del Parque Natural, a lo que ha contribuido la denominación del itinerario de interés turístico de la “Ruta de los pueblos blancos” impulsada por la Consejería competente en materia de turismo y la Diputación de Cádiz.

Así, respecto a la actividad turística, en el PUP se han analizado dos aspectos: por un lado, la oferta de alojamientos como medida de la capacidad y tipificación de la actividad turística y, por otro, las diferentes opciones ofrecidas de turismo activo a través de empresas especializadas en este tipo de actividades.



**Tabla 2. Oferta de alojamiento en los municipios del Parque Natural para el año 2020**

Municipio	Hotel/ Pensión		Apartamento		Camping		Casa rural		Vivienda turística	
	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas	Nº	Plazas
Algodonales	3	88	1	46	-	-	6	37	45	266
Benaocaz	3	155	1	16	-	-	3	15	48	215
El Bosque	5	150	5	154	1	333	9	67	102	552
El Gastor	-	-	-	-	-	-	2	9	92	430
Grazalema	7	541	4	69	2	334	8	78	112	608
Prado del Rey	5	147	1	18	-	-	6	26	44	271
Ubrique	2	117	1	116	-	-	2	11	31	150
Villaluenga del Rosario	1	25	-	-	-	-	6	38	12	57
Zahara de la Sierra	5	105	-	-	-	-	8	56	47	229
Benaoján	4	118	1	32	-	-	4	35	26	167
Cortes de la Frontera	4	120	-	-	-	-	8	60	38	220
Jimera de Líbar	-	-	-	-	2	84	6	56	15	123
Montecorto	1	12	-	-	-	-	3	27	3	17
Montejaque	1	15	3	112	-	-	21	90	43	205
Ronda	60	2.447	13	271	3	401	57	423	481	2.732
Ámbito territorial	101	4.040	30	834	8	1.152	149	1.028	1.139	6.242

Fuente: Apartado “2.1.2.4. Servicios turísticos” del PUP

En cuanto al alojamiento, y con base en las fuentes estadísticas oficiales, el número de establecimientos dedicados al alojamiento de personas turistas alcanza los 1.437, con una oferta total de plazas de 6.242 plazas. Tanto el número de establecimientos como la oferta de plazas han registrado una tendencia al alza en los últimos años. Destaca sobremanera el municipio de Ronda, que aglutina la mitad de las plazas hoteleras del ámbito territorial del Plan. A continuación destaca Grazalema, con valores en torno al 10% del total. Por el contrario, Montecorto y Jimera de Líbar son los municipios con una menor oferta de plazas turísticas.

Por otro lado, las actividades recreativas que se pueden practicar dentro del Parque son muy variadas, destacando el fuerte incremento en los últimos años de las actividades de senderismo, las pruebas deportivas, la espeleología, el barranquismo y el montañismo, al margen de otras como las rutas en bicicleta, las actividades cinegéticas, de ala delta, o actividades náuticas tipo piragüismo. Entre todas las mencionadas, el senderismo es la actividad más practicada en el Parque Natural, dada la amplia oferta de senderos señalizados.

Existen diversas empresas locales que ofertan actividades de este tipo en el Parque Natural, aunque también realizan actividades en el parque numerosas empresas de fuera del territorio. Tanto unas como otras figuran inscritas en el Registro de Turismo de Andalucía. Las actividades realizadas por



estas empresas son principalmente las rutas de senderismo y el descenso de barrancos. Sin embargo, la mayoría de ellas ofertan una variada oferta de actividades tales como rutas a caballo, rutas en bicicletas, escalada, espeleología, piragüismo, kayak, parapente, multiaventura y animación, entre otras. Las empresas locales que ofertan actividades en el Parque Natural pertenecen a casi todos los municipios del Parque.

**Tabla 3. Autorizaciones concedidas por el Parque Natural en los últimos ejercicios**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autorizaciones relativas al uso público	5.226	5.720	6.366	5.349	5.550	5.324	6.226	6.174	6.262	> 15.000	5.696
N.º empresas de turismo activo con actividades recogidas en la Memoria de Actividades y Resultados en el Parque Natural	7		2	3	7	5		6	4		7
Fotografía y filmación	16		17	16	12	15	10	20	14	23	30
Espeleología				115				201	135	153	133
Otros (pruebas deportivas, vivaqueo, marchas militares, romerías, etc.)			97	59	96	166	122	106	92	56	19

Fuente: Apartado “2.1.2.4. Servicios turísticos” del Programa de uso Público

En cuanto a las empresas de actividades, según las Memorias de Actividades y Resultados del Parque Natural de los últimos años, hay al menos 17 empresas que desarrollaban actividades de turismo activo en el Parque Natural.

Las actividades de uso público que se realizan en el Parque Natural han sufrido un notable incremento, proliferando actividades que hasta el momento no se habían desarrollado. Por un lado, han aumentado las actividades realizadas de forma particular, y por otro, parecen aumentar las empresas de turismo activo que desarrollan su actividad en el espacio protegido. De esta forma, conviene destacar que si hay un sector económico favorecido por la existencia de un espacio natural protegido, éste es el turismo, ya que la atracción despertada en los últimos años por este tipo de entornos naturales rodeados de naturaleza no ha hecho más que incrementarse, configurándolos como destinos turísticos 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, teniendo en cuenta lo anterior, se hace deseable incorporar 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.

Por último, con respecto a la marca “Parque Natural de Andalucía”, como distintivo de calidad, cabe resaltar que de los datos actualizados a junio de 2023, extraídos de Portal Ambiental de Andalucía<sup>4</sup> de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Medioambiente y Economía Azul, se observa que existen 15 empresas certificadas con la marca “Parque Natural de Andalucía” en el Parque Natural Sierra de Grazalema, con 193 productos y servicios 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 la 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 Orden sometido a informe y que recoge el PUP 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 que garanticen la unidad de mercado y, en consecuencia, deberán estar vinculados al objetivo que se persiga con su establecimiento.

---

<sup>4</sup><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. Observaciones 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 comportar una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como reconoció la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el Informe *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 de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA) en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental<sup>5</sup>, como por ejemplo, el 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, en el que se manifiesta que desde el prisma de la promoción de la competencia efectiva, unidad de mercado y de su adecuación a los principios de 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*

---

<sup>5</sup> 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.



*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 posible y que, por lo tanto, también lo es la afectación negativa de la eficiencia asignativa de la economía”.*

Así, cabe mencionar que este CCA ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas a Parques Naturales, en los siguientes Informes:

- *Informe N 13/2023. Sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril y el Decreto 1/2017, de 10 de enero*
- *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*
- *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.*
- *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 aprueban 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*
- *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*

## **VI.2. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Orden**

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes consideraciones particulares en relación a todas aquellas cuestiones identificadas en el instrumento jurídico analizado, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente, que promueva la libertad de mercado





### VI.2.1. En cuanto a la regulación del procedimiento (apartado 3.3.1 del PUP)

En el apartado 3.3.1 del PUP se regula el procedimiento para las solicitudes de autorización y la comunicación para el inicio o ejercicio de actividades de uso público en el Parque Natural de Sierra de Grazalema. A este respecto, se valora positivamente que se hayan tenido en cuenta los criterios de reducción de carga y simplificación documental, de conformidad con el artículo 6.3.f) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

No obstante lo anterior, se realizan las siguientes observaciones en relación con la regulación de los referidos procedimientos.

En primer lugar, en los puntos 3 y 4 del referido apartado 3.3.1, se regula el supuesto de la comunicación como medio de intervención administrativa para el inicio de determinadas actividades. En relación con ello, cabe señalar que en los referidos puntos del texto normativo se recoge que “(...) se realizará una verificación exhaustiva para asegurar que dicha actividad no interfiere con otras previamente autorizadas o comunicadas. Asimismo, se verificará que se han adoptado las medidas de protección y conservación de los recursos naturales pertinentes, necesarias para garantizar un desarrollo adecuado de la actividad (...). En el caso de que, tras la evaluación correspondiente, se constate que la comunicación para el inicio de una actividad no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se procederá a emitir un comunicado denegatorio dirigido al interesado. Esta comunicación denegatoria se fundamentará en los incumplimientos detectados y se notificará en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.”.

En conexión con lo anterior, téngase en cuenta que el artículo 69.3 de la Ley 39/2015 recoge que las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante, de la regulación planteada en los referidos puntos 3 y 4 con respecto a la comunicación, se puede inferir que el inicio de la actividad tras la presentación de la comunicación estaría sujeta a un procedimiento de validación y comprobación previo al ejercicio de la actividad por parte de la Administración, regulándose realmente un sistema autorizador y no una comunicación.

En tal sentido, se propone que se incluya en el texto normativo una referencia expresa a que el ejercicio de la actividad económica en cualquier caso se inicia con la presentación de la comunicación, sin perjuicio de las facultades de comprobación o verificación a posteriori que realice la Administración y que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (artículo 69.4 de la Ley 39/2015).



Además, nótese que el artículo 69.2 de la Ley 39/2015 define la comunicación como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

En contraposición, la declaración responsable, contemplada en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, es el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

De esta forma, considerando la referencia que se realiza en los puntos 3 y 4 del apartado 3.3.1 del PUP, al necesario cumplimiento de ciertos requisitos para el inicio de la actividad económica, siempre que se permita el ejercicio de la actividad desde el momento de la presentación, cabe pensar que la figura que se tiene la intención de regular sería más bien una declaración responsable en lugar de una comunicación.

Por todo ello, se recomienda que se revise el texto normativo a fin de adecuarlo al régimen de la comunicación recogido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, o bien que se sustituya por la figura de la declaración responsable.

En segundo lugar, en el punto 6 del apartado 3.3.1 se establece que en la resolución de la autorización se establecerá un plazo de validez.

A este respecto, cabe señalar que el artículo 7.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, indica que con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido, pudiéndose limitar la duración sólo cuando:

- a) La declaración responsable o la autorización se renueve automáticamente o sólo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;
- b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado de acuerdo con el artículo 8 de la referida Ley 17/2009 o;<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Artículo 8. Limitación del número de autorizaciones.

1. Sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos.

2. Cuando el número de autorizaciones para realizar una determinada actividad de servicios esté limitado:

a) El procedimiento de concesión por las Administraciones Públicas garantizará el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. En dicho procedimiento, las Administraciones Públicas podrán tener en cuenta consideraciones en materia de salud pública, objetivos de política social,



c) pueda justificarse la limitación de la duración de la autorización o de los efectos de la comunicación o la declaración responsable por la existencia de una razón imperiosa de interés general.

Así, por los motivos expuestos anteriormente, resulta recomendable que el órgano proponente de la norma, en el expediente de elaboración, sopesa la posibilidad de eliminar el establecimiento de un plazo de validez asociado a las autorizaciones, especialmente, en el caso de que dicha opción no pueda ser justificada con arreglo a los principios de buena regulación económica; para lo cual resulta preciso que se motive la razón de interés general que subyace para la adopción de esta medida y la proporcionalidad de la misma.

En tercer lugar, en el mismo punto 6 del apartado 3.3.1 se dispone que la resolución que pone fin al procedimiento de autorización podrá establecer condiciones para el ejercicio de la actividad y, en el apartado 9, que la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá exigir documentación adicional o fijar condiciones particulares para el desarrollo de la actividad en circunstancias que así lo aconsejen.

Dichas previsiones pueden propiciar un elevado nivel de discrecionalidad e inseguridad jurídica, al no poder conocer los operadores económicos a priori y de forma concreta y clara, cuáles son las condiciones para el ejercicio de la actividad, quedando a expensas de la resolución del procedimiento de autorización o al arbitrio de la Consejería.

Por ello, sería conveniente que se recogieran en el PUP todas las condiciones, requisitos y documentación necesarios para el ejercicio de las distintas actividades.

### **VI.2.2. Sobre las condiciones generales para la realización de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo (apartados 3.3.1, 3.3.2 y 3.3.3 del PUP)**

En el apartado 3.3.2 del PUP, se determinan los requisitos o condiciones generales que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural, relacionadas con el uso público, turismo activo y ecoturismo. Por otro lado, en el apartado 3.3.3 se establecen requisitos o condiciones específicas para distintas actividades.

Del mismo modo, en el epígrafe 3.3.1, dedicado a la regulación de los procedimientos administrativos para el inicio y ejercicio de las actividades económicas anteriormente enumeradas, también se recogen ciertos requisitos como, por ejemplo, la exigencia de una memoria anual de actividades para las empresas de turismo activo que requieran autorización; o, en el caso de acampadas de educación

---

de salud y seguridad de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, de protección del medio ambiente, de conservación del patrimonio cultural y cualquier otra razón imperiosa de interés general, siempre que estos criterios estén contemplados en las bases reguladoras de la concesión de las autorizaciones y guarden relación con el objeto de la concesión.

b) La autorización que se conceda tendrá una duración limitada y proporcionada atendiendo a las características de la prestación del servicio y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará, una vez extinguida la autorización, ningún tipo de ventaja para el prestador cesante o para personas especialmente vinculadas con él.



ambiental, la cumplimentación de un cuestionario facilitado por el Espacio Natural, que habrá de ser presentado por el responsable de la misma, junto con una memoria final.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM, relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado de modo 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, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, en todo caso, habrá de someterse al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

### **VI.2.3. Con respecto al régimen general de intervención administrativa (apartado 3.3.3)**

El actual proyecto de Orden tiene por objeto la aprobación del PUP, el cual se concibe como un instrumento de desarrollo y concreción del PORN y PRUG del Espacio Natural en el marco de la Disposición adicional primera del Decreto 90/2006, de 18 de abril, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Grazalema, Disposición adicional que faculta al titular de la Consejería de Medio Ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el referido Decreto.

En concreto, el PUP viene a desarrollar el epígrafe 5.3.5 del PORN, el cual establece el régimen general para el ejercicio de las actividades relacionadas con el uso público, el turismo activo y el turismo rural. A este respecto, cabe mencionar que en el PORN solamente se regula la autorización como medio de intervención administrativa para el ejercicio de las referidas actividades económicas, además de la prohibición en determinadas situaciones. Si bien, en el PUP se incorpora además la figura de la comunicación para el inicio o el ejercicio de determinadas actividades económicas de las anteriormente mencionadas, por lo que se valora muy positivamente esta nueva previsión, dado que la comunicación es un medio de intervención administrativa menos restrictivo que la exigencia de una autorización.



Asimismo, es preciso destacar que el régimen de autorización administrativa al que están sometidas las actuaciones en suelo no urbanizable del Parque Natural en cuestión está reconocida legalmente, concretamente 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, habría que tener en cuenta que, en aplicación de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, la Administración ambiental dispone de la posibilidad de eximir de dicho régimen autorizador, a través de sus instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos, a aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

De esta manera, en relación con el anteriormente mencionado marco jurídico, al incorporar la comunicación en sustitución de la autorización, se estaría llevando a cabo en el PUP una simplificación de los medios de intervención administrativa en el ámbito de las actividades económicas relacionadas con el uso público, turismo activo y ecoturismo, lo cual como se ha mencionado previamente se valora positivamente.

A tal efecto, y en relación con el PUP, cabe destacar que se regula la figura de la autorización y la comunicación, siendo conveniente recordar la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para el acceso a la actividad económica y su ejercicio que la autorización, como es la declaración responsable.

De este modo, se recuerda que la LGUM prevé la opción del régimen autorizador como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al constituir el medio de intervención más restrictivo o que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. En tal sentido, sólo podrá establecerse la exigencia de una autorización cuando concurren los principios de necesidad y proporcionalidad que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, conforme a los términos previstos en el artículo 17.1 de la LGUM.

En particular, entre las razones de interés general que habilitan para exigir una autorización administrativa se incluye la protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad. Pero aunque concorra dicho motivo siempre habrá de valorarse que la exigencia de una declaración responsable o una comunicación no sea suficiente para garantizarlo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en función de si es necesaria o no la verificación previa de los requisitos exigidos.

Por todo ello, y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización esté amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice *ex ante* una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural, se podría considerar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de contemplar para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente, que sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de



proporcionalidad. Y ello, con independencia de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

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

### **DICTAMEN**

**PRIMERO.**-En cuanto a la regulación del procedimiento para las solicitudes de autorización y la comunicación para el inicio o ejercicio de actividades de uso público en el Parque Natural de Sierra de Grazalema, recogido en el apartado 3.3.1 del PUP se valora positivamente que se hayan tenido en cuenta los criterios de reducción de carga y simplificación documental, de conformidad con el artículo 6.3.f) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

No obstante a lo anterior, se realizan las siguientes observaciones en relación con la regulación de los referidos procedimientos del apartado 3.3.1:

- En el punto 3 y 4, se regula el supuesto de la comunicación como medio de intervención administrativa para el inicio de determinadas actividades, sin embargo de la regulación planteada con respecto a la comunicación, se puede inferir que el inicio de la actividad tras la presentación de la comunicación estaría sujeta a un procedimiento de validación y comprobación previo al ejercicio de la actividad por parte de la Administración, regulándose realmente un sistema autorizador y no una comunicación.

Por ello, se recomienda que se incluya en el texto normativo una referencia expresa a que el ejercicio de la actividad económica en cualquier caso se inicia con la presentación de la comunicación, sin perjuicio de las facultades de comprobación o verificación a posteriori que realice la administración, y que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (artículo 69.4 de la Ley 39/2015).



- En el punto 6, se establece que en la resolución de la autorización se fijará un plazo de validez.

A este respecto, cabe señalar que el artículo 7.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, indica que, con carácter general, la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido, pudiéndose limitar la duración solo en determinados casos.

Por tanto, se recomienda que el órgano proponente de la norma elimine el establecimiento de un plazo de validez asociado a las autorizaciones, especialmente, en el caso de que dicha opción reguladora no pueda ser justificada con arreglo a los principios de buena regulación económica; para lo cual resulta preciso que se motive la razón de interés general que subyace para la adopción de esta medida y la proporcionalidad de la misma.

- En tercer lugar, en el punto 6, se dispone que la resolución que pone fin al procedimiento de autorización podrá establecer condiciones para el ejercicio de la actividad y, en el apartado 9, que la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá exigir documentación adicional o fijar condiciones particulares para el desarrollo de la actividad en circunstancias que así lo aconsejen.

Dichas previsiones pueden propiciar un elevado nivel de discrecionalidad e inseguridad jurídica, por lo que sería conveniente que se recogieran en el PUP todas las condiciones, requisitos y documentación necesarios para el ejercicio de las distintas actividades.

**SEGUNDO.-** Sobre las condiciones generales para la realización de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo recogidas en los apartados 3.3.1, 3.3.2 y 3.3.3 del PUP, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM, relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las autoridades competentes que 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. Por todo ello, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, se recomienda que se someta al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.



**TERCERO.-** Con respecto al régimen general de intervención administrativa de determinadas actividades y condiciones específicas para su realización, recogidas dentro del apartado 3.3.3 del PUP, este Consejo manifiesta que sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización esté amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice *ex ante* una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural, se podría considerar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de contemplar para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente, que sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Y ello, con independencia de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

**CUARTO.-** Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas 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, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

**Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.**