

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 3/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL SIERRA DE HUÉTOR

Pleno

Vocal primero

D. Luis Palma Martos

Vocal segunda

Dña. María del Rocío Martínez Torres

Secretario del Consejo

D. Luis Panea Bonafé

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 9 de abril de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 16 de febrero de 2024 se recibió en 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 aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Huétor (Borrador 1. enero 2024).

2. Con fecha 25 de marzo de 2024, 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 aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural Sierra de Huétor.

El texto consta de cuatro artículos, una Disposición derogatoria, dos Disposiciones finales y tres Anexos, con el siguiente contenido:

- En el artículo 1 se aprueba el PORN del Parque Natural Sierra de Huétor que figura en el Anexo I y se prevé su vigencia.
- El artículo 2 contiene la aprobación del PRUG del Parque Natural Sierra de Huétor y su vigencia.
- En el artículo 3 figura la descripción literal y gráfica de los límites del Parque Natural Sierra de Huétor.
- El artículo 4 contempla el régimen de protección y gestión, y medidas de conservación.

Mediante la Disposición derogatoria única, se establece una derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Decreto que nos ocupa y, en particular del Decreto 100/2004, de 9 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Huétor, así como el apartado 6 del artículo único de la Orden de 9 de marzo 2012. La Disposición final primera 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 Decreto objeto de informe; y la Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma.



Por último, el proyecto normativo contiene tres Anexos. El Anexo I incluye el PORN del Parque Natural Sierra de Huétor; el Anexo II contiene el PRUG del Parque Natural Sierra de Huétor; y en el Anexo III figura la descripción de los límites del Parque Natural Sierra de Huétor.

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 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)
- 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)

IV.1.2. Normativa estatal

- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007)
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
- Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera
- 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 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate
- 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, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad



- Orden de 12 de febrero de 1998 por la que se aprueba el plan de utilización de los espacios portuarios de los puertos dependientes de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras

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 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía
- Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas
- Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, Ley GICA)
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para 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 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética
- 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 100/2004, de 9 de marzo, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra de Huétor, cuya derogación está prevista en el proyecto de Decreto del presente informe
- 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 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 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

- 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 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
- 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)
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (en adelante Decreto-ley 3/2024)

V. MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto normativo objeto de informe es un instrumento de planificación estratégica, con repercusión en numerosos ámbitos, como son el territorial, el poblacional o el económico, lo que exige analizar la incidencia sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito territorial de los municipios que conforman el citado Parque Natural Sierra de Huétor. En este sentido, es preciso señalar que tanto el PORN como el PRUG del Parque Natural contienen un estudio y análisis de la repercusión de los distintos sectores económicos que pudieran verse afectados.



El Parque Natural Sierra de Huétor se incardina dentro de la Red de Parques Naturales de Andalucía, que comprende un total de 24 espacios¹, que abarca 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: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151



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

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

² Según datos extraídos de las estadísticas de Medio Ambiente para el año 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>



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).

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 PORN y del PRUG debe ser evaluado desde la perspectiva de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia, 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.

Dentro de estos espacios, el Parque Natural de Huétor se localiza al sur de la península Ibérica, en el centro de la provincia de Granada. Incluye parcialmente siete términos municipales: Alfacar, Beas de Granada, Cogollos de la Vega, Diezma, Huétor de Santillán, Nívar y Víznar, siendo Huétor Santillán el que mayor superficie aporta al espacio.

Tabla 1. Municipios que forman parte del Parque Natural Sierra de Huétor

Municipio	Superficie Término municipal (ha)	% de la superficie del municipio incluida dentro del ámbito del Plan	% de la superficie del ámbito del Plan perteneciente al municipio
Alfacar	1.672	43,7	6,0
Beas de Granada	2.318	55,0	10,6
Cogollos de la Vega	4.983	5,6	2,3
Diezma	4.206	69,1	3,2
Huétor de Santillán	9.320	84,7	65,3
Nívar	1.117	59,3	5,5
Víznar	1.299	66,2	7,1

Fuente. PORN del Parque Natural Sierra de Huétor



Desde el punto de vista poblacional, el Parque Natural cuenta con muy poca población, situada en su periferia, concentrándose en la parte occidental, más cercana al ámbito de la ciudad de Granada. La proximidad a dicha capital y las mejoras en la accesibilidad juegan un importante papel en la dinámica demográfica del espacio, en el caso de los municipios de Alfacar y Víznar. En su conjunto, su población asciende a 13.385 habitantes en el año 2022, destacando Alfacar con 5.585 habitantes. Ha tenido un crecimiento positivo durante el periodo 2000-2022, destacando muy por encima de la media el municipio de Nívar, con más de un 39% y, en el otro lado, destacaría Diezma con una pérdida de población de casi el 19%.

El Parque Natural tiene una superficie de 12.080 ha, de las que 10.653 ha son montes públicos, lo que supone casi un 88% de la superficie del espacio. Dominan los terrenos propiedad de la Junta de Andalucía, con algo más del 70% del total de los montes públicos, frente a algo menos del 10% restante que es de titularidad municipal y algo menos del 8% de titularidad privada. Esta gestión pública es, por tanto, decisiva de cara a las diversas actuaciones a llevar a cabo en el espacio. Por otra parte, la propiedad privada está representada tanto por fincas y propiedades particulares, como por unas 954 Ha de montes particulares que están consorciados o conveniados con la Junta de Andalucía. Ésta se distribuye mayoritariamente en superficie forestal (con un 98,92% de la superficie) y un pequeño porcentaje de terrenos agrícolas (menor del 1% de la superficie), localizados éstos últimos principalmente en la zona noreste del espacio, siendo la tónica generalizada el menor protagonismo de la agricultura, así como el de la ganadería con respecto a otros usos.

En cuanto a los usos agrícolas se han producido cambios en los cultivos, debido al descenso de la superficie de regadío y al aumento de la de secano.



Tabla 2. Usos del suelo en el Parque Sierra de Huétor

Uso	Superficie (ha)	Superficie (%)
Superficies forestales y naturales	11.735,2	97,15
Superficies agrícolas	126,28	1,04
Superficies construidas o alteradas, incluidas zonas de extracción minera	193,17	1,60
Superficies de agua	25,64	0,21
Total	2.080,29	100

Fuente: Sistema de Información sobre el Patrimonio Natural de Andalucía (SIPNA). Ocupación del Suelo. Publicación 2023. Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

Por otro lado, con respecto al desarrollo sostenible de las actividades económicas en el ámbito territorial del Parque Natural objeto de este informe, cabe indicar 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 este espacio natural para lograr la eficaz conservación a largo plazo, evitándose de esta forma el abandono de los terrenos.

En este sentido, el PORN y PRUG deben incluir objetivos y 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.

En relación con los aprovechamientos del Parque Natural por los distintos municipios que lo componen, cabe indicar que en los montes públicos predominan el aprovechamiento de la madera, así como el derivado de las actuaciones selvícolas, aunque con un carácter secundario. El aprovechamiento pascícola tiene gran presencia en el espacio y es de gran interés su ordenación y planificación para una gestión óptima de este recurso, de manera que se adecúe la carga ganadera a la oferta de pastos de los montes, asegurando así la persistencia y mejora del pasto.

Otra actividad económica destacable que se desarrolla en el Parque Natural es la actividad cinegética. También cabe señalar, en el ámbito del Parque Natural, las actividades relacionadas con la pesca continental, ganadería ovina y la agricultura ecológica aunque con poca presencia.

En cuanto a las actividades de carácter turístico, se caracterizan por su gran potencial para el turismo activo y ecoturismo. Las actividades más demandadas son las rutas de senderismo, rutas cicloturísticas de montaña y rutas fotográficas. Por otro lado, las características del entorno hacen que este espacio presente una importante demanda para la práctica de la escalada. Sin embargo, respecto



a la oferta de alojamientos turísticos en los municipios del Parque Natural, cabe señalar que no es elevada.

Otras actividades posibles en este espacio natural son la orientación, interpretación ornitológica y el parapente (Puerto de Alfacar).

También se hace mención a la minería como otra actividad económica arraigada en la zona, cuya repercusión en el espacio natural queda patente en las canteras abiertas, que se encuentran fundamentalmente en el borde sur del Parque. Esta actividad está representada por la presencia de 15 explotaciones mineras, que en la actualidad se encuentran inactivas y restauradas.

Hay que 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 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 que deben ser evaluados a la luz de los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia y, en especial, deberán estar vinculados al objetivo perseguido con su establecimiento, vinculado al desarrollo de un turismo sostenible.

Por ello, parece necesario incorporar en el PORN y PRUG unas líneas de actuación que tengan por objeto afianzar las fortalezas económicas de la zona, que permitan la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de nuevas actividades económicas, siempre que sean compatibles con la conservación de sus valores naturales.

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

VI.1. Consideraciones generales

En el ordenamiento jurídico español la libre iniciativa económica se concibe como regla general y la intervención administrativa sobre las actividades económicas como excepción.

Existen proyectos normativos, como el que ahora nos ocupa, que si bien pueden no regular directamente una actividad económica determinada, en cambio, sí tener incidencia relevante en una o varias actividades económicas, como sucede con este tipo de instrumentos de protección medioambiental.

En tal sentido, el objetivo al que debe aspirarse es que las iniciativas normativas que directa o indirectamente afecten a las actividades económicas, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u



obstáculos injustificados a la competencia efectiva, mediante la aplicación de los principios de buena regulación económica. Dichos principios, aplicables a toda intervención pública, se encuentran recogidos en distintas normas de rango legal del ordenamiento jurídico español. Entre ellas, cabe destacar el artículo 129 de la Ley 39/2015, (en lo que respecta a la iniciativa legislativa y, en lo que interesa en el presente caso, a la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas), el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, así como en los artículos 3 y siguientes de la LGUM.

Con la adecuación a los referidos principios de buena regulación se pretende mejorar la calidad de la intervención de los poderes públicos en la economía, cuando la misma pueda contener afectaciones a la competencia.

En el presente caso, la norma proyectada puede contener ciertos aspectos reguladores que implicarían barreras, límites o requisitos al acceso de las actividades económicas y prescripciones que pueden afectar a una competencia efectiva (entre ellas, la exigencia de ciertos medios de intervención para poder acceder a una actividad económica), o al ejercicio de las mismas, como por ejemplo, limitaciones de tipo geográfico. Sin embargo, conviene tener presente que 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 actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como reconoció la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el *IPN 106/13 Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales*³.

Asumiendo la concurrencia de legítimas razones de interés general, hay que señalar que en el presente informe se efectuarán consideraciones particulares en las que se han identificado aspectos susceptibles de mejora desde el enfoque de la promoción de la competencia y de los principios de buena regulación económica.

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 CCA en varios informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental⁴.

³ 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”.

⁴ Véanse, entre otros, los Informes siguientes: *N 07/15 sobre el anteproyecto de Ley andaluza de cambio climático*, *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*



Así, el análisis desde el prisma de competencia y 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 posible y que, por lo tanto, también lo es la afectación negativa de la eficiencia asignativa de la economía*”, tal y como 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.

En el ámbito propio del proyecto normativo que nos ocupa, cabe señalar que el CCA ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones en relación con normas que regulan la ordenación de parques naturales u otras figuras de especial protección ambiental⁵.

En lo que aquí respecta, cabe sostener que el proyecto de planificación objeto del presente informe contiene 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 para los valores objeto de protección.

Ha de valorarse igualmente de forma positiva el esfuerzo realizado por el órgano proponente a la hora de evitar duplicidades, eliminándose la doble autorización en los casos en los que las autorizaciones que se establezcan en el PORN estén sometidas también a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

Asimismo, 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

atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles y N 09/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.

⁵ Entre otros, los Informes más recientes emitidos por este Consejo: N 1/2024, N 10/2023, N 01/2022, N 17/2017 y N 18/2017, referidos al Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema; la declaración de la Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga; así como la aprobación de 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, respectivamente.



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.

Otro aspecto positivo a resaltar es la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión, levantamiento de información y en la difusión y puesta en valor de los recursos naturales, culturales y patrimoniales del Parque Natural.

VI.2. Observaciones particulares

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

VI.2.1. Sobre el marco normativo (epígrafe 1.2 del PORN)

En el apartado “1.2. *Objetivo, alcance y contenidos*” del PORN se hace referencia a que el mismo se adapta a los requerimientos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), y también a lo dispuesto en el artículo 15.bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, y en el artículo 69 de la Ley 39/2015.

Se valora positivamente estas referencias normativas, si bien sería aconsejable añadir, entre otras, una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la citada Directiva de Servicios, así como la LGUM, que recoge los principios de una buena regulación que deben aplicarse a cualquier decisión, intervención o actuación de las Administraciones públicas que pueda afectar al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas.

VI.2.2. Respecto a los objetivos generales y operativos (epígrafe 4 del PORN y epígrafe 2 del PRUG)

Respecto a los objetivos generales del PORN (epígrafe 4) y los objetivos operativos del PRUG (epígrafe 2), conviene partir de la premisa de que 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, señala en su exposición de motivos 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”*.

Asimismo, es preciso traer a colación como una de las principales amenazas para su conservación el abandono de actividades productivas en el terreno del Parque Natural, entre otras las relacionadas con las actividades agrícolas y ganaderas, con los consiguientes impactos paisajísticos y el incremento del riesgo de incendio que ello supone debido, fundamentalmente, a la falta de mantenimiento de los terrenos tras el cese de la actividad.

De este modo, las actividades económicas que se desarrollan en el Parque Natural de forma sostenible tienen una implicación esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos de éste, debiéndose plantear como activos de los municipios que lo conforman.

En relación con lo anterior y con los objetivos que se recogen en los citados Planes, solamente se ha podido identificar el objetivo general *“OgPN 05. Garantizar la compatibilidad del desarrollo de las actuaciones, usos y aprovechamientos que se realizan con la conservación del patrimonio natural y cultural”*. Sin embargo, los objetivos operativos que establece el PRUG *“OpPN 08 Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el espacio para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales existentes”* y *“OpPN 09 Contribuir al desarrollo sostenible de los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Parque Natural”*, así como las medidas e indicadores que se han establecido respecto a dicho objetivo, no permiten evaluar o medir si realmente se está logrando un desarrollo económico sostenible en el Parque Natural, ya que se centran principalmente en comprobar que no se está superando la capacidad de este espacio natural.

En este sentido, se sugiere que esa autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos en el PORN y en el PRUG, con el fin de salvaguardar la razón imperiosa de interés general perseguida en los mismos (protección del medio ambiente), pudieran ser complementados con otros objetivos, indicadores o medidas que permitan tener en consideración otros intereses de interés público concurrentes, como por ejemplo, los relacionados con el funcionamiento competitivo de los mercados, dadas las repercusiones que la intervención proyectada tiene en el desarrollo de las actividades económicas en este espacio natural y logrando, así, el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos.



VI.2.3. Sobre el régimen general de intervención administrativa (epígrafe 7.2 del PORN)

El epígrafe 7.2 del PORN contiene los diferentes medios de intervención administrativa a los que se someten las distintas actividades económicas desarrolladas en el Parque Natural. Así 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 el ámbito del Plan, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el presente Plan, estén sometidas a comunicación.

Como se ha apuntado anteriormente, se reconoce como aspecto positivo la regulación de la figura de la comunicación, dado que se trata del medio de intervención administrativa menos restrictivo para el acceso o ejercicio de una actividad económica, en comparación con el régimen de autorización o de la presentación de una declaración responsable. Esto supone, a su vez, una simplificación de las trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva. Sin embargo, llama la atención el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

En relación con la 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 declaración responsable o la comunicación. En este sentido, es preciso indicar que la LGUM ha optado por el régimen de autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser éste 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 motivados suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, conforme a los términos previstos en el artículo 17.1 de la LGUM.

Entre las razones imperiosas de interés general (RIIG) 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 exista dicho motivo de interés general, 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.

En el caso particular que nos ocupa, hay que destacar que el régimen de autorización al que se someten las actuaciones en suelo no urbanizable de Parque en cuestión está reconocido 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”*.

Sin embargo, cabe considerar 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 (esto es, a través de los PORN y los PRUG), 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, y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al sistema 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 sustituir dicho régimen para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente 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.

VI.2.4. Respeto a la prohibición de implantación de nuevas instalaciones para la acuicultura intensiva (epígrafe 7.4.2. 3 c) del PORN)

De acuerdo con el epígrafe 7.4.2.3.c) del PORN dedicado a las actividades agroforestales, está prohibida la implantación de nuevas instalaciones para la acuicultura intensiva.

En principio, ha de señalarse que las prohibiciones constituyen unas de las barreras más graves que afectan a la competencia efectiva, al impedirse el acceso a la actividad económica o cierre del mercado, como sucede en el presente caso.

En consecuencia, este tipo de restricciones han de ser consideradas por las autoridades competentes como de último recurso y, por ende, solo deben aplicarse cuando no puedan utilizarse alternativas menos limitativas para poder alcanzar un determinado objetivo de interés público legítimo.

Para que dicha previsión pueda ser ajustada al ordenamiento, ha de respetar los principios de buena regulación económica y, en especial, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. En tal sentido, resulta procedente que se analice y fundamente en el expediente la necesidad de dicha medida en la protección de una RIIG, debiendo dicha medida guardar relación con dicha RIIG y razonarse su proporcionalidad conforme al artículo 5 de la LGUM, acreditando que no pueden lograrse los pretendidos objetivos públicos con otros medios menos restrictivos. En su defecto, debería considerarse su posible eliminación.

Ciertamente, la protección o respeto del medio ambiente supone una de las RIIG que pueden justificar el establecimiento de ciertas medidas restrictivas en el acceso y ejercicio de dicha actividad económica. Si bien, hay que tener en cuenta que la propia normativa sectorial andaluza, la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina⁶, en su artículo 48, ya somete a un régimen de autorización el ejercicio de la actividad de la

⁶ El Título VII de esta Ley se dedica a la regulación y fomento de la acuicultura marina, como actividad integrante del sector pesquero, que tendrá como finalidad conseguir el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo racional y sostenible de la actividad que respete el medio ambiente y aumente su competitividad.



acuicultura en cualquier tipo de establecimiento. Y contempla entre los criterios para su concesión, en el supuesto de que se trate de proyectos que se ubiquen en terrenos de dominio público marítimo-terrestre, la utilización de nuevas tecnologías y menor impacto medioambiental⁷. Así pues, la prohibición prevista en el PORN llevaría a una situación aun más restrictiva que la derivada de la normativa sectorial aplicable, impidiendo, como se ha dicho, la implantación de estas actividades.

Por ello, sería necesaria una justificación adicional por parte del órgano directivo promotor del proyecto normativo, de manera que quede suficientemente motivada su necesidad (es decir, que se garantice que la medida es necesaria para proteger la razón imperiosa de interés general perseguida de la conservación del medio ambiente), y que exista una relación de causalidad entre la limitación y la consecución de dicho objetivo público. Además, habría que poner de manifiesto el análisis de esta limitación a la actividad económica conforme al principio de proporcionalidad, esto es, que no existan otras medidas menos restrictivas para alcanzar el mismo objetivo.

Adicionalmente, dado que esta restricción afecta exclusivamente a un cierto tipo de operadores de acuicultura intensiva y, especialmente a los nuevos entrantes en el mercado y no a los incumbentes, esto es, a las empresas que ya vienen operando en este mercado, en términos de competencia este tratamiento diferenciado supone una afectación a la neutralidad competitiva, por lo que es necesario que se motive la necesidad y proporcionalidad de dicha diferenciación y se analice si pudieran existir otras alternativas menos distorsionadoras.

En ausencia de este ejercicio de evaluación y motivación en términos de necesidad y proporcionalidad, y de adecuación a los principios de una buena regulación económica, esta medida constituiría una restricción injustificada de la competencia, dado que imposibilitará la implantación de este tipo de actividad económica en todo el ámbito territorial del Parque Natural y, por tal motivo, en dicho supuesto debería considerarse su posible eliminación.

VI.2.5. Respecto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 7.4.5 del PORN)

Ha de indicarse que en el PORN, en su apartado 7.4.5, se establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada (AAI) o Autorización Ambiental Unificada (AAU) las actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras que se relacionan en dicho apartado. Del mismo modo, se prevén aquellas actuaciones que estarán sujetas al régimen de comunicación.

A este respecto, resulta necesario que el instrumento de intervención objeto del presente informe esté en perfecta consonancia con lo establecido en la normativa sectorial de aplicación de carácter medioambiental y, en particular, en concordancia con lo dispuesto en la actual redacción del Anexo I

⁷ En concreto, en el artículo 49.2 c).



de la Ley GICA “Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental”.

Por otro lado, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas 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) y la Administración local la que otorga la licencia municipal, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

VI.2.6. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 7.4.6 del PORN)

Según el epígrafe 7.4.6 del PORN, en su apartado 1: *“Quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes”*.

A continuación, en el apartado 2 de dicho epígrafe, se relacionan una serie de actuaciones que quedarían sujetas a un régimen de comunicación al inicio de su ejecución. Por un lado, las casetas auxiliares para pequeñas instalaciones de servicio de los usos agrícolas, ganaderos, cinegéticos o análogos (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 m), 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 actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes cuando no supongan aumento del volumen edificado ni supongan la alteración de las características edificatorias externas, o dicha alteración no requiera proyecto técnico de obra.

En primer lugar, se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el régimen de autorización en los casos arriba indicados y se sustituya por la presentación de una comunicación, en la medida que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio y ejercicio de su actividad económica.

En esa misma línea, se podría aprovechar la oportunidad para realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento 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 la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, la dimensión de la edificación u otros aspectos que el órgano directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo por parte de la Administración pública a través del régimen de autorización, y se pueda sustituir por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable; máxime cuando 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.

VI.2.7. Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales (epígrafe 7.4.7.1. letra c) del PORN y epígrafe 4.2.9 del PRUG)

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el apartado 1 del epígrafe 7.4.7 del PORN, cabe destacar la que figura en la letra c) relacionada con la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales, salvo las exigidas en disposiciones legales o las que la Consejería competente en materia de medio ambiente considere necesarias para la gestión del espacio natural protegido. En conexión con lo anterior, el epígrafe 4.2.9 del PRUG contiene los requisitos que deberán reunir los elementos de señalización, información o cualquier tipo de publicidad, distintos a los vinculados con la gestión y uso público del espacio natural protegido.

Dicha autorización 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 que los operadores económicos diferencien 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 34/1988. En particular, el artículo 5.1 de esta ley recoge 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 el caso que nos ocupa, 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 como medida necesaria de regulación del comportamiento de los agentes económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, ha de 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 este sentido, podría ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro medio de intervención administrativa que, sin dejar de lograr el objetivo público perseguido, resulte menos restrictivo 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.2.8. Respecto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos (epígrafes 7.5.1, 7.5.2 y 7.5.3 del PORN)

En los epígrafes 7.5.1, 7.5.2 y 7.5.3 del PORN, se establece, para las zonas de reserva Tomillares dolomíticos (zonas A), zonas de regulación especial (zonas B) y zonas de regulación común (zonas C), que se consideran incompatibles, entre otras actividades, el cambio de uso de los terrenos forestales a cultivos agrícolas.

A este respecto, el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes, establece respecto al cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal, lo siguiente: *“1. El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte. 2. La Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales. 3. La Administración forestal competente regulará los casos en los que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte”*.

A tenor de lo anterior, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

VI.2.9. En cuanto a los criterios de evaluación a fin de otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras (epígrafe 3.6 del PRUG)

De acuerdo con el epígrafe 3.6 del PRUG, apartado 1: *“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 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.”

Sin embargo, cabe hacer notar que no se recoge de forma clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos concretos que deben cumplir los operadores para obtener la autorización. Por ello, se recomienda que se estudie la posibilidad, por parte del órgano proponente, de desarrollar este apartado del PRUG, al objeto de especificar los requisitos que deben cumplir los operadores económicos a fin de obtener una autorización para una nueva infraestructura, en aras de dotar de una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos.

VI.2.10. Sobre las normas relativas a usos y actividades (epígrafe 4.2 del PRUG)

En el apartado 4.2 del PRUG se enumeran los requisitos que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, establece 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 RIIG 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 RIIG 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como se ha indicado en el apartado de 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 o limitaciones a la actividad económica, ello no obsta para que se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas o requisitos establecidos conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

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



DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto normativo contiene una serie de aspectos positivos, tales como:

- 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 a la hora de evitar duplicidades en los siguientes casos:
 - o eliminándose la doble autorización en los casos en los que las autorizaciones que se establezcan en el PORN estén sometidas también a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.
 - o Igualmente se elimina la doble autorización 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.
 - o Y por último, 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.
- la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión, levantamiento de información y en la difusión y puesta en valor de los recursos naturales, culturales y patrimoniales del Parque Natural.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo contenido en el apartado “1.2. *Objetivo, alcance y contenidos*” del PORN se hace referencia a que el mismo se adapta a los requerimientos de determinada normativa europea y nacional, en orden a contribuir a la reducción de cargas y a la simplificación administrativa.

Este Consejo valora positivamente estas referencias normativas, si bien se recomienda añadir, entre otras, una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la citada Directiva de Servicios, así como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que recoge los principios de una buena regulación, que deben aplicarse a cualquier decisión, intervención o actuación de las Administraciones públicas que pueda afectar al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas.



TERCERO.- Respecto a los objetivos generales y operativos recogidos en los epígrafes 4 del PORN y 2 del PRUG, hay que mencionar que solamente se ha podido identificar el objetivo general “OgPN 05. *Garantizar la compatibilidad del desarrollo de las actuaciones, usos y aprovechamientos que se realizan con la conservación del patrimonio natural y cultural*”. Sin embargo, los objetivos operativos que establece el PRUG “OpPN 08 *Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el espacio para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales existentes*” y “OpPN 09 *Contribuir al desarrollo sostenible de los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Parque Natural*”, así como las medidas e indicadores que se han establecido respecto a dicho objetivo, no van a permitir evaluar o medir si realmente se está logrando un desarrollo económico sostenible en el Parque Natural, ya que se centran principalmente en comprobar que no se esté superando la capacidad de este espacio natural.

Así, se recomienda que esa autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos en el PORN y en el PRUG, con el fin de salvaguardar la RIIG (protección del medio ambiente), pudieran ser complementados con otros objetivos, indicadores o medidas que permitan tener en consideración, igualmente, otras dimensiones de interés público concurrentes, como por ejemplo, las relacionadas con el funcionamiento competitivo de los mercados, dadas las repercusiones que la intervención proyectada tiene en el desarrollo de las actividades económicas en este espacio natural. Así se lograría el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos.

CUARTO.- Sobre el régimen general de intervención administrativa de las distintas actividades económicas desarrolladas en el Parque Natural recogido en el epígrafe 7.2 del PORN, hay que resaltar que 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 el ámbito del Plan, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio, y por cumplir las condiciones establecidas en el presente Plan, estén sometidas a comunicación.

En este sentido, y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al sistema 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 sustituir dicho régimen para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente, 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.

QUINTO.- Respecto a la prohibición de implantación de nuevas instalaciones para la acuicultura intensiva contenida en el epígrafe 7.4.2. 3 c) del PORN, dicha previsión puede ser ajustada al



ordenamiento, siempre y cuando respete los principios de buena regulación económica, y en especial los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Por ello, se recomienda que se analice y fundamente en el expediente la necesidad de dicha medida en la protección de una RIIG, debiendo dicha medida guardar relación con dicha RIIG y razonarse su proporcionalidad conforme al artículo 5 de la LGUM, acreditando que no pueden lograrse los pretendidos objetivos públicos con otros medios menos restrictivos. En su defecto, debería considerarse su posible eliminación.

SEXTO.- En relación con la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura cuando no estén sometidas a AAI o AAU, contenida en el epígrafe 7.4.5 del PORN, es necesario manifestar que dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

SÉPTIMO.- Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias contenidas en el apartado 1 del epígrafe 7.4.6 del PORN, se recomienda que se valore la posibilidad de sustituir para algunas actuaciones el régimen de autorización por otros medios de intervención administrativa, como por ejemplo una declaración responsable que, sin dejar de proteger los objetivos públicos pretendidos, y sin perjuicio de que se tengan que cumplir los mismos requisitos exigidos en la legislación medioambiental, resulten menos distorsionadores y limitativos para el desarrollo de la actividad económica.

OCTAVO.- Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales, recogida en los epígrafes 7.4.7.1. letra c) del PORN y 4.2.9 del PRUG, 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 como medida necesaria de regulación del comportamiento de los agentes económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, ha de 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 este sentido, se recomienda estudiar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro medio de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos restrictivo 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.

NOVENO.- En cuanto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos forestales a cultivos agrícolas, contenidas en los epígrafes 7.5.1, 7.5.2 y 7.5.3 del PORN, tal y como establece el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para el caso de la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

DÉCIMO.- Con respecto a los criterios de evaluación a fin de otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras, recogidos en el epígrafe 3.6 del PRUG, se hace notar que no se explicita de forma clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos concretos que deben cumplir los operadores para obtener la autorización. 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 los requisitos que deben cumplir los operadores económicos a fin de obtener una autorización para una nueva infraestructura, en aras de dotar de una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos.

DÉCIMO PRIMERO.- Sobre las normas relativas a usos y actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural, contenidas en el epígrafe 4.2 del PRUG, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo al principio de necesidad y proporcionalidad, establece 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 RIIG de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá guardar relación con la RIIG 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.

Por tanto, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones o limitaciones a la actividad económica, ello no obsta para que se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas o requisitos establecidos conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.



DÉCIMO SEGUNDO.- 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.