

INFORME SSCC2022/2 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA MONUMENTO NATURAL DE ANDALUCÍA LA GEODA DE PULPI Y MINA RICA DEL PILAR DE JARAVÍA, Y SE APRUEBAN NORMAS Y DIRECTRICES PARA SU ORDENACIÓN Y GESTIÓN.

Asunto. Disposición de carácter general: decreto. Competencia administrativa: medio ambiente; espacios naturales. Declaración de monumento natural de La Geoda de Pulpi y Mina Rica del Pilar de Jaravía.

Remitido por la Excm. Sra. Viceconsejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, proyecto de Decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 13 de enero de 2022 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre proyecto de Decreto arriba referenciado, acompañándose el expediente mediante un consigna.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene por objeto la declaración de monumento natural de Andalucía, la Geoda de Pulpi y Mina Rica del Pilar de Jaravía, y se aprueban normas y directrices para su ordenación.

Hemos de partir de la naturaleza jurídica de esta disposición, que además de realizar la declaración de monumento natural, acompaña las normas y directrices de ordenación y gestión, lo cual apriorísticamente resulta de extrema dificultad, dado que su contenido puede suscitar dudas sobre si estamos ante actos administrativos o disposiciones generales. Dicha naturaleza es semejante a las declaraciones de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Respecto a los ZEC (aplicable también a ZEPAS), dado que carecen de previsiones sustantivas, limitaciones o regímenes que afecten a terceros, siendo en su mayor parte de carácter técnico y circunscritos a determinar el ámbito geográfico, han de considerarse como actos



FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 1/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



administrativos, como así certifica la en STS de 26 de febrero de 2010, Rec. N° 276/2006, cuando indica que:

“Partiendo de lo que dijimos en la sentencia de 20 de mayo de 2008 que antes hemos citado y transcrito, estamos ante un acto administrativo de designación de zonas de protección que no establece ningún régimen jurídico ni, por tanto, limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de dicha delimitación, no podemos entender, por tanto, que la Asociación y la mercantil recurrentes hayan visto limitados sus derechos subjetivos o intereses legítimos”.

La STSJ de Valencia de 25 de junio de 2013, Rec. N° 266/2009, añade lo siguiente:

“De lo establecido en dicha normas - se refiere al artículo 44 de la Ley 42/2007- , se desprende que la naturaleza del Acuerdo impugnado no es la de una disposición general sino la de un acto administrativo general en cuanto afecta a una pluralidad indeterminada de sujetos; y, en atención a ello debe concluirse que la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana podía revestir, tal como sucede, la forma de Acuerdo; como por otro lado se desprende:

a) De la Directiva 1992/43/CEE que - al definir en su artículo 1.1 la zona de especial conservación como <<un lugar de importancia comunitaria designado por lo estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar>> - admite la posibilidad de que la declaración de Zonas de Especial Protección se efectúe mediante un acto administrativo no precisando que adopte la forma propia de las disposiciones generales.

b) De la Sentencia 102/1995 de 26 de julio del Tribunal Constitucional que califica la declaración de un parque natural como "un acto meramente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola y, por tanto, es un acto materialmente administrativo; y de las Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de fechas 20 de mayo de 2.008 y 26 de febrero de 2.010 que asumen sin objeción alguna que la declaración de las ZEPAS revista la forma de Acuerdo.

c) Del hecho de que, como ha quedado expuesto, el Acuerdo impugnado en la instancia se limita, exclusivamente, a designar las mencionadas zonas fijando los límites, haciendo una descripción de sus lindes y recogiendo una sucinta cartográfica al respecto, sin establecer régimen jurídico alguno ni limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de la delimitación, único supuesto en que podrá afirmarse que su naturaleza y, por tanto, su forma debería ser la propia de las disposiciones generales”.

Sin embargo, cuando la declaración o modificación de ZEC va acompañada de una planificación específica, como ocurre con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 2/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(PORN), debe calificarse el instrumento de aprobación como una disposición general, pues como especifica la STSJ de Valencia de 19 de noviembre de 2004, Rec. N° 1650/2002:

“El PORN ostenta carácter reglamentario (es una disposición de carácter general, se inserta en el ordenamiento jurídico, es un elemento normativo ordenador de la realidad con vocación de vigencia indefinida, que se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios) tiene un carácter peculiar asimilable al de los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos”.

El Tribunal Supremo en STS de 27 de mayo de 2008, Rec. N° 2686/2004, viene a indicar que la planificación en materia de protección ambiental tiene ese carácter, incluso cuando se trata de planes de conservación (también STS de 14 de octubre de 2011, Rec. N° 5853/2007, y STS de 28 de enero de 2019, Rec. n.º 2007/2017, referida a planes de gestión):

La doctrina expuesta es trasladable al proyecto que nos ocupa, que tiene una naturaleza dual, pues por un lado se hace una declaración de determinados monumentos naturales (acto administrativo), pero por otro también se contemplan las normas y directrices de ordenación y gestión de los mismos (disposición general), de forma análoga a los ZEC y ZEPAS, y los PORN que los acompañan.

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se encuentran contenidas en el artículo 57.1.e) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que reconoce a nuestra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de: *“Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental”.*

TERCERA.- Por lo que respecta al marco legal en que viene a insertarse el presente proyecto de Decreto, debemos distinguir, con arreglo a la distribución competencial, entre la normativa básica estatal y la legislación autonómica andaluza.

En el ordenamiento estatal, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo carácter de legislación básica se proclama en su Disposición Final primera, consagra los monumentos naturales en su artículo 30.d) como una categoría de espacios naturales protegidos, estableciendo su artículo 34 que:

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“1. Los Monumentos Naturales son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial.

2. Se considerarán también Monumentos Naturales los árboles singulares y monumentales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos, los estratotipos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

3. En los Monumentos Naturales estará limitada la explotación de recursos, salvo cuando esta explotación sea plenamente coherente con la conservación de los valores que se pretenden proteger, conforme a lo establecido en sus normas de declaración o gestión, o en aquellos casos en que, por razones de investigación o conservación o por tratarse de actividades económicas compatibles con mínimo impacto y que contribuyan al bienestar socioeconómico o de la población se permita dicha explotación, previa la pertinente autorización administrativa”.

El artículo 37.1 de la citada Ley añade que *“Corresponde a las comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los Espacios Naturales Protegidos en su ámbito territorial”.*

En el ordenamiento andaluz la norma de referencia es la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección, que en su artículo 8.3 dispone que *“Asimismo corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Agencia de Medio Ambiente, la declaración de Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.*

En su desarrollo se dictó el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía, que en su artículo 3 señala que *“Los Monumentos Naturales de Andalucía son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones con notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial, y las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, ecoculturales o paisajísticos”.*

El artículo 23 establece que *“1. La gestión y administración de los Monumentos Naturales corresponderá a la Consejería de Medio Ambiente, que podrá designar un Director-Conservador responsable directo en la gestión. 2. Podrán realizarse delegaciones o encomiendas de gestión a las Corporaciones Locales para la administración y gestión de Monumentos Naturales, en el marco de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.*

Tras los preceptos dedicados al procedimiento, registro y gestión, en su artículo 25 se prevé que *“Con independencia de lo regulado en el presente Decreto, en la declaración de cada Monumento*

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 4/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Natural se recogerán normas y directrices específicas de ordenación y gestión”, mientras que el artículo 36 añade que “Las Normas y Directrices de Ordenación y Gestión se incluirán como Anexo en el Decreto de declaración del correspondiente Monumento Natural, y tendrán como objeto determinar la gestión y protección específicas del Monumento Natural al que se refieren”.

Por último debe mencionarse el Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro, en el que se inscribirán los monumentos naturales declarados por el proyecto.

CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 4 artículos, dos disposiciones finales y tres anexos.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- Sobre los requisitos procedimentales específicos aplicables a la declaración de monumento natural, su iniciación se ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento en cuyo término municipal se ubica el mismo, según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, constando así mismo el traslado al Organismo de Cuenca, como así dispone el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio

5.2.- Por otro lado, el artículo 9 del referido Decreto señala que “*El procedimiento para la declaración de un Monumento Natural, que será público, incluirá el trámite de audiencia de todos los interesados*”. Se ha dado audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.3.- Se ha emitido Informe por la Agencia de Defensa de la Competencia. En fecha 9 de marzo de 2021, en la evaluación previa para determinar su procedencia, se indicó que el proyecto no regulaba una actividad económica, un sector económico o mercado. Sin embargo, el 21 de mayo de 2021 volvió a cumplimentarse la evaluación, en esta ocasión estimando que sí procedía el referido informe. Advertimos que el mismo no ha sido solicitado en proyectos de decreto con un objeto similar, como por ejemplo el Decreto 456/2019, de 23 de abril, por el que se declaran determinados

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 5/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



monumentos naturales de Andalucía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión, cuyo Anexo I posee un contenido casi idéntico al de este proyecto.

Por tanto, ha de justificarse en el expediente este cambio de criterio en cuanto a la necesidad de solicitar el informe de la Agencia de Defensa de la Competencia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia en Andalucía (informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Junta de Andalucía que incidan en la libre competencia), así como en la Resolución de 19 de abril de 2016, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, que en el apartado 5 de su Anexo II, alude a: incidencia diferencial entre empresas, obligaciones y costes, efectos en la creación de empleo, libertad e información a consumidores y usuarios, y capacidad de elección de productos.

En este sentido, dado que el documento para la evaluación previa exige como presupuesto para que proceda el citado informe, que se regule una “actividad económica”, habrá que acudir al párrafo b) del Anexo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que define la actividad económica como aquella *“de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*.

A tenor de todo lo anterior, esta Asesoría Jurídica pone de manifiesto que las autorizaciones previstas en el Anexo I del proyecto que nos ocupa, se refieren a actuaciones que no parecen regular el ejercicio de una actividad económica ni incidir en la libre competencia en los términos expuestos, sino que van dirigidas a la ciudadanía en general a efectos de salvaguardar los valores del monumento natural. De admitirse la tesis contraria, cualquier límite o autorización prevista en una norma jurídica, conllevaría en la mayoría de los casos, la necesidad de instar informe preceptivo de la Agencia de Defensa de la Competencia, por el mero hecho de tener una repercusión de carácter económico.

5.4.- Respecto al dictamen del Consejo Consultivo, aún cuando en parte nos encontramos ante una disposición de carácter general, no se trata de un reglamento que se dicte en desarrollo o ejecución de una ley, sino que se limita a materializar un mandato legislativo para la declaración de monumentos naturales y normas de ordenación y gestión, pero no completa, desarrolla, aplica, pormenoriza y cumple la ley (Dictamen del Consejo de Estado 41/2010, de 17 de febrero).

Por analogía con los PORN, la STSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, de 2 de febrero de 2001, Rec. Nº 901/1997, viene a corroborarlo del siguiente modo:

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 6/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“El que un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante PORN) tenga contenido normativo no significa, por sí solo, que estemos ante un reglamento ejecutivo. Si por tal entendemos aquel que tiene como finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya, el PORN no participa de esta característica ni cumple tal función. Sus objetivos y contenido, señalados en el art. 4.3 y 4 de la Ley 4/1989, configuran a los PORN como instrumentos de planificación para la adecuada gestión de los recursos naturales en las distintas figuras de Espacios Naturales, pero ello no supone completar el contenido normativo de una ley a la que desarrolle, del mismo modo que, a título de ejemplo, un Plan General de Ordenación Urbana aun su naturaleza reglamentaria, no puede definirse como un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo”.

Por tanto, entendemos que no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

SEXTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente de que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

SÉPTIMA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, se aprecian las siguientes:

7.1.- Parte Expositiva. En el párrafo sexto, dado que es la primera vez que se menciona, habría de citarse de forma completa el Decreto 255/1999, de 9 de noviembre.

7.2.- Disposición Final Primera. Por lo que se refiere a las cuestiones de técnica normativa, debe resaltarse que el empleo del término “persona” seguido de un sustantivo (como “persona titular”), no ha sido recomendado por el Consejo Consultivo, que en su Dictamen nº781/2021, de 2 de noviembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo Andaluz del Pueblo Gitano, concluye lo siguiente:

“(…) debe hacerse una especial llamada de atención respecto al uso del nombre “persona” a lo largo del articulado del texto. Tal y como se dejó indicado en los dictámenes 652/2019 y 6/2021, entre otros, aunque con dicho término se pretenda evitar un lenguaje sexista, hay que destacar que las expresiones “persona titular” (art. 6.1, entre otros), “personas gitanas” (art. 3.1, entre otros), “persona representante” (art. 7.2) y otras similares no son las más adecuadas para cumplir con dicho objetivo. Aunque el Consejo Consultivo no ignora que estas expresiones han calado en diferentes disposiciones, sería más apropiado su sustitución por términos que permitan simplificar la redacción. En cualquier caso, procedería emplear una

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 7/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



fórmula distinta a la adjetivación de las personas; fórmula que no pasa por la escritura del nombre en masculino y en femenino”.

Por otra parte, la referencia a la “Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible”, habría de hacerse a la “Consejería competente en materia de medio ambiente”.

A tenor de todo lo anterior, la habilitación normativa debería rezar: “Se habilita al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente...”.

7.3.- Disposición Final Segunda. Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, “*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entrará en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

Por lo demás, se informa favorablemente el proyecto de Decreto remitido, a salvo su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

FIRMADO POR	JAIME VAILLO HERNANDEZ	25/01/2022	PÁGINA 8/8
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	