

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 11/2021, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA MONUMENTO NATURAL DE ANDALUCÍA LA GEODA DE PULPÍ Y MINA RICA DEL PILAR DE JARAVÍA Y SE DICTAN NORMAS Y DIRECTRICES PARA SU ORDENACIÓN Y GESTIÓN

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

D.ª María del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda

Secretaria del Consejo

D.ª Mª Ángeles Gómez Barea

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 22 de julio de 2021, 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 4 de mayo de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) oficio de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, solicitando la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al proyecto de Decreto por el que se declara Monumento Natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión.



FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 1/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En el referido oficio, se comunicaba que el texto del proyecto de Decreto (Borrador inicial), así como el Anexo I de la Resolución, de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, y en adelante CCA), 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, estaban disponibles en el siguiente enlace: <https://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/214523.html>.

2. Tras un primer análisis del texto normativo, se apreció que contrariamente a lo señalado por ese Centro Directivo en el referido Anexo I, el proyecto de Decreto contenía aspectos que podrían incidir en la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas. Por ello, se solicitó la cumplimentación de nuevo del Anexo I y la cumplimentación del Anexo II, mediante oficio del Director del Departamento de Promoción y Mejora de la Regulación Económica de fecha 7 de mayo de 2021, quedándose en suspenso el plazo de que dispone esta ACREA para la emisión del correspondiente informe.

3. El día 21 de mayo de 2021 tuvo entrada en el Registro de la ACREA escrito de respuesta de ese Centro Directivo al requerimiento realizado, adjuntando los Anexos I y II de la referida Resolución de este Consejo.

4. Con fecha 17 de junio de 2021, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, 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 CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto declarar Monumento Natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía, así como establecer las normas y directrices para su ordenación y gestión.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 2/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.iuntadeandalucia.es/verificarFirma	



El texto consta de un preámbulo, cuatro artículos, dos Disposiciones finales y tres Anexos, con el siguiente contenido:

- Artículo 1, en el que se declara Monumento Natural de carácter mixto, geológico y cultural la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía en el término municipal de Pulpí (Almería), con la consiguiente inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e inscripción en el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, creado mediante el Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.
- Artículo 2, delimita el ámbito territorial del monumento natural declarado, que comprende la totalidad del territorio incluido dentro de los límites que se describen en el Anexo II y de acuerdo con la cartografía contenida en el Anexo III.
- Artículo 3, establece el régimen de protección, uso y gestión.
- Artículo 4 regula el régimen de financiación de los costes de administración y gestión del monumento natural.
- Disposición final primera, que habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la ejecución de lo previsto en este Decreto.
- Disposición final segunda, que prevé la entrada en vigor de esta norma.
- Anexo I, incluye las normas y directrices de ordenación y gestión.
- Anexo II, recoge una descripción literaria de los límites.
- Anexo III, incluye la representación cartográfica del Monumento.

IV. MARCO NORMATIVO

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

IV.1. Normativa sectorial de aplicación al proyecto de Decreto

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 30.d), considera a los monumentos naturales como una de las categorías de espacios naturales protegidos y los define en su artículo 34.1 como espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, extendiendo esta consideración en el apartado 2 de dicho artículo 34 a los árboles singulares y monumentales, 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, culturales o paisajísticos.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 3/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.iuntadeandalucia.es/verificarFirma	



Se añade en el apartado 3 de este mismo artículo que 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.

Por su parte, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección (en adelante Ley 2/1989), contiene las normas que definen el régimen jurídico de la figura de monumento natural.

En particular, el capítulo II de la Ley 2/1989 establece el régimen de protección necesario para afrontar la conservación de los espacios naturales y en el capítulo III se prevé el régimen de autorizaciones para los usos que la requieran.

Con el objeto de desarrollar y completar la legislación autonómica en lo relativo a dicha figura, se aprobó el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía (en adelante, Decreto 225/1999), estableciendo los cauces adecuados para su declaración, gestión y protección.

Así, el artículo 29 del Decreto 225/1999, que establece que las actividades tradicionales que se realicen en los Monumentos Naturales podrán continuar ejerciéndose en los términos que se especifiquen en el Decreto de declaración, siempre y cuando no pongan en peligro los valores que justifican su protección. Y el artículo 30 de esta misma norma, que determina que cualquier otra actividad distinta a las contempladas en el artículo 29 en el interior de los Monumentos Naturales y su Zona de Protección, deberá ser autorizada por la Consejería de Medio Ambiente, que la otorgará siempre y cuando no ponga en peligro los valores del espacio protegido, ni entre en colisión con los objetivos y finalidades de la protección.

Además, hay que señalar que la declaración de este Monumento Natural implica su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se inscribirá en el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, creado mediante el Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.

Por último, según se señala en el proyecto normativo sometido a informe, el régimen de actividades y actuaciones compatibles e incompatibles en el exterior es el recogido en los instrumentos de planificación, ordenación, uso y gestión que en cada momento sean de aplicación en la ZEC¹ Sierras Almagrera, de Los Pinos y El Aguilón (ES6110012) aprobado mediante Decreto 110/2015, de 17 de marzo, y las recogidas en la normativa sectorial, y la normativa del Ayuntamiento de Pulpí.

¹ Zona Especial de Conservación

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 4/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



IV.2. Normativa 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
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
- 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 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
- 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

V. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

V.1. Observaciones generales

El objetivo perseguido con el proyecto de Decreto que nos ocupa, según se recoge expresamente en el título del mismo y tal como declara el Centro Directivo proponente de la norma en su cumplimentación del Anexo II de la Resolución del CCA, es declarar monumento natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía y dictar las normas y directrices para su ordenación y gestión con una superficie total de 9,91 hectáreas.

La declaración de este nuevo monumento natural, según se expone por el órgano proponente de la norma, representa elementos esenciales y destacados del territorio, merecedor de una protección ambiental para su conservación posterior a las generaciones futuras. Tiene un carácter de monumentalidad reconocido por la ciudadanía del entorno y con un uso adecuado para el disfrute del mismo mediante unas normas, directrices y regulación de usos compatible con su conservación. Se considera necesaria la declaración para poder, entre otros, desde la Administración Ambiental: a) Mantener la integridad estructural, geológica, minera y cultural de la Geoda de Pulpí y la Mina Rica del Pilar de Jaravía; b) Mantener y mejorar el modelo de uso socioeconómico actual; c) Potenciar la investigación y el estudio de la Mina para un mejor conocimiento de los valores que alberga; d) Proporcionar las diferentes formas de uso y gestión del futuro Monumento, compatibles con la conservación y la seguridad de las personas visitantes; e) Facilitar el desarrollo de actividades de educación ambiental, dotar de medios técnicos y humanos necesarios para la correcta

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 5/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



gestión; y f) Establecer sistemas de seguimiento, vigilancia y control de la seguridad de la Mina y del estado de conservación de los valores geológicos y mineros del espacio.

Asimismo, tanto en el preámbulo de este proyecto normativo como en el Anexo II de la Resolución del CCA, se señala que con la aprobación del decreto de declaración de este monumento natural no se restringe el ejercicio de las distintas actividades en el espacio, sino que, con la finalidad de proteger el medio ambiente, bien público y derecho de la ciudadanía amparado por la Constitución Española, establece una serie de condiciones o requisitos para que su desarrollo sea compatible con la conservación de los valores ambientales. Todo ello en el marco de lo dispuesto por la normativa vigente. Y se añade que este decreto declarativo de este monumento natural no supone el establecimiento de nuevas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, ni añade nuevas prohibiciones a la ya establecida por la normativa sectorial en vigor de aplicación en este espacio protegido, aprobada anteriormente.

Sin embargo, es preciso indicar que el proyecto de Decreto contiene aspectos que inciden en la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas, en la medida en que se restringe el ejercicio de una actividad económica en un concreto espacio geográfico, y que contempla una serie de criterios de intervención con los que se diseña la estrategia de protección, y que se materializan en distintas normas y directrices generales y particulares específicas e individualizadas para la gestión, actividades de uso público, investigación e instrumentos de planificación de los usos y actividades.

De hecho, las autoridades de competencia ya se han pronunciado anteriormente en informes emitidos sobre proyectos normativos relacionados con la presente materia, en los que se advierte que desde la óptica de la política de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como Parque Natural u otras figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial, puede suponer una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio. Esta afirmación fue puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el Informe IPN 106/13: ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES² (24 de octubre de 2013). En dicho informe, la CNMC sostuvo 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”*.

En esta misma línea se ha manifestado este Consejo en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos en este ámbito medioambiental³, señalando que las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como son la preservación y conservación de los recursos

² Disponible en el siguiente enlace: https://www.cnmc.es/sites/default/files/424544_7.pdf

³ Véase, entre otros, 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. (6 de noviembre de 2017); 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 (6 de noviembre de 2017).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 6/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa.

Así, y tal como expuso este Consejo en 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 Integrada⁴, el análisis de competencia que se realice *“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”*. Añadiéndose que *“El carácter más o menos acentuado de la restricción y sus efectos (negativos) sobre la competencia dependerán, pues, de las características del sistema de autorizaciones que se defina, de los requisitos que se exijan para ello y del tiempo necesario para la obtención de la autorización”*.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas y los argumentos planteados por el Centro Directivo proponente de la norma en el Anexo I del proyecto normativo, es oportuno indicar que el contenido del presente proyecto de Decreto ha de ser analizado desde la óptica de competencia, de unidad de mercado, y desde el punto de vista de su adecuación a los principios para una regulación económica eficiente. Concretamente, las disposiciones relativas a la investigación (epígrafe 5.2), las disposiciones relativas a la regulación de los usos y actividades (epígrafe 6.3), así como las normas particulares establecidas en el epígrafe 2 relativas a las actividades no compatibles.

De esta forma, el Anexo I, en su epígrafe 5.2 de las disposiciones relativas a la investigación, establece que los proyectos de investigación relativos al monumento natural deberán presentar una calidad y rigor acordes con la fragilidad de éste y ser autorizados por la Consejería competente en materia de medio ambiente, para lo cual deberán expresar los objetivos, finalidad, método de trabajo, fuente de financiación y composición del equipo de trabajo. Además, en el epígrafe 5.2.2 se determina que los métodos empleados en la investigación, particularmente sobre especies amenazadas, deberán garantizar el mínimo impacto sobre éstas y los ecosistemas objeto de estudio.

⁴ Disponible en el siguiente enlace:

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_09-10.pdf

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 7/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otro lado, en relación con la regulación de los usos y actividades, en el epígrafe 6.1 del Anexo I, se indica que el desarrollo de las distintas actividades y aprovechamientos que tengan lugar dentro del monumento natural se realizará de forma que se garantice su compatibilidad con la conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos existentes en el mismo.

Así, el epígrafe 6.2 determina que se podrán seguir desarrollando las distintas actividades y usos tradicionales, tales como los aprovechamientos forestal, ganadero y agrícola, que tengan lugar dentro del monumento natural y siempre y cuando no pongan en peligro los valores que justifican su protección, así como de conformidad con la normativa sectorial de aplicación en su caso, de conformidad con el artículo 29 del Decreto 225/1999, de 9 de noviembre.

Y en el epígrafe 6.3.1 de dicho Anexo se determina que, con el objeto de asegurar la adecuada protección de los valores que justifican su protección, y de acuerdo con el artículo 30 del Decreto 225/1999, de 9 de noviembre y el capítulo III de la Ley 2/1989, de 18 de julio, cualquier otra actividad distinta a las tradicionales que se quiera realizar en el ámbito del monumento natural requerirá autorización de la Consejería competente en materia de medio ambiente, sin perjuicio de aquellas autorizaciones que vengan exigidas por la normativa sectorial aplicable, enumerándose a continuación un listado de actividades que particularmente requerirán autorización:

- a) Los trabajos de restauración del medio natural que supongan cambios de usos del suelo.
- b) Los proyectos de investigación que impliquen la recogida de muestras de roca, minerales y fósiles y colecta de ejemplares de animales y plantas.
- c) Las tareas de reparación de caminos y sendas necesarias para las actividades de gestión, uso público, educación ambiental y aprovechamientos tradicionales, así como las relacionadas con la investigación arqueológica.
- d) La construcción de cualquier tipo de edificación, la creación o instalación de infraestructura o equipamiento de cualquier tipo temporal o permanente necesaria para el desarrollo de las actividades de uso público o la gestión del monumento natural, y siempre de forma compatible con la conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos del mismo. Asimismo, se podrán autorizar las actuaciones sobre infraestructuras energéticas existentes o la construcción de nuevas instalaciones energéticas siempre y cuando estén incluidas en la planificación vinculante o indicativa energética y no sea viable el cambio de trazado, si así lo determina la correspondiente evaluación ambiental.
- e) La colocación de carteles, señales o anuncios de las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y cultura o de los órganos competentes de las Administraciones titulares de carreteras, en cuyo caso deberá estar motivada y establecer las medidas que minimicen los posibles impactos sobre el monumento natural.
- f) La circulación en caballerías o vehículos de rodada libre y a motor o de tracción animal, fuera de las zonas habilitadas para ello, vinculada a la gestión del monumento natural o al desarrollo de las actividades tradicionales.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 8/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- g) El uso del fuego exclusivamente para las tareas vinculadas a la gestión del monumento natural de conformidad con la normativa aplicable en cada momento sobre prevención de incendios forestales, debiendo siempre adoptarse las medidas preventivas adecuadas para evitar la propagación del mismo.

Adicionalmente, en el epígrafe 6.3.2 del Anexo I se detalla un conjunto de actividades incompatibles, considerándose todos aquellos usos y actividades que puedan suponer un deterioro de los valores y elementos que le hacen merecedor de la figura de protección de monumento natural, y en particular con carácter general las siguientes:

- a) Aquellos usos y actividades que supongan cambios de uso del suelo.
- b) La introducción de especies alóctonas de flora y fauna.
- c) La recolección de muestras de rocas, minerales, fósiles, animales y plantas.
- d) Los movimientos de tierras y actuaciones que conlleven la transformación de las características fisiográficas de la zona, tales como la extracción de áridos, desmontes, aplanamientos, aterrazamientos y rellenos, debido a la grave perturbación sobre el espacio protegido de difícil subsanación con la restauración y la pérdida irreversible de su carácter de monumentalidad por la que se protegen sus paisajes.
- e) La acampada o instalación de alojamientos desmontables, temporales o permanentes.
- f) Los elementos de señalización, información o cualquier tipo de publicidad y la colocación de carteles y anuncios publicitarios, salvo los autorizados por las Consejerías competentes en materias de medio ambiente y de cultura, o por los órganos competentes de las Administraciones titulares de carreteras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.
- g) La circulación en caballerías o vehículos a motor o de tracción animal, fuera de las zonas habilitadas para ello, salvo en los casos vinculados a la gestión del monumento natural o al desarrollo de las actividades tradicionales.
- h) La realización de escalada fuera de las vías de escalada y vías ferratas ya existentes o la apertura de nuevas vías, salvo en los casos vinculados a la gestión del monumento natural.
- i) La investigación minera y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos.
- j) El vertido de cualquier tipo de residuos, en especial de residuos tóxicos o peligrosos, residuos sólidos urbanos, escombros de demolición, aguas residuales, desechos orgánicos, papeles, plásticos, y otros.
- k) Aquellas prohibiciones establecidas expresamente sobre inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14/2007, de 14 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 9/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Junto a lo anterior, se declara como actividades incompatibles todas aquellas otras actividades no mencionadas anteriormente y que expresamente se recojan como actividades incompatibles en las normas particulares del monumento natural que se declara, estableciéndose al respecto en el punto 1 de las normas particulares del Anexo I que, dadas las particularidades de fragilidad de la cavidad solo podrán realizarse en su interior las actividades vinculadas con la gestión del espacio, las relacionadas con el uso público, la educación ambiental y la investigación, de acuerdo al procedimiento y limitaciones establecidas en la legislación vigente.

Adicionalmente, en el punto 2 de las normas particulares del Anexo I, se relacionan las actividades que serán incompatibles, siendo las siguientes:

- a) En superficie, no se podrán realizar actividades que puedan afectar a los procesos kársticos que caracterizan el funcionamiento del interior de la cavidad.
- b) La práctica de la espeleología deportiva en el interior de la cavidad.
- c) Circular con cualquier vehículo de motor, ciclomotores, motocicletas, quads, coches tractores etc., fuera de los caminos o espacios habilitados para ello.
- d) Desarrollar actividades de turismo activo sin autorización previa con el fin de garantizar el control de las cargas de uso ambientalmente compatibles.
- e) La pernoctación dentro de los límites del monumento natural.
- f) El vertido de cualquier residuo, en especial de residuos tóxicos o peligrosos, residuos sólidos urbanos, escombros de demolición, aguas residuales, desechos orgánicos, papeles, plásticos, etcétera.
- g) Las actividades que impliquen el uso de aparatos de megafonía exterior con alteración de las condiciones de sosiego y tranquilidad.
- h) Las nuevas actividades de investigación minera y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos. No se concederán nuevos permisos, ni concesiones para este tipo de actividades.
- i) Las instalaciones de producción de energía eléctrica, salvo las instalaciones de energía de pequeña potencia definidas en el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, tanto si se conectan a la red de distribución como si no.
- j) La instalación de señales, salvo las exigidas en disposiciones legales, así como cualquier tipo de publicidad o soporte publicitario, cuando no esté vinculado al uso público y gestión del espacio.
- k) La recogida de cualquier tipo de mineral sin la correspondiente autorización.
- l) Encender fuego.
- m) Las construcciones o instalación de edificaciones, infraestructuras o equipamientos de cualquier tipología, excepto aquellas de interés público, ligadas a la gestión del espacio.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 10/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Resulta relevante indicar que el régimen de actividades y actuaciones compatibles e incompatibles en el exterior, es el recogido en los instrumentos de planificación, ordenación, uso y gestión que en cada momento sean de aplicación en la ZEC Sierras Almagrera, de Los Pinos y El Aguilón (ES6110012) aprobado mediante Decreto 110/2015, de 17 de marzo, y las recogidas en la normativa sectorial, y la normativa del Ayuntamiento de Pulpí.

Así, una vez señaladas las autorizaciones y limitaciones a la actividad económica que se establecen en el proyecto de Decreto, hay que recordar que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en particular, a la previsión del artículo 5 de la LGUM⁵, en consonancia con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁶, toda medida que afecte al libre acceso y ejercicio de una actividad económica deberá sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Es decir, únicamente podrá restringirse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general. Además, las restricciones deberán ser objetivamente necesarias para proteger el interés general y no deben exceder de lo necesario para alcanzar estos objetivos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Atendiendo a lo recogido en dicho precepto, el establecimiento de requisitos a una actividad económica deberá estar fundamentada en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009,⁷ debiendo ser proporcionados los requisitos fijados al motivo u objeto de protección, de manera que para alcanzar tal objetivo no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 17.1 de la LGUM instrumenta la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad al establecer que solo podrá exigirse una autorización: a) respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad; b) respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean

⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

⁶ “Artículo 4. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.”

⁷ Dichas razones de interés general son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 11/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación; c) cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado; por último, d) cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

De este modo, particularizando en el conjunto de autorizaciones, limitaciones, incompatibilidades y requisitos sobre el desarrollo de actividades que se establecen en el proyecto de Decreto, se entiende que, en este supuesto, tales restricciones enunciadas se encuentran justificadas con base en una razón de interés general, como es la protección del medio ambiente y la prevención de daños sobre el medioambiente, y que existe un vínculo entre las medidas adoptadas y la razón de interés general mencionada. No obstante, es preciso también evaluar la proporcionalidad de las medidas contempladas en esta norma.

Sobre este último aspecto, según se menciona en el Anexo II de la Resolución del CCA, la medidas de gestión y administración propuestas en el Decreto sobre el uso y aprovechamientos compatibles se consideran proporcionales y adecuadas para garantizar la finalidad perseguida que no es otra que asegurar la conservación del medio ambiente en general y la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats, el mantenimiento de la biodiversidad y la geodiversidad, la calidad del aire, el agua y los suelos, en particular, así como asegurar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del monumento natural que se declara. Por ello, las obligaciones que se imponen a las personas destinatarias de la norma son las imprescindibles para asegurar una correcta aplicación de los principios de mejora de la regulación.

No obstante lo anterior, sería conveniente que se evalúe por el órgano proponente de la norma el potencial o eventual perjuicio medioambiental, paisajístico o de cualquier otra naturaleza que la realización de estas actividades pudiera causar, valorando la posibilidad de sustituir el régimen de autorización en aquellas actividades en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente y la preservación de este monumento natural, sin perjuicio de exigir y verificar a posteriori el cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general, sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con lo establecido en el referido principio.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las condiciones establecidas en esta norma responden a las que ya se encuentran previstas en una norma con rango de Ley, limitándose con el proyecto de Decreto a desarrollar y concretar las cuestiones materiales y de ejecución referidas a elementos ya establecidos en otras normas vigentes, y que se circunscriben al ámbito territorial del monumento natural, que no supera las 10 hectáreas de superficie, por lo que su impacto en las condiciones de competencia sería muy limitado.

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

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 12/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



DICTAMEN

PRIMERO.- Como ya ha manifestado este Consejo en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos en este ámbito medioambiental, 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 del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y los argumentos planteados por el Centro Directivo proponente de la norma en el Anexo II, es oportuno indicar que el contenido del presente proyecto de Decreto ha de ser analizado desde la óptica de competencia, de unidad de mercado, y desde el punto de vista de su adecuación a los principios para una regulación económica eficiente.

SEGUNDO.- Una vez señaladas las autorizaciones y limitaciones a la actividad económica que se establecen en el proyecto de Decreto, hay que recordar que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en particular, a la previsión del artículo 5 de la LGUM, en consonancia con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, toda medida que afecte al libre acceso y ejercicio de una actividad económica deberá sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Es decir, únicamente podrá restringirse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general. Además, las restricciones deberán ser objetivamente necesarias para proteger el interés general y no deben exceder de lo necesario para alcanzar estos objetivos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Atendiendo a lo recogido en dicho precepto, el establecimiento de requisitos a una actividad económica deberá estar fundamentado en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo ser proporcionados los requisitos fijados al motivo u objeto de protección, de manera que para alcanzar tal objetivo no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

De este modo, particularizando en el conjunto de autorizaciones, limitaciones, incompatibilidades y requisitos sobre el desarrollo de actividades que se establecen en el proyecto de Decreto, se entiende que, en este supuesto, tales restricciones enunciadas se encuentran justificadas con base en una razón de interés general, como es la protección del medio ambiente y la prevención de daños sobre el mismo, y que existe un vínculo entre las medidas adoptadas y la razón de interés general mencionada. No obstante, es preciso también evaluar la proporcionalidad de las medidas contempladas en esta norma.

TERCERO.- Se recomienda que se evalúe por el órgano proponente de la norma, la posibilidad de sustituir el régimen de autorización por la presentación de una declaración responsables, en aquellas actividades en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente y la preservación de este monumento natural, sin perjuicio de exigir y verificar a posteriori el cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 13/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CUARTO.- Este Consejo da por reproducidas todas la recomendaciones realizadas en el cuerpo del presente informe que fundamentan la necesidad de revisión de la norma, bajo los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación, intervención mínima e interés general, con vistas a introducir medidas menos restrictivas en el mercado y la libre competencia, junto con la aplicación general del control administrativo *ex post* de la actividad económica, conforme exige la Directiva de Servicios y sus Leyes de transposición, así como la vigente LGUM.

QUINTO.- Este Consejo recuerda 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 y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

M^a Ángeles Gómez Barea
SECRETARIA

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		22/07/2021	PÁGINA 14/14
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	