

INFORME SSCC 2024/10 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN DE LOS PARQUES NATURALES SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE, SIERRA MORENA DE SEVILLA Y SIERRA DE HORNACHUELOS.

Asunto: Decreto. Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión: naturaleza jurídica.

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul proyecto de Decreto referenciado, solicitud para la emisión de informe como 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 las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 15 de junio de 2018 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre el mencionado proyecto de Decreto, cuyo texto figura en la dirección web “<https://consigna.juntadeandalucia.es/3410203fce732febb66738a5a35bc9a2>”, adjuntándose el expediente.

El texto del proyecto de Decreto que se informa es el que figura en el archivo denominado “47. Borrador tercero (Gabinete Jco)”, y sus anexos “48. Anexos Decreto”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene por objeto aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de Uso y Gestión de tres Parques Naturales, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en Huelva; Sierra Morena de Sevilla; y Sierra de Hornachuelos en Córdoba.

Estos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) sustituirían a los aprobados mediante Decreto 210/2003, de 15 de julio, el de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche; Decreto 80/2004, de 24 de febrero, el de la Sierra Norte de Sevilla; y Decreto 252/2003, de 9 de septiembre, el de la Sierra de Hornachuelos. Los tres quedarían derogados, una vez aprobado el decreto cuyo borrador informamos.

Hemos de partir de la naturaleza jurídica del PORN, lo cual apriorísticamente resulta de extrema dificultad, dado que su contenido puede suscitar dudas sobre si estamos ante actos administrativos o disposiciones



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 1 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



generales. Debe calificarse el instrumento de aprobación como una disposición general, pues como especifica la STSJ de Valencia de 19 de noviembre de 2004, Rec. Nº 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 régimen jurídico de los instrumentos de planeamiento de gestión de los espacios naturales (PORN y PRUG) se contenía en la Ley 4/1989, de 27 marzo, de Espacios Naturales, y en la actualidad se sujeta a la Ley 42/2007, de 13 diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, y cuyo artículo 31 simplemente establece que:

“5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.”

El contenido de los Planes Rectores de Uso y Gestión incluye, junto con la planificación y programación de las actuaciones previstas, la estimación de las inversiones económicas, identificación de actividades compatibles e incompatibles, las normas, directrices y criterios generales de uso y ordenación del Parque, así como la zonificación del Parque, delimitando las áreas de diferentes usos y estableciendo la normativa de aplicación en cada una de ellas.

Tienen, por tanto, un contenido mixto: normativo y puramente programático; que hace que se deba considerar su naturaleza como de disposición de carácter general, de manera similar a lo que ocurre con los instrumentos de planeamiento urbanísticos.

En este sentido, y sobre la naturaleza normativa de este tipo de instrumentos de planificación, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo (cfr. STS de 25 febrero 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) razonando que *“La naturaleza normativa de los PORN se infiere no sólo de su contenido y efectos, sino de su finalidad ordenadora, a tenor del artículo cuarto de la Ley de Conservación de Espacios Naturales (RCL 1989, 660). Esa naturaleza ordenadora ha sido también reconocida por el Tribunal Constitucional en el fundamento séptimo de la sentencia citada: «... la planificación de los recursos naturales,*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 2 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística (STC 102/1995 [RTC 1989, 102], F. 13), inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la citada LCEN».

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 normativo, incluso cuando se trata de Planes de Conservación (también STS de 14 de octubre de 2011, Rec. N° 5853/2007).

Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) gozan de la misma naturaleza de disposición general, como así ha subrayado el Tribunal Supremo, en Sentencias como la de 18 de enero de 2017, Rec. n.º 876/2016.

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, la norma de referencia es la ya citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB en adelante), así como 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 (LIENPA).

Ésta, en su **artículo 7**, declara Parques Naturales la Sierra de Hornachuelos (Córdoba), la Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva) y Sierra Morena de Sevilla (Sevilla)¹.

El **artículo 17 de la LPNB** que *“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”*.

¹ Redactado por la disposición final primera de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 3 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El **artículo 22.1** añade que “Corresponde a las Comunidades autónomas la elaboración y la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en sus respectivos ámbitos competenciales”.

En materia de Parques, la LPNB dispone en su **artículo 31.5** que “Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación”.

Cabe destacar el artículo 13 de la LIENPA que prevé la necesidad de autorización administrativa para toda nueva actuación que se quiera llevar a cabo en un parque natural.

CUARTA. Rango y estructura.-

El rango de Decreto es conforme a los artículos 13 y 18 de la LIENPA, y 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de cuatro artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y nueve anexos.

QUINTA.- La peculiar naturaleza de los PORN y PRUG, antes expuesta, se manifiesta en su tramitación, que está regulada en normativa sectorial, dispersa, tramitación que no corresponde exactamente con la regulada en el artículo 45 de la Ley 6/2006.

Hemos detectado en la documentación remitida la falta de acuerdos o informes que consideramos preceptivos. Por ello es necesario revisar todo el expediente, a fin de comprobar si se han cumplimentado, a pesar de no haberse enviado a estos Servicios Centrales.

En todo caso, recordamos que los defectos de tramitación de un instrumento normativo conllevan la anulación del mismo *in toto*², y por tanto es precisa la subsanación de tales omisiones, mediante convalidación, conforme al artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas cuando ello sea posible, mediante retroacción del procedimiento para solicitar los informes de que no tenemos constancia o para realizar los trámites preteridos.

² Vid. STSJA, nº 1954/2021, de 23 de diciembre, por la que se anulan el Decreto 150/2017 y la Orden de 26/11/2018.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 4 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



5.1.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa.-

La tramitación de los PORN y PRUG comenzó antes de la promulgación del 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.

Esta norma afecta -entre otras muchas otras disposiciones- a los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como al artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Una de las modificaciones más destacadas consiste en la regulación de la memoria de análisis de impacto normativo de las nuevas disposiciones, que unificará toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, realizando una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación.

Las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto-ley establecen que en tanto no se apruebe la guía metodológica sobre procedimientos de elaboración normativa ni se apruebe la estructura de la Oficina de Calidad Normativa y Gobierno Abierto, la elaboración normativa se ajustará a la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley, y el informe regulado en el artículo 8.2 -modificado- del Decreto 622/2019, será emitido por las Secretaría General Técnica de la Consejería a la que pertenezca el centro directivo que impulsa la norma.

No consta que se haya dado ninguno de esos hitos, por lo que ni al presente Decreto ni a los planes que aprueba, le serían aplicables las modificaciones introducidas por el Decreto-ley en el procedimiento de elaboración normativa.

5.2. Inicio de la tramitación y aprobación provisional del PRUG.

Se detecta la falta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la formulación de los PORN, y la falta de aprobación provisional de los PRUG por las respectivas Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

El artículo 18 de la LIENPA establece que *“Corresponde a la Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, la administración y gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Agencia de Medio Ambiente, acordará la elaboración de los planes de ordenación de recursos naturales y los aprobará definitivamente.”*

Por su parte, el **artículo 13 de la LIENPA** establece que el Consejo de Gobierno establecerá mediante Decreto, previa aprobación provisional por la Junta Rectora, el Plan Rector de Uso y Gestión, añadiendo el artículo

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 5 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



20.1 que “La Junta Rectora, además de velar por el cumplimiento del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión, deberá aprobarlo provisionalmente, así como sus revisiones”.

Ahora bien, la elaboración de los PORN se ha iniciado por Orden de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, de 6 de noviembre de 2020, no por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Y no se ha remitido -ni se reseña en el proyecto de Decreto- la aprobación provisional de los PRUG por las respectivas Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

Así, el acta de la Junta Rectora del PN de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, relativo a la sesión de 1 de diciembre de 2021, dice:

“ACUERDO <<Trasladar el contenido de todas las manifestaciones realizadas por los miembros del Pleno de la Junta Rectora, para su consideración en el marco de la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche y aprobación provisional del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche >>.”

No contiene el acta reflejo de ninguna votación sobre la aprobación provisional del PRUG.

El Acta de la Junta Rectora del PN de la Sierra de Hornachuelos, de 20 de diciembre de 2022, aprueba por mayoría el punto del orden del día relativo a:

“Información sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos, para informe de la Junta Rectora.”

Y además, en el texto del Acta se dice:

“D. Alfonso Ferrer Porras (Presidente), indica que dado que la Junta Rectora tiene que emitir informe sobre este punto del orden del día, insta a la Asociación Bembézar a que remita sus consideraciones a su atención, para trasladarlas a la Dirección General de Espacios Naturales protegidos.”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 6 / 12
VERIFICACIÓN	PzPpxD0epAdpqofUG8UIhqPyZMtKox	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Por último, el Acta de la Junta Rectora del PN Sierra Morena de Sevilla, de la sesión de 30 de junio de 2022³, dice:

“3. Presentación a los Srs. Miembros de Junta Rectora del Proyecto de Decreto del PORN y PRUG del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (Versión Información Pública).

Toma la palabra el Director Conservador para hacer la presentación del borrador de Proyecto de Decreto relativo a la nueva planificación ambiental del Parque Natural, en su versión de información pública, detallando los aspectos más importantes del mismo, así como aclarando que hay determinadas cuestiones sobre las que no se puede dar más información al respecto puesto que correspondería a un estado posterior de tramitación del citado Proyecto de Decreto.”

Consideramos que la ausencia de acuerdo del Consejo de Gobierno podría ser un defecto susceptible de convalidación antes de la aprobación definitiva, si bien es una posibilidad no exenta de riesgos, en caso de una eventual impugnación del Decreto.

Los PRUG deben someterse a aprobación provisional por sus respectivas Juntas Rectoras, antes de la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno, siendo un trámite que debiera haberse realizado antes de solicitarse informe al Gabinete Jurídico.

5.3.- Sobre la memoria económica.

En el expediente se remite una memoria económica, firmada el 21 de octubre de 2020, y una memoria económica complementaria, firmada el 2 de junio de 2023. Igualmente figuran dos informes de la Dirección General de Presupuestos.

Entendemos que la memoria complementaria se emite en base a los razonamientos expresados en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, nº 1954/2021, de 23 de diciembre, por la que se anulan el Decreto 150/2017 y la Orden de 26/11/2018; en la sentencia se afirma:

“En efecto la jurisprudencia del TS permite una remisión a futuros momentos para evaluar los costes cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Pero sucede que en el caso presente lo que existe es una completa indeterminación. Pues la remisión a normas presupuestarias de años sucesivos es incierta por la propia naturaleza de las cosas, y además, dicha remisión no colma la exigencia jurisprudencial de que se haga, al menos, una estimación aproximada. Y entendemos que,

³ Por su fecha, anterior al cambio de denominación del Parque, el acta reseña la inicial de Sierra Norte de Sevilla.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 7 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



desde luego, dado que no se crea un nuevo parque, sino que se amplía uno ya existente, la administración disponía de elementos suficientes para efectuar una evaluación de costes con un detalle siquiera elemental, mínimo si se quiere, pero que permita conocer, aun de forma aproximada, el coste real que comporta la norma y su ejecución. La conclusión de cuanto se lleva expuesto es que el Decreto debe ser anulado por la notoria insuficiencia de la memoria económica financiera.”

Si bien en el caso que nos ocupa no se amplían los ámbitos de ninguno de los Parques Naturales, no está de más considerar con la mayor precisión y extensión posible la incidencia económica de la aprobación de los PORN y PRUG, por lo que valoramos positivamente la revisión que realiza la Consejería de la documentación económica que incorpora al expediente. Procede recordar que deben adjuntarse, de acuerdo con el inciso final del artículo 3.1 del Decreto 162/2006, todos los datos, estudios, informes y documentación que permitan y faciliten un mejor conocimiento del impacto económico-financiero de la actuación.

En este sentido, la memoria complementaria remitida cuantifica las necesidades de financiación relacionadas en el Marco de Acción Prioritaria 2021-2027 para la Red Natura 2000 en España para las acciones prioritarias que recoge en cada uno de los espacios naturales que relaciona, así como los créditos previstos en el Presupuesto para 2023.

En este sentido, parece más ajustada a la doctrina expresada por el TSJA la memoria complementaria, sin perjuicio de la obligación de incorporar la documentación referida en el Decreto 162/2006 y, en adelante, ajustarse a las previsiones del art. 35 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.

No obstante, señalamos que no se analiza el contenido de la memoria económica desde un punto de vista técnico-contable, porque entendemos excedería de las funciones que tiene asignadas este Gabinete Jurídico.

Por el contrario, en tanto que contenido mínimo de los PORN, exigido por el artículo 20.h de la LPNB, si corresponde advertir que los apartados 8.2 Marco de acción prioritaria de la Red Natura 2000 de los tres PORN reflejan el contenido de la primera memoria económica, no de la memoria complementaria.

5.4.- Informe del Consejo Andaluz de Biodiversidad.

El Consejo Andaluz de Biodiversidad fue creado por el artículo 64 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres, como órgano consultivo y de asesoramiento en las materias forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental, el Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, regula su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

El artículo 13.1.a del Decreto 530/2004 incluye entre las funciones del Pleno del Consejo *“Informar con carácter preceptivo los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos que afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental.”*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 8 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Los PORN, como se ha expuesto, tienen el carácter de normas reglamentarias; además, inciden en las materias señaladas. Por ello resultaría defendible su inclusión en el ámbito del citado artículo 13.1.a, si bien el verdadero alcance de esta norma es discutible, admitiendo diversas interpretaciones.

Por ello, en aras de la seguridad jurídica y para evitar que la ausencia de informe del Consejo, en caso de impugnación judicial de los PORN que nos ocupan, produjera la anulación del decreto, se recomienda que sea solicitado.

5.5.- Consulta a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

A tenor del artículo 19 LPNB, los PORN tienen incidencia en la ordenación del territorio, en tanto *“Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.”*

La Ley 1/1994, de 11 de enero, Ordenación Territorial de Andalucía -vigente cuando se inició la tramitación del PORN y el PRUG-, establecía en su artículo 18.3 que *“Redactado el plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable”*. Conforme al artículo 5.2 y el apartado 13 del Anexo II.I de la Ley 1/1994, los PORN son actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.

Términos prácticamente idénticos resultan del artículo 49.4 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, donde se dice que *“Una vez redactado el plan, el órgano competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo emitirá informe sobre la incidencia territorial de sus determinaciones en el plazo de dos meses. Transcurrido este periodo sin pronunciamiento expreso, se considerará que dicho informe tiene carácter favorable.”*

En el expediente remitido no figura este informe, pero sí solicitud dirigida a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el 15 de junio de 2021; entendemos que, si no se ha emitido el informe, operaría la presunción de su carácter favorable.

5.6.- Informe vinculante del Ministerio de Defensa.

Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la LPNB, se ha recabado informe del Ministerio de Defensa, siendo de carácter vinculante en lo que afecta a la defensa nacional.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 9 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En el informe se declara “que no se ha observado que el mismo afecte a instalaciones, Zonas de interés para la defensa nacional, zonas de seguridad, servidumbres aeronáuticas o servidumbres radioeléctricas.”

5.7.- Inecesariedad de dictamen del Consejo Consultivo.

Aunque en parte nos encontramos ante una disposición de carácter general, ésta no es un reglamento dictado en desarrollo o ejecución de una ley, sino que se limita a materializar un mandato legislativo para la elaboración de PORN, pero no completa, desarrolla, aplica, pormenoriza y cumplimenta o ejecuta la ley (Dictamen del Consejo de Estado 41/2010, de 17 de febrero).

La STSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, de 2 de febrero de 2001, Rec. Nº 901/1997 (también SSTs de 26 de noviembre y 2 de diciembre de 2003), viene a corroborarlo del siguiente modo:

“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”.

Igual conclusión cabe alcanzar respecto a los PRUG, pues como dice la STS de 20 de septiembre de 2012, Rec. n.º 5349/2010, “Que también ha declarado que tal dictamen no es exigible, por no ser reglamentos ejecutivos de la LCEN, en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (...) Más recientemente (...) en la STS 10 de diciembre de 2009, casación 4384/2005, en que la actuación administrativa impugnada en la instancia era el Decreto autonómico 65/1998, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paisaje protegido de los Pinares de Rodeno, STS en la que se insiste en que el PRUG no tiene rango de Reglamento ejecutivo que requiera dictamen de órgano consultivo”.

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

SÉPTIMA.- Sin perjuicio de las objeciones antes señaladas, y por el principio de colaboración que rige el funcionamiento del Gabinete Jurídico, examinaremos en fondo del borrador remitido, formularemos consideraciones sobre los PORN, si bien no sobre los PRUG, dado que aún no han sido aprobados provisionalmente por sus Juntas Rectoras.

1. General. Es de señalar que la opción, legítima, por aprobar en un solo Decreto tres PORN y otros tantos PRUG, puede acarrear inconvenientes prácticos, pues si existiese algún defecto formal que afectara a uno de

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 10 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



esos planes, se podría comunicar a los demás en un hipotético recurso contencioso-administrativo. Por lo que iría en pro de la seguridad jurídica aprobar separadamente los planes de cada parque natural.

2. Contenido mínimo de los PORN. Los PORN cumplen formalmente con el contenido mínimo exigido por el artículo 20 de la LPNB, si bien reiteramos lo antes expuesto en relación a los apartados 8.2 Marco de acción prioritaria de la Red Natura 2000 de los tres PORN, sobre el aspecto económico.

No corresponde a las funciones del Gabinete Jurídico pronunciarse sobre los aspectos puramente técnicos de los Planes.

3. Apartado 6.1 Zonas de Reserva, Zonas A. Los tres PORN contienen un párrafo que dice que la ordenación de los usos en las Zonas A se orientan hacia la conservación y el mantenimiento de los ecosistemas y su funcionalidad, la investigación y la educación ambiental, siendo compatibles “*determinadas actividades de uso público*”, sin concretar cuales o fijar criterios para determinar su compatibilidad.

El apartado 7.5.1 de los PORN, por su parte, declara las actividades incompatibles con los valores ambientales el estado de los recursos naturales, en las Zonas A, pero no son actividades tasadas, dada su letra final:

“Cualquier otra actuación que el correspondiente procedimiento de autorización determine como incompatible, en los términos establecidos en la normativa que resulte de aplicación, en particular aquellas que se determine que causan perjuicio a la integridad del espacio protegido Red Natura 2000.”

Obviamente no son autorizables las actuaciones incompatibles, pero la forma en que están redactados estos apartados hace que muchas actividades cuya incompatibilidad no conste, generen en la población de los Parques la expectativa de su viabilidad, que puede verse frustrada. Por lo que el párrafo señalado del apartado 6.1 debería redactarse de forma menos abierta.

4. Apartado 7.3 Régimen de Intervención administrativa. Entendemos que el régimen de autorizaciones administrativas que, en términos generales regula este apartado respecto de las actividades singulares que refieren los PORN en apartados subsiguientes, se encuentra legitimado por lo dispuesto en la LIENPA. No obstante, debería especificarse que quedan a salvo la obtención de cuantas otras autorizaciones, licencias o permisos fuesen exigible por el resto de legislación sectorial.

En el **punto 3** se mencionan las Autorizaciones Ambientales Integradas y las Autorizaciones Ambientales Unificadas, remitiendo a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Esta ha sido modificada por el Decreto-ley 3/2024, introduciendo la “autorización ambiental unificada simplificada”, quedando sujetas a su obtención “*Las actuaciones no incluidas ni en el anexo I ni en el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente a Espacios Protegidos Red Natura 2000*” (artículo 27.2.b de la Ley 7/2007 reformado).

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 11 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Por lo que los Planes deberían modificar su redacción, adicionando la eventual sujeción a autorización ambiental unificada simplificada. Esta consideración es extensible a la totalidad del texto de los Planes.

5. Apartado 7.4.2.5. Este apartado regula la posibilidad de limitar la carga ganadera “en aquellas fincas dedicadas a la ganadería donde se hayan detectado problemas de sobreexplotación de la vegetación o de erosión del suelo”.

Nos surge la duda de si las limitaciones se impondrían, motivadamente, a las fincas que se ubiquen en un ámbito en el que se ha detectado el “problema”, o si -como actualmente se dice- sólo puede limitarse la actividad en las fincas singulares en las que se haya detectado el “problema”.

OCTAVA.- Por último, recordamos la necesidad de aplicar las Directrices de técnica normativa acordadas en Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005.

Como observaciones específicas de técnica normativa hacemos las siguientes:

8.1. Apartado 7.2 de los PORN. Deberá especificarse en el punto 1 que el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre ha sido modificado por el Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, que adopta 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.

8.2. Disposición Final Cuarta. Conforme a la Directriz 42.f) de las citadas 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 entraría 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.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		07/05/2024 12:37	PÁGINA 12 / 12
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	