

2025.0054

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL DE USO PÚBLICO DEL PARQUE NATURAL SIERRA MORENA DE SEVILLA.

Se ha recibido para informe el proyecto citado, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

I.-COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 8.2º.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el objeto del proyecto de Orden, y la solicitud de informe.

El objeto del proyecto consiste en la Orden por la que aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla.

El proyecto -que figura como “Primer Borrador 10/04/2025”- consta de tres artículos, dos disposiciones finales y cuatro anexos (el primer anexo contiene el ‘Programa Sectorial de Uso Público del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla’; el segundo, el ‘Glosario de actividades’; el tercero, los ‘Criterios de aplicación’, mientras que el anexo IV contiene el ‘Documento técnico. Metodología para la realización del informe de seguimiento y evaluación’).

Con la solicitud de informe, fechada el 14 de mayo de 2025, se acompaña el proyecto de Orden, el acuerdo de inicio del proceso de elaboración normativa suscrito el 9 de mayo, y la memoria de análisis de impacto normativo, que está suscrita el 11 de abril por la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

Segunda.- Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

1. La MAIN remitida es de carácter ‘abreviada’, lo que se justifica en su apartado 1.d) en los siguientes términos:

“El Programa Sectorial que se aprueba:

• Contiene normativa, pero ésta reproduce la regulación contenida en la Ley 2/1989, de 18 de julio, y en Decreto 131/2024, de 23 de julio, por el que se aprobaron el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural.

• No regula ningún procedimiento administrativo.

• No crea ningún órgano colegiado.

• Evita cargas administrativas innecesarias o accesorias. De esta manera, las cargas administrativas derivadas del proyecto de orden no son nuevas, se encuentran recogidas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en la Ley 2/1989, de 18 de julio, la Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	23/05/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/5



se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo (BOJA número 65 de 04/04/2003), la Orden de Consejería de Medio Ambiente, de 13 julio 1999. Acampadas para la realización de actividades de educación ambiental en espacios naturales de Andalucía (BOJA núm. 89 de 3/8/1999) y el Decreto 195/2007, de 26 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario (BOJA número 37 del 12/07/2007), y son las necesarias para garantizar que el derecho de la ciudadanía

al uso y disfrute de la naturaleza, así como al estudio y conocimiento de la misma, sean compatibles con la conservación de los valores ambientales que alberga el espacio protegido y que motivaron su declaración como Parque Natural, ZEC, ZEPA y Reserva de la Biosfera. El PSUP viene a recopilar y mostrar de forma clara para la ciudadanía y las empresas vinculadas con las actividades de uso público y ecoturismo estas cargas preexistentes.

- No tiene impacto de carácter económico (ni directo, ni indirecto), ni de género, ni sobre la infancia, la adolescencia o la familia.

- No genera ningún impacto organizativo ni de recursos de personal. El personal del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla, así como el de la Delegación Territorial de Sostenibilidad y Medio Ambiente en dicha provincia se encargará de la gestión del espacio”.

2. En materia de cargas administrativas.

En el preámbulo del proyecto de Orden se expresa lo siguiente en materia de cargas administrativas:

“Por último indicar que el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla no conlleva nuevas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas de su futura aplicación, puesto que se trata de cargas relacionadas principalmente con actividades recreativas vinculadas al medio natural y actividades deportivas, trámites ya establecidos por normativa previa”.

Como hemos expuesto anteriormente, es algo que igualmente contiene la MAIN de 11 de abril de 2025, reiterándose a lo largo de su contenido (también en su resumen ejecutivo, en el que se indica que el proyecto “no afecta a cargas administrativas” y que “no incorpora nuevas cargas administrativas”); así, en el epígrafe 1.c).VI se expresa que “el Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla no conlleva nuevas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas de su futura aplicación, puesto que se trata de cargas relacionadas principalmente con actividades recreativas vinculadas al medio natural y actividades deportivas, trámites ya establecidos por normativa previa”.

Por estos mismos motivos, se indica en la MAIN que el proyecto “no regula ningún procedimiento administrativo”.

3. En materia de creación de órganos.

La MAIN de 11 de abril de 2025 expresa que la futura Orden “no crea ningún órgano colegiado”.

III. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR.

A la vista del texto, se plantean las siguientes consideraciones:

Preámbulo.

En el párrafo séptimo se afirma que “en la elaboración de esta orden se han tenido en cuenta y se ha adecuado a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía”.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la actual redacción del artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre -tras las modificaciones realizadas en este Decreto, que han afectado a dicho precepto-, no contiene ninguna previsión expresa sobre los *principios* referidos en el preámbulo del proyecto, por lo que debería modificarse su redacción.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	23/05/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/5



Disposición final primera. Habilitación.

La disposición final “habilita a la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios protegidos para dictar cuantas *disposiciones* sean necesarias para el *desarrollo* y ejecución de lo previsto en la presente orden”.

En atención a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía -lo que ha de relacionarse con lo prescrito por el artículo 9.2º.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en ningún caso se pueden delegar las competencias relativas a la adopción de disposiciones de carácter general)-, deberá evitarse cualquier expresión que pueda ser interpretada como que se está facultando a un *órgano directivo* para ejercer la potestad reglamentaria.

CONSIDERACIONES AL ANEXO I: ‘PROGRAMA SECTORIAL DE USO PÚBLICO DEL PARQUE NATURAL SIERRA MORENA DE SEVILLA’.

1. El apartado 4 del Programa, “ordenación de actividades”, comienza estableciendo que “el vigente PORN del Parque Natural Sierra Morena de Sevilla establece en el epígrafe 7.4.3. el régimen general para la realización de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo. El PORN igualmente establece el régimen de intervención administrativa tanto para el uso público como para el resto de actividades en el suelo no urbanizable del ámbito del Parque Natural. Según este régimen, las actividades se clasifican en sometidas a comunicación, sometidas a autorización y prohibidas”.

Y a continuación, su epígrafe 4.1, “procedimiento”, establece lo siguiente:

“El procedimiento para las solicitudes de autorización y comunicación para actividades de Uso Público en este Parque Natural se realizará conforme al procedimiento correspondiente, incluido en el Catálogo de Procedimientos y Servicios. Salvo para el desarrollo de actividades de uso público en senderos señalizados sujetos a cupo máximo de visitantes que, de acuerdo con la normativa de aplicación en el Parque, la autorización se tramitará a través del procedimiento correspondiente habilitado en el Canal de Administración Electrónica. Pudiéndose acceder al tramitador desde la siguiente URL:

<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/cupos-ciudadano/public/login/inicio.jsf>

1. Se iniciará con la presentación de la solicitud ante la Oficina del Parque Natural o la Dirección General con competencias en espacios naturales protegidos sin perjuicio de lo indicado en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015. Según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no (...).”

Son dos las consideraciones a expresar al respecto:

a) Sin perjuicio de lo que expondremos posteriormente sobre la conveniencia de regular de manera separada el *procedimiento para obtener la autorización*, y el *régimen de la comunicación*, en este momento nos limitamos a instar a que cuando se haga mención a esta última, se evite aludir a “solicitud” de comunicación, o a “procedimiento” de comunicación, puesto que el régimen establecido por la legislación estatal básica al respecto precisamente supone que el de la ‘comunicación’ es un sistema de intervención *diferente* al del “procedimiento autorizador”, que se inicia por solicitud del interesado, y que finaliza con una resolución administrativa (lo que no tiene lugar cuando nos encontramos ante la ‘comunicación’).

b) Este epígrafe 4.1 dispone que las personas físicas podrán elegir en todo momento “si se comunican” con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no.

Toda vez que esta previsión se encuentra en un apartado del Programa que también tiene por objeto la figura jurídica de la ‘comunicación’ regulada por el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, proponemos que en lugar de aludir a que “las personas físicas podrán elegir en todo momento *si se comunican* con las Administraciones Públicas (...)”, indique que “las personas físicas podrán elegir en todo momento *si se relacionan* con las Administraciones Públicas (...)”, u otra expresión similar que evite equívocos.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	23/05/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/5



2. Dentro de este epígrafe 4.1, “procedimiento”, se regulan tanto las ‘autorizaciones’ como las ‘comunicaciones’, y se hace sin distinguir el régimen aplicable a estas dos figuras jurídicas.

En efecto, en algunos apartados de este epígrafe 4.1 figuran previsiones que de manera expresa e inequívoca son aplicables a ambas (como sucede en los apartados 1 y 8); en otros figuran previsiones únicamente aplicables a las ‘comunicaciones’, y así se deriva de su redacción (apartado 4). Sin embargo, nuestra observación va dirigida a que también existen otros apartados en los que, sin expresar que únicamente son aplicables a las autorizaciones, entendemos que se trata de previsiones exclusivas de éstas, es decir, que no son aplicables a las comunicaciones (ponemos como ejemplo su apartado 2).

El principio de seguridad jurídica aconseja modificar este apartado cuarto para que quede manifiestamente claro qué régimen jurídico se aplicará a las ‘autorizaciones’, y cual a las ‘comunicaciones’. De este modo se hará efectivo lo expresado en el apartado 1.c).iv de la MAIN:

“el proyecto de orden es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional e internacional, como queda recogido en el marco normativo en el que se inserta, generando un marco normativo estable, *predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilita su conocimiento y comprensión* y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.”

3. El apartado 6 establece que el plazo para dictar y notificar la resolución se computa “desde la fecha que la solicitud ha tenido entrada en el registro electrónico *de la Administración u Organismo competente para su tramitación*”.

Con el objeto de ser más concreto, y de evitar expresiones que solo son plenamente apropiadas en la normativa general -como es el artículo 21.3º.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre-, proponemos la siguiente redacción alternativa: “(...) desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada *en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía*”.

4. Este mismo apartado 6 establece respecto de las empresas de turismo activo que:

“la resolución determinará, además de lo anterior:

- Número o frecuencia de las prácticas, cuando la actividad comprenda una o varias prácticas.

- El plazo de validez. *Salvo petición en contrario, cuando pretenda la realización de actividades por un periodo de dos años, renovable siempre que no existan informes del Colectivo de Agentes de Medio Ambiente sobre incumplimiento de las condiciones establecidas*”.

Para que adquiera pleno sentido, debería modificarse la redacción del inciso que hemos subrayado.

5. Este mismo apartado 6 prescribe que en el caso de acampadas de educación ambiental, la solicitud se entenderá estimada si no se notifica la resolución en el plazo de un mes “*desde su presentación*”.

Por los motivos expuestos anteriormente en un caso similar, y para que se ajuste plenamente a lo establecido por el artículo 21.3º.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debería modificarse su redacción por otra más apropiada, para lo que proponemos:

“(…) si no se notifica la resolución en el plazo de un mes *desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía*”.

6. Debemos llamar la atención a que en varios epígrafes del Programa se regulan determinadas actividades para someterlas bien a ‘comunicación’, bien a ‘autorización’, y se hace bajo unos criterios que

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	23/05/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/5



pueden dar lugar a indefiniciones, y éstas a problemas para su correcta aplicación. A título de ejemplo, mencionamos dos:

- Cuando el apartado 4.3.10 regula el vivaqueo y la acampada asociado a travesía de montaña, dispone que se someterá a ‘comunicación’ cuando se trate de acampada nocturna vinculada a actividades de travesía de montaña para grupos “*inferiores*” a 15 personas o que utilicen “*menos*” de 3 tiendas de campaña. Y a continuación dispone que estará sujeta a ‘autorización’ la acampada nocturna vinculada a actividades de travesía de montaña para grupos “*superiores*” a 15 personas o que utilicen “*más*” de 3 tiendas de campaña. De este modo, parecería que no está regulado el supuesto de esta actividad cuando el grupo sea de 15 personas, o cuando se utilicen 3 tiendas de campaña.

- También suscita dudas el contenido del apartado 4.3.12, respecto de la celebración de romerías, no quedando claro en qué casos estará sujeta a una ‘comunicación’ y en cuales a la obtención de la correspondiente ‘autorización’.

7. Una observación de carácter formal es la dirigida a que debe evitarse la expresión “comunicación *previa*” -que así era denominada en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero que la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, trata como ‘comunicación’, existente en varias ocasiones en el Programa, como sucede en sus epígrafes 4.3.4 (senderismo), 4.3.10 (vivaqueo), y 4.3.12 (romerías).

EL SECRETARIO GENERAL
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Arturo E. Domínguez Fernández.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	23/05/2025
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/5