

**Acuerdo de 5 de marzo de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se convalida el inicio del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Montes de Málaga, efectuado mediante Orden de 29 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.**

**RELACIÓN DE DOCUMENTOS** (Orden cronológico):

**TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES**

N.º de orden	Denominación del documento
1	Orden de inicio del procedimiento
2	Informe de Gabinete Jurídico
3	Memoria justificativa


En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

Sevilla, (fechaado y firmado digitalmente)

EL VICECONSEJERO

Fdo.: Sergio Arjona Jiménez



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACION			
FIRMADO POR	SERGIO ARJONA JIMENEZ	05/03/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jm9B5QJHM7YS4AFMFWA587JKDYV	PÁG. 1/1	

## Orden por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga

El Parque Natural Montes de Málaga fue declarado por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacio Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

La presencia en Montes de Málaga de hábitats naturales que figuran en el Anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante Directiva Hábitats) y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II de la citada Directiva, justificó su inclusión en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC) de la Región Biogeográfica Mediterránea aprobada por Decisión de Ejecución (UE) 2018/37 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea como Montes de Málaga (ES6170038).

En consecuencia, el Parque Natural Montes de Málaga forma parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (en adelante Red Natura 2000), tal y como establece el artículo 3.1 de la Directiva Hábitats y el artículo 42.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.d) de la Ley 2/1989, de 18 de julio y en los artículos 43.3, 45 y 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, normas que incorporan al derecho interno lo establecido en la Directiva Hábitats, corresponde al Consejo de Gobierno, la declaración de la ZEC y la aprobación de medidas de conservación adecuadas, entre los que se incluyen los instrumentos de planificación específicos de los espacios.

Respecto a la planificación de este espacio natural protegido, mediante el Decreto 187/2003, de 24 de junio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga, se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) del citado Parque Natural, instrumentos de planificación que vinieron a sustituir a los aprobados en 1994. Posteriormente fue ampliada la vigencia del Plan Rector de Uso y Gestión por cuatro años en virtud del artículo único apartado 1 de la Orden de 6 de junio 2011.

De conformidad con todo lo anterior, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de los instrumentos de planificación vigentes y el compromiso de adecuarlos a los requerimientos de la Red Natura 2000, conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, mediante el presente decreto se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural Montes de Málaga.



FIRMADO POR	CARMEN CRESPO DIAZ	29/03/2022	PÁGINA 1/2
VERIFICACIÓN	Pk2jm5LK5BU7PMS8T4446JLEFZZHKW	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Conforme a lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, dichos planes se elaboran con la finalidad de adecuar la ordenación y gestión de estos espacios naturales protegidos a los principios inspiradores de la citada Ley y, a su vez, dar cumplimiento a las obligaciones que de ella se derivan, en particular la aprobación del correspondiente Plan de Gestión de la Red Natura 2000 y la integración en un mismo documento de los mecanismos de planificación de las distintas figuras de protección que se solapan en sus respectivos ámbitos geográficos de aplicación, Parque Natural y ZEC. Dichos planes constituirán, por tanto, el instrumento de gestión de la ZEC Montes de Málaga (ES6170038).

Para ello estos planes establecen la regulación específica de los distintos usos y actividades compatibles en su ámbito territorial, así como los criterios básicos para la gestión del Parque Natural. Asimismo, establecen los objetivos de conservación y los criterios y medidas para su gestión como espacios naturales protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, corresponde a esta Consejería el ejercicio, entre otras, de las competencias medioambientales que ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el artículo 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Dentro de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, es la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos a la que le corresponde la propuesta de declaración de espacios naturales protegidos, así como la elaboración, tramitación, seguimiento y evaluación de los PORN, PRUG de los espacios naturales protegidos y otros instrumentos de gestión de la Red Natura 2000 (artículo 14.2.b) y h) del Decreto 103/2019, de 12 de febrero.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, entendiéndose oportuna la elaboración de la disposición que a continuación se indica, conforme se justifica en las memorias justificativa y económica de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, y en uso de las facultades que tengo conferidas.

#### ACUERDO

Iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.

En Sevilla,

LA CONSEJERA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,  
PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
Fdo.: Carmen Crespo Díaz

FIRMADO POR	CARMEN CRESPO DIAZ	29/03/2022	PÁGINA 2/2
VERIFICACIÓN	Pk2jm5LK5BU7PMS8T4446JLEFZZHKW	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

**INFORME SSCC 2024/68. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN EL LUGAR DE IMPORTANCIA COMUNITARIA MONTES DE MÁLAGA (ES6170038) Y SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL MONTES DE MÁLAGA.**

**Asunto: Decreto. Competencia: Medio ambiente; ZEC, PORN y PRUG. Competencia para adoptar el acuerdo de inicio de la elaboración de PORN.**

Remitido por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Sostenibilidad y Medio Ambiente 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 20 de diciembre de 2024 se recibe en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe preceptivo sobre el mencionado proyecto de Decreto, cuyo texto y expediente de elaboración figura en la dirección web:

<https://consigna.juntadeandalucia.es/3d4b42f509f6499c3a6a048aae959a03>

El texto del proyecto de Decreto que se informa es el que figura en las páginas 359 y siguientes, indexado como Borrador 3 bis.

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA. Naturaleza jurídica.**

El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene un triple objeto, declarar la Zona de Especial Conservación Montes de Málaga, y aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga (ZEC, PORN y PRUG en adelante).

Estos Planes sustituirían a los aprobados mediante Decreto 187/2003, de 24 de junio, que quedaría derogado por el decreto cuyo texto nos ocupa.



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA	29/01/2025 11:38	PÁGINA 1 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>



Hemos de valorar la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones que tiene el dicho contenido dual, lo cual apriorísticamente resulta de extrema dificultad, dado que su contenido puede suscitar dudas sobre si estamos ante actos administrativos o disposiciones generales.

La declaración como ZEC de un determinado espacio carece *per se* de contenido sustantivo, limitaciones o regímenes que afecten a terceros, siendo en su mayor parte de carácter técnico y circunscritos a determinar el ámbito geográfico, por lo que han de considerarse como actos administrativos, como así certifica la en STS de 26 de febrero de 2010, Rec. N° 276/2006, cuando indica que:

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

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

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

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

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

*c) Del hecho de que, como ha quedado expuesto, el Acuerdo impugnado en la instancia se limita, exclusivamente, a designar las mencionadas zonas fijando los límites, haciendo una descripción de sus lindes y recogiendo una sucinta cartográfica al respecto, sin establecer régimen jurídico alguno ni limitación alguna*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatZ&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



*para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de la delimitación, único supuesto en que podrá afirmarse que su naturaleza y, por tanto, su forma debería ser la propia de las disposiciones generales”.*

Sin embargo, cuando la declaración de ZEC va acompañada de una planificación específica, como ocurre con los PORN, debe calificarse el instrumento de aprobación como una disposición general, pues como especifica la STSJ de Valencia de 19 de noviembre de 2004, Rec. N° 1650/2002:

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

El contenido de los PRUG, por su parte, 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, 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 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.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	





En conclusión y dado que el proyecto objeto del presente Informe, contiene tanto declaraciones de ZEC como aprobación de PORN y PRUG, el borrador remitido ostenta una naturaleza dual, de acto administrativo respecto a aquellos, mientras que de disposición general en los que se refiere a estos últimos.

**SEGUNDA.-** Acerca del fundamento competencial del proyecto de Decreto que es sometido a nuestro informe, entendemos que se encuentra en los siguientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

- El artículo 57.1.e) 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”*.

- El artículo 235, a tenor del cual: *“La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía”*.

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

**3.1.-** En el ordenamiento comunitario europeo, la norma de referencia es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, también conocida como “Directiva Hábitats”.

Esta Directiva, en virtud de lo previsto en su artículo 3 creó una red ecológica europea denominada “Natura 2000”, y compuesta por los lugares que alberguen determinados tipos de hábitats naturales y de hábitats de especies autóctonas, con el objetivo de mantenerlos o restituirlos a un estado de conservación favorable.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Directiva hábitats, la Comisión aprobó, con base en las propuestas formuladas por los Estados miembros, diversas listas de Lugares de Importancia Comunitaria por albergar alguno de los hábitats naturales o especies autóctonas a los que hemos hecho referencia.

Ha de destacarse especialmente, a los efectos del presente informe, el artículo 4.4 de la Directiva Hábitats, según el cual: *“Una vez elegido un Lugar de Importancia Comunitaria, (...) el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de Zona Especial de Conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años”*.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Señalemos, que el artículo 6.1 de la Directiva hábitats prevé que, una vez designadas sus respectivas Zonas Especiales de Conservación, *“los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo”*.

Según la memoria, por Decisión de Ejecución (UE) 2018/37 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017, por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, el parque se incluyó en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC) de la Región Biogeográfica Mediterránea, como Montes de Málaga (ES6170038).

**3.2.-** En el ordenamiento estatal, la Directiva Hábitats fue transpuesta mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este Real Decreto tiene el carácter de normativa estatal básica, conforme a lo previsto en su Disposición Adicional primera.

El citado Real Decreto prevé en su artículo 5, adaptando lo contemplado en los artículos 4 y 6 de la Directiva Hábitats al reparto constitucional de competencias en materia de espacios naturales protegidos, que: *“Cuando la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de Lugares de Importancia Comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, y como máximo en un plazo de seis años”*.

Debe invocarse asimismo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB en adelante), cuyo carácter de legislación básica se proclama en su Disposición Final primera.

La referida Ley dedica el Capítulo III de su Título II (artículos 41 a 48) a los espacios protegidos de la Red Natura 2000, regulando, de acuerdo con lo establecido en las Directivas Hábitats y 2009/147/CE, las figuras de los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, estableciendo en su artículo 44 que: *“Las Comunidades Autónomas, previo procedimiento de información pública, declararán las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en su ámbito territorial. Dichas declaraciones se publicarán en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitat y especies por los que se declararon cada uno”*

El artículo 45.1.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, señala a su vez, que una vez declarados dichos espacios protegidos por la Comunidad Autónoma respectiva, deberán aprobarse por la misma Administración autonómica los correspondientes planes o instrumentos de gestión, específicos o integrados en otros planes, que incluirán, al menos, los objetivos de conservación del espacio y las medidas apropiadas para mantenerlo en un estado de conservación favorable.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatZ&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	





**3.3.-** En el ordenamiento autonómico andaluz, la norma de referencia es la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección (LIENPA en lo sucesivo), que en su artículo 2.1.d), al enumerar las distintas figuras de protección de espacios naturales existentes en Andalucía, regula la categoría de las “Zonas de Importancia Comunitaria” en los términos siguientes, que reproducimos de forma literal, por ser el fundamento legal más inmediato del proyecto de Decreto que nos ocupa:

*“Se entenderá por Zonas de Importancia Comunitaria los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea “Natura 2000” y que son: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.*

*Las Zonas de Especial Protección para las Aves son los espacios delimitados para el establecimiento de medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria.*

*Las Zonas Especiales de Conservación son los espacios delimitados para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales de interés comunitario y de los hábitat de las especies de interés comunitario y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria.*

*La declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves y de Zonas Especiales de Conservación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, debiendo garantizarse en todo caso la participación social a través de los trámites de información pública y audiencia. La declaración conllevará la inclusión de las mismas en el Inventario.*

*En el Decreto de declaración se establecerán, de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios, las medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable, así como aquellas que eviten las afecciones significativas a las especies objeto de protección, en particular de las aves, para garantizar su supervivencia, descanso y reproducción. Estas medidas podrán establecerse, en su caso, mediante planes de ordenación y gestión específicos”.*

Esta Ley, en su artículo 7, contiene la lista de los declarados Parque Natural, donde figura el de los Montes de Málaga.

**3.4.-** Por último el presente proyecto de Decreto aprobaría el PORN, cuyo régimen general se contiene en el Capítulo III del Título I de la LPNB, señalando en su artículo 16 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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



*determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”.*

El artículo 21.1 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”.*

También contiene el PRUG, cuya aprobación provisional corresponde a la Junta Rectora, y la definitiva, según el artículo 31.5 de la LPNB, *“corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación”.*

#### **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 seis artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cuatro 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, con olvido de su envío a estos Servicios Centrales.

En todo caso, recordamos que los defectos de tramitación de un instrumento normativo conllevan la anulación del mismo *in toto*<sup>1</sup>, 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.

#### **5.1. Inicio de la tramitación.**

---

<sup>1</sup> 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		29/01/2025 11:38	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Se detecta la falta de Acuerdo del Consejo de Gobierno para la formulación de los PORN, como dispone el **artículo 18 de la LIENPA**:

*“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.”*

Suprimida la Agencia de Medio Ambiente por la disposición adicional séptima de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997, se determinó que sus competencias y funciones fueran asumidas por la Consejería competente en materia de medio ambiente.

La elaboración de la declaración ZEC, del PORN y del PRUG se ha iniciado por Orden de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, de 29 de marzo de 2022, no por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Consideramos que efectivamente es competente la Consejería para acordar el inicio de la tramitación de la declaración y del PRUG, pero no del PORN. Entendemos 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, dada su naturaleza de disposición general.

## **5.2.- 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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 8 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Decreto 622/2019, será emitido por las Secretaría General Técnica de la Consejería a la que pertenezca el centro directivo que impulsa la norma.

La guía metodológica fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024 (BOJA de 17 de mayo), esto es, con posterioridad a la Orden de inicio de la tramitación del texto que informamos, firmada el 29 de marzo de 2022, por lo que no serían aplicables al mismo tales modificaciones.

### 5.3.- Sobre la memoria económica.

En el expediente figuran tres memorias económicas. Las dos primeras datan, respectivamente, de 15 de marzo de 2022 y de 6 de junio de 2023. Ésta entendemos que se emite como complemento de la anterior, 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, 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 amplía el ámbito del Parque Natural, 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.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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

La tercera memoria económica, de 17 de junio de 2024, se elabora siguiendo la recomendación de la Secretaría general Técnica de la Consejería, contemplando la distribución de los créditos iniciales por fuentes de financiación y medidas del Presupuesto de la Comunidad para el ejercicio 2024. La actualización de los datos económicos a 2024 está sin embargo desfasada, al estar aprobado el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, por Ley 7/2024, de 23 de diciembre.

Por lo que el argumento expuesto por la Secretaría General Técnica para actualizar los datos al presupuesto vigente en ese momento, es predicable ahora al presupuesto para 2025, sometiéndola a informe de la Dirección General de Presupuestos si hubiera modificaciones.

#### **5.4.-Innecesariedad 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 realizar una declaración de ZEC -acto debido como se ha expuesto en consideraciones anteriores-, y 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*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 10 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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”.

En tanto la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía sigue señalando como materias de consulta preceptiva los “Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones”, sin incluir una previsión expresa sobre este tipo de disposiciones, entendemos que no resulta preceptivo el dictamen del Consejo.

#### **5.5.- 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.”

Ahora bien, tal y como se expone en la consulta verbal SSP100074/16 sobre la preceptividad del informe de este Consejo, se respondía a la cuestión, tanto en relación a las declaraciones de ZEC con aprobación de sus PORN/PRUG, como a los decretos que solo aprueben éstos en el sentido de que “*tampoco procedería el informe, puesto que el Consejo no tendría competencias en materia de “espacios naturales protegidos”, sino forestal, flora y fauna, distinguiendo el Estatuto de Autonomía las tres materias de forma diferenciada*”.

Criterio que se reitera en el presente.

**5.6. Trámites específicos para las declaraciones de ZEC.** Consideramos cumplido el trámite específico de información pública establecido en el artículo 45, primer párrafo, de la LPNB, y 2.1.d de la LIENPA. En el segundo párrafo del artículo 45 de la LIENPA, se prevé la publicación en diarios oficiales, así como que la dación de cuenta al Ministerio competente para su comunicación a la Comisión Europea, trámites ambos que son posteriores a la aprobación del Decreto.

**SEXTA.-** 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.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatZ&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	





**6.1.** Conforme al artículo 45, segundo párrafo, de la LPNB la declaración de ZEC se ha de publicar en el BOJA, “*incluyendo información sobre sus límites geográficos y los hábitats y especies por los que se declararon*”. El artículo 2 del Decreto se remite a los Anexos I y II, en relación a la delimitación geográfica de la ZEC, pero no encontramos en el proyecto, ni en el texto del Decreto ni en los Anexos, la identificación de los hábitats y especies determinantes de la declaración.

**6.2. Anexo III.** Este Anexo contiene el PORN del Parque Natural y ZEC Montes de Málaga. Ha de advertirse que no corresponde a las funciones del Gabinete Jurídico pronunciarse sobre los aspectos puramente técnicos de estos planes, por lo que las observaciones que siguen se limitan a su contenido normativo, propio de una disposición general.

Se cumple formalmente con el contenido mínimo exigido por el artículo 20 de la LPNB, sin perjuicio de las observaciones siguientes.

**6.2.1. Epígrafe 7.3.8:** Se debería citar el artículo 115.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

**6.2.2. Epígrafe 6, en relación con los Epígrafes 7.4.1.3 y 7.5.** En el Epígrafe “6. Zonificación”, el PORN establece dos zonas:

Las Zonas B, de regulación especial, “*Incluye aquellos espacios con alto valor ambiental, que se caracterizan por la capacidad de acoger diversas funciones, como son la ecológica, protectora, paisajística (sic) y social. Ocupan una superficie de 4.748,2 ha, suponiendo el 95,25 % del Parque Natural.*”, en la que “*la ordenación y gestión debe ir encaminada a la conservación y protección de las masas forestales, a favorecer una mayor cobertura vegetal y una mayor diversidad estructural y florística y a la recuperación de los ecosistemas degradados que presenten riesgos de erosión alto.*”

El Epígrafe 7.5.1 contiene normas particulares sobre las actividades que se consideran incompatibles, entre las que están “*Las nuevas autorizaciones, permisos o concesiones de aprovechamiento o explotación de los recursos geológicos, así como la ampliación superficial de los perímetros otorgados de los derechos que pudieran existir en lo que afecten al ámbito del Parque Natural, cuando quede justificado que puedan afectar negativamente a los hábitats y a las especies que han motivado la designación del espacio natural protegido, sea previsible que ocasionen una pérdida de la integridad ecológica o tengan un efecto apreciable en lo que respecta al objetivo de conservación del espacio natural protegido.*”

Y las Zonas C, de regulación común, que “*Se corresponde con las principales zonas agrícolas existentes en el ámbito del Parque Natural, en las que se desarrollan cultivos arbóreos de almendro y olivar, ubicados en monte público y enclavados de titularidad privada existentes en el Parque Natural. También se incluyen en estas zonas las edificaciones rurales y su entorno inmediato. El conjunto de las Zonas C, representan el 4,75 % (236,8 ha) de la superficie del Parque Natural*”, cuya ordenación y gestión “*debe ir encaminada al mantenimiento de los*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



sistemas agrícolas existentes, favoreciendo el desarrollo de prácticas agrícolas acordes a los objetivos del Parque Natural, sin que ello suponga una transformación o degradación de sus características paisajísticas y se garantice la protección de los suelos frente a los procesos de erosión.”

El Epígrafe 7.5.2 contiene normas particulares sobre las actividades que se consideran incompatibles.

El Epígrafe 7.4.1.3 del PORN dice:

*“Con carácter general, se consideran compatibles en el ámbito del presente Plan los usos ordinarios definidos en el artículo 21.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía, así como las actuaciones ordinarias vinculadas a los mismos, definidas en el artículo 21.2 de la citada Ley 7/2021, de 1 de diciembre, sin perjuicio de las limitaciones y del régimen de intervención administrativa establecidos en el presente Plan, así como de las condiciones que se determinan en el PRUG del Parque Natural Montes de Málaga.”*

Hemos de mencionar que la sentencia del Tribunal Constitucional nº 25/2024, de 13 de febrero, rec. de inconstitucionalidad nº 1413-2022, establece la interpretación conforme a la Constitución de los artículos 19.1.a y 21.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Sobre el artículo 19.1.a, dicha sentencia dice: *“Por tanto, la proyección de esta doctrina a la clasificación del suelo rústico por la que opta la ley impugnada determina que, para el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, previsto en el art. 14.1 a) LISTA, no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia, tal como señala el último inciso del precepto impugnado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo”.*

Y sobre el 21.1, dice: *“Así interpretados, en el sentido de que se trata de usos ordinarios del suelo rústico que son posibles en los terrenos calificados como «suelo rústico común», los términos «mineros», «energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 LISTA no incurren en contradicción alguna con la legislación básica. Esta interpretación será llevada al fallo.”*

De acuerdo con esto, las Zonas B no pueden ser consideradas “suelo rústico común”, y es discutible que las Zonas C, aun denominadas de “regulación común”, sean “suelo rústico común” a la vista de los usos previstos en ellas.

Dicho lo anterior, y a la vista de que el Epígrafe 7.5.1 solo considera que los mineros sean usos incompatibles con protección de las Zonas B *“cuando quede justificado que puedan afectar negativamente a los hábitats y a las especies que han motivado la designación del espacio natural protegido, sea previsible que ocasionen una pérdida de la integridad ecológica o tengan un efecto apreciable en lo que respecta al objetivo de conservación*

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



del espacio natural protegido”, consideramos que el Epígrafe 7.4.1.3 no se compadece con la interpretación conforme a la Constitución del artículo 21.1 de la Ley 7/2021 de 13 de diciembre.

En tanto, según parece, se declaran compatibles con el régimen de protección de las Zonas B los usos mineros, debe realizarse una declaración expresa, pues no se trata de usos ordinarios.

Esto es también predicable para los usos de energías renovables, pues el Epígrafe 7.4 ni los permite ni los prohíbe; y el Epígrafe 7.5.1 no los declara incompatibles, creándose la duda de si están permitidos como actuaciones extraordinarias, más allá del autoconsumo (Epígrafe 7.4.5.2.f del PORN).

**6.2.3. Epígrafe 7.4.3.5.** Las previsiones de este Epígrafe encajan en el concepto de modificación que ofrece el Epígrafe 7.1.2.2, por lo que recordamos que deberá ajustarse a sus disposiciones.

Además, para la letra b), sobre el desarrollo de otras actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo distintas de las relacionadas en los Epígrafes 7.4.3.1. a 7.4.3.4, recordamos que el artículo 13 de la LIENPA requiere autorización administrativa.

**6.2.4. Epígrafe 7.5.1.c), Normas particulares de las Zonas B.** Este Epígrafe dice se considera incompatible “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 aquéllas que se determine que causan perjuicio a la integridad del espacio natural protegido”, sin concretar cuales o fijar criterios para determinar su compatibilidad.

Obviamente no son autorizables las actuaciones perjudiciales para el Parque, pero la redacción de este Epígrafe hace que muchas actividades cuya incompatibilidad no consta, generen en la población de los Parques la expectativa de su viabilidad, que puede verse frustrada. Por lo que el párrafo señalado debería redactarse de forma menos abierta.

**SÉPTIMA.-** 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 señalamos la siguiente:

**7.1. Epígrafe 6. Zonificación, del PORN.** Se detecta un error ortográfico, donde se dice que las Zonas B incluyen espacios con alto valor ambiental, caracterizados por la capacidad de acoger diversas funciones, como la “paisajística”.

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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		29/01/2025 11:38	PÁGINA 14 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



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		29/01/2025 11:38	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN	PzPpxDlaLjatz&a0xoiLV8HiBqCxqX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	

## MEMORIA JUSTIFICATIVA

**Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se convalida el inicio del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Montes de Málaga, efectuado mediante Orden de 29 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.**


De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establecía la estructura orgánica de la entonces Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, correspondía a la misma el ejercicio, entre otras, de las competencias medioambientales que ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el artículo 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Dentro de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, correspondía a la anterior Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos la propuesta de declaración de espacios naturales protegidos competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, así como la evaluación y seguimiento del impacto socioeconómico de la creación y desarrollo de las distintas figuras de protección de dichos espacios, en particular de los parques naturales, y la elaboración, tramitación, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de los espacios naturales protegidos, y otros instrumentos de gestión de la Red Natura 2000, todo ello de conformidad con lo dispuesto en las letras b) y h) del citado Decreto 103/2019, de 12 de febrero.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a la vista de las memorias justificativa y económica de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, se dicta Orden de 29 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.

En el marco de dicho procedimiento de elaboración se emite informe de Gabinete Jurídico SSCC 2024/68, de fecha 29 de enero de 2025, cuya Consideración Jurídica Quinta apartado 5.1 pone de manifiesto la ausencia en el expediente de acuerdo de formulación respecto a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Montes de Málaga, como sería exigible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección, indicando a su vez la posibilidad de convalidar dicho defecto de tramitación.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	03/03/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmWGHSRZAEDD3E49K8RWZZKJ5NU	PÁG. 1/2	



En este sentido, 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, establece en su artículo 18.2 que *“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”*.

Posteriormente, la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997 establece en el apartado Dos de su disposición adicional séptima que *“las competencias y funciones de la Agencia de Medio Ambiente quedan atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente.”*

Por su parte, el artículo 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su apartado 1 que *“La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”*. Por su parte el apartado 3 recoge que *“si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.”*

Vistos los preceptos legales citados, y teniendo en consideración las observaciones realizadas por el Gabinete Jurídico en el seno de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su sesión del pasado 27 de febrero, se propone la elevación a Consejo de Gobierno de propuesta de convalidación del inicio del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Montes de Málaga, efectuado mediante Orden de 29 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.

EL DIRECTOR GENERAL DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Fdo.: José Enrique Borrallo Romero

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	03/03/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmWGHSRZAEDD3E49K8RWZZKJ5NU	PÁG. 2/2	