

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 13/2023, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL BAHÍA DE CÁDIZ, EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PARQUE NATURAL DEL ESTRECHO Y DEL PARAJE NATURAL PLAYA DE LOS LANCES Y EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL DEL ESTRECHO Y MEDIDAS DE GESTIÓN PARA LA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN Y SE MODIFICAN EL DECRETO 90/2006, DE 18 DE ABRIL Y EL DECRETO 1/2017, DE 10 DE ENERO

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

Vocal primero

D. Luis Palma Martos

Vocal segunda

Dña. María del Rocío Martínez Torres

Secretario del Consejo

D. Luis Panea Bonafé

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 9 de octubre de 2023, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 28 de julio de 2023 se recibió en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) solicitud de informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, remitida por la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación





de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril y el Decreto 1/2017, de 10 de enero.

2. Con fecha 28 de septiembre de 2023, el DPCMRE de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) tanto del Parque Natural Bahía de Cádiz como del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de Los Lances, y las medidas de gestión para la zona especial de conservación (en adelante, ZEC).

Además, se actualiza el PORN del Parque Natural Sierra de Grazalema, aprobado por Decreto 90/2006, de 18 de abril, por el que se aprueban el PORN y el PRUG del Parque Natural Sierra de Grazalema, modificándose los Mapas 1050-22 y 1050-23 del epígrafe 8, y el Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación (en adelante, ZEC) Complejo Endorreico de Espera (ES0000026), Laguna de Medina (ES0000027), Complejo Endorreico de Chiclana (ES0000028), Complejo Endorreico del Puerto de Santa María (ES0000029), Complejo Endorreico de Puerto Real (ES0000030), Laguna de Los Tollos (ES6120011), Lagunas de Las Canteras y el Tejón (ES6120014), Laguna de La Ratosa (ES6170001), Lagunas de Campillos (ES6170015), Complejo Endorreico de Utrera (ES6180001), Complejo Endorreico La Lantejuela (ES6180002), Laguna del Gosque (ES6180003) y Laguna de Coripe (ES6180006) y se aprueban el PORN de las



Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el PORN de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga y el PORN de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla, modificándose las condiciones para la autorización de nuevos regadíos.

El texto consta de 4 artículos, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y seis anexos, con el siguiente contenido:

- **Artículo 1**, con la aprobación de los PORN de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho y del Paraje Natural Playa de Los Lances y su vigencia.
- **Artículo 2**, con la aprobación de los PRUG de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho y del Paraje Natural Playa de Los Lances y su vigencia.
- **Artículo 3**, sobre la descripción literal y gráfica de los límites del Parque Natural Bahía de Cádiz y del Parque Natural del Estrecho.
- **Artículo 4**, en relación con el régimen de protección y gestión y medidas de conservación.
- **Disposición derogatoria única**, por la que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto y, en particular, el Decreto 79/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Decreto 308/2002, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa y el Decreto 262/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Frente Litoral Algeciras-Tarifa, aprobado por Decreto 308/2002, de 23 de diciembre.
- **Disposición final primera** con la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra de Grazalema, aprobado por Decreto 90/2006, de 18 de abril, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Grazalema.
- **Disposición final segunda**, con la Modificación del Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación Complejo Endorreico de Espera (ES0000026), Laguna de Medina (ES0000027), Complejo Endorreico de Chiclana (ES0000028), Complejo Endorreico del Puerto de Santa María (ES0000029), Complejo Endorreico de Puerto Real (ES0000030), Laguna de Los Tollos (ES6120011), Lagunas de Las Canteras y el Tejón (ES6120014), Laguna de La Ratosa (ES6170001), Lagunas de Campillos (ES6170015), Complejo Endorreico de Utrera (ES6180001), Complejo Endorreico La Lantejuela (ES6180002), Laguna del Gosque (ES6180003) y Laguna de Coripe (ES6180006) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla.



- **Disposición final tercera**, en la que se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto.
- **Disposición final cuarta** (en el texto normativo existe un error formal al repetirse la disposición final tercera), con la fecha de la entrada en vigor.
- **Anexo I** con el PORN del Parque Natural Bahía De Cádiz.
- **Anexo II** con el PRUG del Parque Natural Bahía De Cádiz.
- **Anexo III** con el PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances.
- **Anexo IV** con el PRUG del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la ZEC.
- **Anexo V** con la descripción literal de los límites del Parque Natural Bahía de Cádiz.
- **Anexo VI** con la modificación de los mapas 1050-22 y 1050-23 del epígrafe 8. Cartografía de ordenación, del Anexo I del Decreto 90/2006, de 18 de abril.

IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN

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

IV.1. En materia de protección y conservación del medio ambiente

IV.1.1. Normativa europea

- 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 silvestre (Directiva Hábitats).
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves).
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua).

IV.1.2. Normativa estatal

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad.
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes.



- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.
- Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.
- Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.

IV.1.3. Normativa autonómica

- 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.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (Ley GICA).
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas para Andalucía.
- Ley 8/2003, de 28 octubre, de la flora y fauna silvestres de Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa.
- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.
- Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan general del turismo sostenible de Andalucía META 2027.
- Decreto 234/2021, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Plan andaluz de acción por el clima.
- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



- Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y se crea su comisión de seguimiento.
- Decreto 177/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Bahía de Cádiz.
- Decreto 79/2018, de 10 de abril, por el que se aprueba el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural del Estrecho y su Área de Influencia Socio-Económica y el Programa Operativo Horizonte 2019.
- Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020).
- Decreto 172/2017, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de las Dehesas de Andalucía, se crea su Comité de Seguimiento y se modifica el Decreto 57/2011, de 15 de marzo, por el que se regula la Comisión Andaluza para la Dehesa y el Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, por el que se regula la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz de Biodiversidad.
- Decreto 98/2004, de 9 de marzo, por el que se crea el Inventario de Humedales de Andalucía y el Comité Andaluz de Humedales.
- Decreto 57/2003, de 4 de marzo, de declaración del Parque Natural del Estrecho.
- Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía.

IV.2. En materia de competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado

- Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).



- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015).
- Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía (en adelante Decreto 622/2019).

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto normativo objeto de informe supone un instrumento de planificación estratégica, con repercusión en numerosos ámbitos, como son el territorial, el poblacional o el económico, lo que hace necesario analizar la incidencia que el mismo puede tener sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito del territorio de los municipios afectados que conforman los Parques Naturales.

Conviene destacar al respecto que los PORN y PRUG, así como medidas de gestión para la ZEC, de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, contienen un estudio y análisis de repercusión de los distintos sectores económicos que pudieran verse afectados.

En este sentido, en el presente apartado se resaltarán aquellas cuestiones que desde el punto de vista de competencia y de una buena regulación económica pudieran verse afectadas, ya que la protección del espacio territorial y la regulación de la actividad económica que de ella se deriven pueden suponer restricciones al acceso o ejercicio de las actividades económicas que se desarrollen en estos espacios.

A este respecto, y en la medida del espacio territorial, conviene realizar una primera aproximación sobre el ámbito territorial al que afecta este proyecto de Decreto, recordando que los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho se incardinan dentro de la Red de Parques Naturales en Andalucía, que comprende un total de 24 espacios¹, que abarcan una superficie total de casi un millón y medio de hectáreas (1.440.075,46 ha)² distribuidos en el territorio según se aprecia en el siguiente mapa:

Imagen 1. Mapa de Parques Naturales de Andalucía.

https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page-%C3%ADndice/-/asset_publisher/zX2ouZa4r1Rf/content/mapa-actualizado-de-la-renpa/20151

¹ Los 24 parques naturales se encuentran detallados en: (<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/legislacion-autonomica-nacional/parques-naturales?categoryVal=>)

² Según datos extraídos de las estadísticas de Medio Ambiente para el 2019 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Red de Información Ambiental de Andalucía - Espacios naturales protegidos de Andalucía (resumen), 2019): <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/vem/?c=Tabla/indicador/3829>



1. Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, 2. Despeñaperros, 3. Sierra de Andújar, 4. Sierra Mágina, 5. Sierra de Cardeña y Montoro, 6. Sierra de Hornachuelos, 7. Sierra Morena de Sevilla, 8. Sierra de Aracena y Picos de Aroche, 9. Doñana, 10. Bahía de Cádiz, 11. La Breña y Marismas de Barbate, 12. El Estrecho, 13. Los Alcornocales, 14. Sierra de Grazalema, 15 Sierra de las Nieves, 16 Montes de Málaga, 17 Sierras Subbéticas, 18 Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, 19 Sierra de Huétor, 20 Sierra Nevada, 21 Sierra de Baza, 22 Cabo de Gata-Níjar, 23 Sierra María - Los Vélez y 24 Sierra de Castril.

Junto a ello, estos espacios se entremezclan dentro del conjunto de figuras que gozan de especial protección por la legislación nacional o autonómica: parques nacionales, reservas naturales, parajes naturales, paisajes protegidos, monumentos naturales, parques periurbanos, reservas naturales concertadas, etc., que configuran la Red de Espacios Naturales Protegidos en Andalucía (RENPA).

A lo anterior, hay que unir los espacios de alto valor ecológico y de especial protección dentro de la Unión Europea, lo que configura la Red Natura 2000 que abarca, en el ámbito competencial de la Junta de Andalucía, 2,67 millones de hectáreas, de las que 2,59 millones son terrestres y 0,07 millones marinas. Para su gestión y conservación, la Red Natura 2000 se encuentra incluida íntegramente en la RENPA, en virtud del Decreto 95/2003, de 8 de abril, estando integrada por 198 espacios protegidos, así como 63 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Y 190 Lugares de Interés Comunitario (LIC), de los que 176 están declarados Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

En el espacio marino limítrofe con Andalucía, en el ámbito competencial de la Administración General del Estado, existen 7 ZEPA (0,51 millones de hectáreas) y 9 LIC (0,6 millones de hectáreas), de los que 6 se han declarado ZEC (0,04 millones de hectáreas)³.

Así, cabe señalar que, si bien la existencia de esta red de protección del entorno natural es muy positiva desde el punto de vista de la protección ambiental, este objetivo debe acompañarse con el desarrollo económico sostenible, que implica una simbiosis entre desarrollo económico y la sostenibilidad a largo plazo.

³ Datos extraídos del Portal Ambiental de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/espacios-protegidos-red-natura-2000>



Por tanto, el contenido dispositivo de los PORN y de los PRUG debe ser evaluado desde la perspectiva de una regulación económica eficiente, bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, de tal manera que la protección de los intereses medioambientales sea compatible con el desarrollo e impulso de actividades económicas, no creando trabas administrativas innecesarias que las dificulten y realizando un análisis previo de su idoneidad y oportunidad.

En concreto, respecto a los Parques Naturales que nos ocupan, se señala que ambos se encuentran situados en la zona sur de Andalucía, en la provincia de Cádiz.

Centrándonos en el Parque Natural Bahía de Cádiz, es palmario que se localiza en la costa gaditana occidental, en los términos municipales de El Puerto de Santa María, Puerto Real, Chiclana de la Frontera, San Fernando y Cádiz, cuyos núcleos de población están fuera del espacio protegido.

Tabla 1. Municipios que forman parte del Parque Natural Bahía de Cádiz.

Municipio	% de la superficie terrestre del Parque Natural perteneciente al municipio	% de la superficie terrestre del municipio incluida dentro del Parque Natural
Cádiz	4	32
Chiclana de la Frontera	26	13
El Puerto de Santa María	15	10
Puerto Real	27	15
San Fernando	14	49

Fuente. PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz.

La dimensión del Parque Natural Bahía de Cádiz es de 10.524 ha lo que representa un 0,73% del total de la superficie de los Parques Naturales de Andalucía (1.440.075,46 ha), estando ocupado la mayor parte de su suelo por marismas (algo más el 47%) y por las salinas (más del 22% del suelo)⁴.

⁴ Ver apartado “2.3.1. Usos del suelo” del PORN del Parque Natural Bahía De Cádiz.



Tabla 2. Usos del suelo Parque Natural Bahía de Cádiz.

Agrupación	Distribución de la superficie (%)
Agrícola y ganadero	<0,1
Bosque y matorral	1,1
Infraestructuras e instalaciones	2,9
Marisma	47,3
Pastizal	0,9
Piscifactorías	<0,1
Playas y dunas	2,9
Ríos, canales, lagunas y estuarios	5,9
Salinas	22,3
Suelo desnudo	0,3
Ámbito marino	16,3

Fuente. PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz.

La titularidad de los terrenos incluidos en el ámbito de este espacio protegido está determinada en buena medida por constituir bienes de dominio público marítimo-terrestre. Así las playas, dunas, marismas, caños y planicies mareales son de titularidad pública. Las salinas, al haberse constituido en antiguos terrenos de marismas, se consideran como un tipo singular de marisma inundable transformada y se integran como bien de dominio público marítimo-terrestre.

Con respecto al Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, cabe decir que se localiza en el extremo sur de la Península Ibérica, ocupando parte de los municipios de Tarifa y Algeciras. Tiene carácter marítimo-terrestre, siendo uno de los tres parques naturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía que incluye una franja marina (el 49% de la superficie del Parque es marina).

Tabla 3. Municipios que forman parte del Parque Natural del Estrecho

Municipio	% de la superficie del ámbito del Plan perteneciente al municipio	% de la superficie del municipio incluida dentro del ámbito del Plan
Tarifa	39	18
Algeciras	12	27

Fuente. PORN del Parque Natural del Estrecho.

La dimensión del Parque de Estrecho es de 19.181 ha y está conformado por dos sectores separados, situados respectivamente al Oeste y al Este del núcleo urbano de Tarifa y que presentan características y orientaciones de sus costas distintas (ver apartado 2.1 del PROG del Parque Natural).

La mayor parte del ámbito terrestre del ámbito del Parque Natural de Estrecho tiene vocación forestal (92%) siendo las principales formaciones el matorral (27%), los pastizales (28%) y las formaciones arboladas (12%). Por su parte, las superficies agrícolas son prácticamente marginales (0,25%). Cabe señalar, no tanto en términos absolutos, sino por su relevancia cualitativa, el 5,30% de superficie construida o alterada.



Tabla 4. Usos del suelo Parque Natural del Estrecho.

Uso	Superficie (%)
Formaciones arboladas de coníferas	7,74
Formaciones arboladas de quercíneas	4,73
Formaciones de matorral	27,26
Formaciones riparias y de humedales	0,11
Otras formaciones arboladas	17,22
Pastizales	28,27
Superficies agrícolas	0,25
Superficies construidas o alteradas	5,30
Superficies de agua	0,38
Playas y arenales	1,71
Otros (roquedos, zonas incendiadas, talas, etc.)	6,02

Fuente. PORN del Parque Natural del Estrecho.

La propiedad de la tierra en el ámbito de aplicación del Plan del Parque Natural de Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances se caracteriza por la importancia de la propiedad pública, siendo el hecho diferenciador de este espacio litoral. Aproximadamente el 72% está sometido a algún tipo de régimen de propiedad público. El Estado, la Comunidad Autónoma y los municipios están presentes en los terrenos vinculados a la Defensa Nacional (693 ha), a los bienes de dominio público marítimo-terrestre como playas, dunas, marismas y demás espacios costeros, y a los montes públicos.

Adicionalmente, cabe destacar que el proyecto remitido no sólo planifica un ámbito territorial, sino que concentra su principal repercusión en la población de los municipios que conforman los Parques Naturales, siendo los habitantes de dichos municipios los principales destinatarios de la ordenación y planificación económica.

Así, son varias las circunstancias que caracterizan la población de los municipios de las comarcas que configuran los Parques Naturales de referencia⁵.

Los municipios de la comarca geográfica de la Bahía de Cádiz representan solamente el 8% de la superficie total de la provincia de Cádiz, sin embargo acogen al 35% de la población total, siendo indicativo de la concentración poblacional existente en este enclave.

La población de los municipios de la comarca geográfica de la Bahía de Cádiz estaba próxima a los 426.000 habitantes en 2021. El tamaño poblacional oscila entre los casi 42.000 de Puerto Real y los 114.000 habitantes de Cádiz, siendo las ciudades con una superficie municipal menor las que acogen a un mayor porcentaje de la población. Se observa que el conjunto de asentamientos ubicados en torno al saco interno

⁵ Ver epígrafe “2.4.1. Población y sistema de asentamientos” del PORN del Parque Natural Bahía De Cádiz.



de la Bahía constituyen el centro neurálgico de la aglomeración, ya que las ciudades de Cádiz, San Fernando y Puerto Real, concentran alrededor del 70% de la población total.

Respecto a la evaluación poblacional a lo largo de los últimos años, cabe señalar que la población del municipio de Cádiz presenta los niveles más críticos en términos de pérdida de población, con una reducción del 18% en el 2000-2021, mientras que en el resto de municipios se ha incrementado. Especialmente llamativo es el caso de Chiclana de la Frontera con un aumento del 44% para el mismo periodo de tiempo. El Puerto de Santa María y Puerto Real han visto un incremento más moderado, aunque también destacable, en torno al 18%, mientras que en el caso del municipio de San Fernando, el incremento ha sido del 8%.

Tabla 5. Evolución de la población en los municipios del Parque Natural Bahía de Cádiz.

Municipio	Núcleos de población	Habitantes (nº)		Evolución población (%)
		2000	2021	2000-2021
Cádiz	1	140.061	114.244	-18,43
Chiclana de la Frontera	12	59.857	86.306	44,19
El Puerto de Santa María	30	75.478	89.060	17,99
Puerto Real	10	35.182	41.771	18,73
San Fernando	2	88.179	94.867	7,58
TOTAL	55	398.757	425.993	6,89

Fuente. PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz.

En relación con los municipios del Parque Natural del Estrecho y su población, la extensión superficial de la comarca geográfica es de 1.524 km², lo que supone en torno a una quinta parte del total de la provincia. Los municipios de Algeciras y Tarifa tienen una superficie de 505 km², de los que más del 80% pertenecen a este último. Según el padrón de 2021, se han superado los 141.000 habitantes entre los dos municipios, lo que supone un incremento de más del 18% desde el año 2.000.

Tabla 6. Evolución de la población en los municipios del Parque Natural del Estrecho.

Municipio	Núcleos de población	Habitantes (nº)		Evolución población
		2000	2021	2000-2021
Algeciras	2	104.087	122.982	18,15%
Tarifa	8	15.481	18.466	19,28%
TOTAL	10	119.568	141.261	18,30%

Fuente. PORN del Parque Natural del Estrecho.

Con respecto al desarrollo sostenible de las actividades económicas en el ámbito territorial de los Parques Naturales del ámbito de este informe, debe señalarse que tiene una implicación directa y esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos, debiéndose conformar como activo económico de los municipios que los conforman, al ser fundamental el mantenimiento de la



actividad en los Parques Naturales para lograr la eficaz conservación a largo plazo, evitándose de esta forma el abandono de los terrenos.

Así, los PORN y PRUG deben incluir objetivos y medidas que promuevan el desarrollo sostenible de la actividad económica en los Parques Naturales e indicadores que permitan medir si realmente se está logrando y evitando establecer limitaciones y restricciones que no sean necesarias y proporcionadas al objeto de su conservación.

Por ello, se hace necesario el establecimiento de un conjunto de actuaciones que ayuden a las posibilidades de desarrollar actividades económicas sostenibles en el espacio de los Parques Naturales, entre las que estaría la de simplificación y mejora de la regulación económica para facilitar las inversiones productivas sostenidas y, en concreto, los proyectos empresariales ligados a este medio con un impacto significativo en términos de riqueza y empleo.

Así, desde la óptica de la mejora de la regulación económica, las condiciones que se establezcan al ejercicio de la actividad económica deben ser valoradas sólo si son relevantes. En este sentido, los requisitos y limitaciones que se disponen en relación con la actividad económica deben ser evaluados en términos de su necesidad y proporcionalidad para buscar la simbiosis entre desarrollo económico y conservación por la que apuesta el modelo de desarrollo sostenible.

A este respecto, en relación con los aprovechamientos del Parque Natural Bahía de Cádiz por los distintos municipios que lo componen, cabe indicar por su importancia histórica las actividades salineras (ver apartado 2.3.2 del PORN). Sin embargo, actualmente son muy pocas las salinas cuya actividad principal es la producción de sal. La mayoría de las antiguas explotaciones salineras se encuentran en estado de abandono o han sido transformadas en instalaciones de cultivos marinos. La salina industrial "La Tapa" es responsable del 80% de la producción, existiendo 13 derechos mineros que están, en su totalidad, relacionados con la explotación de recursos salineros y con derechos del tipo "Autorización Agua-Minero Industrial".

Otra actividad económica destacable que se desarrolla en el Parque Natural Bahía de Cádiz es la acuicultura. Casi la totalidad de las zonas de marismas de la Bahía de Cádiz están incluidas en el Parque Natural, siendo una de las actividades permitidas y principales la acuicultura o los cultivos marinos. De la extensión autorizada para acuicultura marina en el Parque Natural, en el interior están autorizadas 2.181 ha para acuicultura marina y 122 ha fuera (ver apartado 2.3.3 del PORN). En el área de la Bahía de Cádiz, el cultivo extensivo, tanto tradicional como mejorado, es el principal sistema de cultivo, alcanzando casi el 80% del total de la superficie autorizada y repartida entre 41 concesiones, mientras que los sistemas de producción de tipo intensivo o semiintensivo, representan alrededor del 9% de la superficie, con sólo 2 autorizaciones activas. A ellas hay que sumar una autorización de cultivo intensivo en tanques, modalidad en plena expansión en el sector, aunque más desligado del territorio salinero.

También cabe señalar, en el ámbito del Parque Natural Bahía de Cádiz, las actividades relacionadas con la pesca marítima profesional, deportiva y recreativa, así como con el marisqueo (ver apartado 2.3.4 del PORN).



Con respecto a las actividades de carácter turístico (ver apartado 2.3.5 del PORN), la orientación turística de gran parte del territorio ha generado, en torno al hospedaje hotelero, un grupo de instalaciones recreativas y de ocio que sirven de cualificación y atracción al sector, configurando una oferta complementaria que constituye en sí misma un elemento que motiva el desplazamiento del turista. Una oferta de gran interés por el tipo de demanda que atrae es la relacionada con las actividades náutico-deportivas y la práctica del golf. No obstante, el turismo más extendido en la Bahía de Cádiz es tradicionalmente el asociado al binomio sol-playa, altamente estacional, que ha experimentado en los últimos años un notable desarrollo. Además, cabe destacar el turismo de cruceros siendo el Puerto de Cádiz el segundo a nivel nacional, tras el de Barcelona por número de cruceros recibidos. No obstante, si diferenciamos la comarca geográfica de la Bahía de Cádiz con el territorio del Parque Natural, podemos comprobar que el espacio no alberga apenas instalaciones turísticas de ningún tipo, configurándose más bien como un escenario en el que disfrutar de una gran oferta de actividades complementarias a las puramente alojativas.

Por último, en relación con las actividades económicas que se desarrollan en el ámbito del Parque Natural de la Bahía de Cádiz, cabe indicar que las actividades cinegéticas, las actividades asociadas a la agricultura y la apicultura son prácticamente inexistentes.

Por otro lado, en relación con los aprovechamientos del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, destaca el potencial considerable para que se destine el suelo a usos forestales (ver apartado 2.3.2 del PORN del Parque Natural del Estrecho).

También se puede señalar que la calidad de las aguas marinas favorece las actividades acuícolas en el espacio natural protegido del Parque Natural del Estrecho. No obstante, la acuicultura marina en el ámbito del Plan presenta una serie de factores limitantes, lo que hace que la acuicultura sea una actividad de escasa relevancia (ver apartado 2.3.3 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances).

También, entre las actividades económicas destacables que se desarrollan en del Parque Natural del Estrecho se encuentra la actividad pesquera (ver apartado 2.3.3 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances), siendo los puertos de Tarifa y Algeciras los más próximos al ámbito del Parque Natural del Estrecho.

Además, la pesca deportiva, tanto de caña como submarina, está bien afianzada, tanto desde embarcaciones como desde la costa. La pesca submarina, aunque de carácter puramente deportivo, es practicada por un sector minoritario de manera profesional.

En lo que a marisqueo se refiere, el ámbito de aplicación del PORN Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances incluye varias zonas de producción y protección o mejora de gasterópodos, bivalvos, tunicados y equinodermos. Entre las pesquerías más destacables en estas zonas cabe citar las de erizo negro (*Arbacia lixula*), erizo de mar (*Paracentrotus lividus*) y anémona de mar (*Anemonia sulcata*) cuyo patrón de consumo y recolección se ha visto intensificado.

Respecto a las actividades cinegéticas, cabe mencionar que dentro del ámbito del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances existen 14 cotos de caza, de los cuales 8 están ubicados



íntegramente dentro de los límites del espacio natural protegido (ver apartado 2.3.4 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances).

En relación con la actividad agrícola, debemos incidir en que es una actividad muy poco desarrollada debido a la existencia de un medio físico y natural adverso (ver apartado 2.3.5 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances). Así, la superficie agrícola se ha reducido en los últimos años. En la actualidad, la superficie dedicada a la agricultura es de aproximadamente 150 ha, lo que supone aproximadamente un 1,5% de la superficie terrestre del ámbito del Plan (0,8% del total). Otra consideración que remarca el carácter marginal de la actividad agrícola es que en una buena parte la explotación típica está asociada a usos residenciales constituyendo explotaciones muy atomizadas, poco profesionalizadas y de baja productividad. En este escenario, los cultivos más recurrentes se asocian a las necesidades de autoconsumo, con lo que predominan las hortalizas con algunas extensiones de cereal o cultivos leñosos. No obstante, las explotaciones destinadas a pasto para el ganado han visto incrementado su número, al igual que el conjunto de la tierra no labrada.

Relativo a la actividad ganadera, las explotaciones ganaderas bovinas (las más importantes en la zona) son poco rentables. Durante la década de los ochenta del siglo pasado se produjo una sobrecarga ganadera que posteriormente decreció, disminuyendo la presión sobre los pastizales al final del decenio. En 2021, la importancia de estas cabañas ganaderas se ha incrementado notablemente, ascendiendo a 19.014 cabezas bovinas y 11.700 de caprino/ovino (datos relativos a la totalidad de los dos municipios que conforman el Parque Natural), mayoritariamente ubicadas en Tarifa (ver apartado 2.3.6 del PORN del Parque Natural del Estrecho).

También resulta relevante la apicultura, dado el considerable número de colmenas que explotan la gran cantidad de suelo forestal disponible y que entre los dos términos municipales rondan las 5.300 colmenas.

Respecto a la actividad turística, deben tenerse en cuenta dos aspectos: por un lado, la existencia de un Polo Industrial en la Bahía de Algeciras que provoca la exclusión de este tipo de actividades y, por otro lado, la presencia del tramo costero de la Costa del Sol, en el que se concentra buena parte de las inversiones e iniciativas turísticas.

En este contexto, es preciso señalar que, en los últimos años, han aumentado de manera apreciable las actividades deportivas relacionadas con el mar, como el windsurf, kitesurf o el flysurf y otro tipo de actividades de turismo en la naturaleza como el avistamiento de cetáceos o los paseos náuticos litorales. Estas actividades han mejorado la calidad de la oferta turística en esta área, incrementando el número de personas visitantes. Las playas son el otro referente turístico del ámbito del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances.

En cuanto al número de plazas turísticas, la oferta en el municipio de Tarifa es bastante superior al de Algeciras. Esto es debido a la presencia de numerosos campamentos de turismo en las proximidades a las playas. Este tipo de alojamiento se asocia al tipo de persona visitante que viene a realizar una actividad deportiva y a estar en contacto con el medio natural. El nivel de uso de los alojamientos presenta una alta estacionalidad.



El presente y futuro del desarrollo turístico en el ámbito territorial del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, debe tener en cuenta que el principal atractivo de la zona reside en los recursos naturales y la notable calidad de los sistemas costeros que posee: playas, dunas, fondos marinos, acantilados y sierras litorales. En este sentido, existe en la zona un buen número de empresas de turismo activo, vinculadas en su mayoría a las actividades náuticas, que pueden constituir un motor de dinamización económica y un elemento de atracción en sí. El número de empresas de turismo activo es mucho mayor en el municipio de Tarifa, debido a la proximidad a las zonas donde se ofertan la mayoría de las actividades deportivas y de ocio. Destaca la promoción de dos servicios turísticos: el surf y el avistamiento de cetáceos. El windsurf y kitesurf son actividades de gran repercusión internacional que constituyen uno de los principales atractivos para el turismo. Otras actividades de turismo activo en el ámbito subacuático, incluyen el buceo.

Por último, en relación con las actividades económicas desarrolladas en el ámbito del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, cabe destacar la relacionada con industria audiovisual, producciones cinematográficas asociadas a localizaciones en el Parque.

De esta forma, tras haber analizado las principales actividades económicas que se desarrollan en los Parques Naturales del ámbito de este informe, conviene destacar que si hay un sector económico favorecido por la existencia de un espacio natural protegido, este es el turismo, ya que la atracción despertada en los últimos años por este tipo de entornos naturales rodeados de naturaleza no ha hecho más que incrementarse, configurándolos como destinos turísticos preferentes.

No obstante, la propia protección efectuada sobre dichos espacios puede suponer una restricción al libre ejercicio de la actividad económica, estableciendo límites y requisitos administrativos adicionales que deben ser evaluados fundamentalmente bajo los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, evitando aquellos requisitos que no estén justificados o no guarden la debida proporcionalidad con el fin perseguido y al objeto de implantar un turismo sostenible.

De este modo, dado que el turismo se configura como una de las principales opciones de desarrollo económico de los Parques Naturales y al objeto de permitir el desarrollo de un modelo de turismo sostenible con el entorno, es necesario realizar una evaluación individualizada de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de cada una de las restricciones y requisitos que se imponen a estas actividades.

Así, teniendo en cuenta lo anterior, se hace deseable incorporar en los PORN y los PRUG líneas de actuación que tengan por objeto afianzar las fortalezas económicas de la zona, y por otro lado que permitan la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de nuevas actividades económicas, siempre que sea compatible con la conservación de sus valores naturales, eliminando las restricciones injustificadas que dificultan dicha posibilidad.

Por otro lado, con respecto a la marca “Parque Natural de Andalucía”, como distintivo de calidad, cabe resaltar que de los datos actualizados a junio de 2023 extraídos del Portal Ambiental de Andalucía⁶ de la

⁶<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/dinamizacion-socioeconomica-espacios-protegidos/marca-parque-natural/empresas-productos-servicios-certificados>



Consejería de Sostenibilidad, Medio Medioambiente y Economía Azul, se observa que existen 11 empresas certificadas con la marca “Parque Natural de Andalucía” en el Parque Natural Bahía de Cádiz, con 45 productos certificados y 9 empresas con 25 productos en el Parque Natural del Estrecho.

Conviene indicar que la marca “Parque Natural de Andalucía” tiene como fin fomentar y apoyar el desarrollo sostenible, estando dirigida a los sectores de productos naturales, productos artesanos y productos turísticos. Con ello, se pretende una valorización del territorio mediante un refuerzo de su identidad y apoyo a las iniciativas empresariales acordes con los principios de desarrollo sostenible y valores medioambientales, ofreciendo un producto con “sello” diferenciador como natural, artesanal y auténtico.

En este sentido, sería deseable promover iniciativas que tengan por objeto aprovechar las oportunidades que confiere la marca “Parque Natural de Andalucía” a las empresas, visibilizando en mayor medida los rasgos identificativos diferenciales de los productos y servicios con esta certificación de calidad, de forma que los consumidores puedan valorar su adquisición o disfrute, frente a otros productos o servicios que no la posean y de forma que se consolide su presencia en el mercado.

En resumen y sobre la base del análisis anterior, cabe subrayar que el proyecto de Decreto sometido a informe y que recoge los planes de actuación en las zonas de los Parques Naturales Bahía de Cádiz y del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, tiene una afectación relevante en el funcionamiento y posibilidades de desarrollo de las actividades económicas en los territorios que los componen, por lo que el establecimiento de requisitos y limitaciones deberá ser coherente y llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios de una regulación económica eficiente, favorecedora de la competencia y de la unidad de mercado y, en especial, deberán estar vinculados al objetivo que se persiga con su establecimiento

VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Consideraciones generales

Desde la óptica de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como Parque Natural u otras figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial, puede suponer una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como sostuvo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el IPN 106/13 ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES. En dicho documento, la CNMC señaló que: *“La protección de un territorio declarándolo parque nacional y las consecuencias jurídicas y económicas que conlleva tal declaración, si bien puede constituir una barrera legal de entrada susceptible de obstaculizar el ejercicio de actividades económicas, obedece a la necesidad de primar la protección del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa”*.



De esta forma, las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como son la preservación y conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, se encuentran detalladas en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia; y pueden responder a la necesidad de dar prioridad a la protección y prevención del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa. Dicha afirmación ya ha sido puesta de manifiesto por este Consejo en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos en el ámbito medioambiental⁷.

Así, el análisis desde el prisma de competencia, de unidad de mercado y desde el punto de vista de su adecuación a los principios para una regulación económica eficiente, *“vendría determinado no tanto en torno al principio de necesidad (la protección del medio ambiente disfruta de la consideración de objetivo de interés general en el ordenamiento comunitario y en su virtud se pueden justificar determinadas exenciones de la economía de mercado abierta y de libre competencia), sino a los de proporcionalidad y mínima distorsión de la regulación pública en la materia. Esto es, la eficacia de una norma restrictiva de la competencia para asegurar la consecución de un determinado objetivo de protección ambiental no es suficiente para concluir que la propuesta normativa es satisfactoria desde el punto de vista del interés general, sino que hay que valorarla en relación con el también necesario respeto a los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Hace falta constatar que el régimen de control planteado para alcanzar el objetivo que la norma pretende ha sido definido de modo que el grado de restricción de la competencia sea el mínimo posible y que, por lo tanto, también lo es la afectación negativa de la eficiencia asignativa de la economía”*, tal como ya expuso este Consejo en su Informe N 09/10, de 9 de julio de 2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Autorización Ambiental Integrada.

Analizando el detalle del proyecto de Decreto que nos ocupa, debe destacarse una serie de aspectos positivos, como es la regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.

De igual forma, se valora positivamente el esfuerzo realizado por el órgano proponente de la norma a la hora de evitar duplicidades, de forma que las autorizaciones que se establezcan en el proyecto de Decreto y que estén sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedarán integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido en la Ley GICA.

Así mismo, esta duplicidad de autorizaciones también se elimina en actuaciones sujetas a autorización conforme a la normativa forestal y cinegética, la normativa relativa a la pesca continental, a la flora y a la fauna, la que se refiera a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la relativa al control de la contaminación ambiental, así como actuaciones que requieran el

⁷ Véase, entre otros, el Informe N 07/15 sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de cambio climático, el Informe N 01/09 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Autorización Ambiental Unificada, se modifica el anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y se regula el Registro de las Autorizaciones de actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles y el Informe N 09/10, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Autorización Ambiental Integrada.



otorgamiento de un título de concesión para la ocupación de bienes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o gestionados por la misma en virtud de las competencias que tenga atribuidas y las que, en su caso, afecten a zonas de servidumbre de protección, quedando integradas y solicitándose y tramitándose conforme a los procedimientos que establecen las citadas normas sectoriales.

La misma apreciación se realiza sobre las autorizaciones que tienen por objeto actuaciones sujetas a autorización o licencia urbanística, las cuales se instarán y tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2/1989, de 18 de julio

Otro aspecto positivo a resaltar es la aplicación de la tecnología de la información y comunicación en la gestión, la tramitación de autorizaciones, obtención de información, difusión y puesta en valor de los recursos naturales y patrimoniales de los Parques Naturales.

Respecto a otros aspectos positivos, se destaca el establecimiento de una regulación común para los tres Parques Naturales que, respetando las singularidades de cada uno de ellos, garantiza una gestión coherente y homogénea de los mismos.

No obstante, a los aspectos positivos anteriormente destacados del proyecto normativo, debe señalarse que la salvaguarda de razones imperiosas de interés general, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, siendo necesaria la conciliación entre dicha protección y una regulación favorecedora de la competencia. De esta forma, es necesario que el establecimiento de una restricción a la competencia quede justificado atendiendo a la necesidad de la protección de dichos intereses y, si ésta estuviera justificada, a la proporcionalidad y mínima distorsión respecto al efecto que persiguen. En este sentido, se realizarán en el siguiente apartado de este Informe, observaciones particulares sobre el texto del proyecto de Decreto.

Por último, debe reseñarse que el Consejo de la Competencia de Andalucía, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas a Parques Naturales, como son el informe N 10/2023. Sobre el Proyecto de Decreto por el que se declara 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; el Informe N 17/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas ; el Informe N 18/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves; y el Informe N 01/2022 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.

VI.2. Observaciones particulares

En este apartado se realiza una serie de observaciones particulares al articulado contenido en el proyecto de Decreto objeto de este Informe.



VI.2.1. Sobre los objetivos (epígrafe 6 de los PORN y epígrafe 2 de los PRUG)

La Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, en su exposición de motivos señala que: *“la diversidad y magnitud de la riqueza ecológica de Andalucía y la evidencia de la huella humana sobre los espacios naturales, permite propiciar una política de conservación compatible con el desarrollo económico. Y, que, en general, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejado el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios en que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma”*.

Por otro lado, debe remarcar que el abandono de las distintas actividades económicas que se desarrollan en el terreno de los Parques Naturales (agrícola, forestal, ganadera, cinegéticas, entre otras) es una de las principales amenazas para la conservación de los parques naturales, con los consiguientes impactos paisajísticos y el incremento del riesgo de incendio que esto supone, debido fundamentalmente a la falta de mantenimiento de los terrenos tras el cese de la actividad.

De esta forma, tal y como se establece en el apartado 5.3 de los PORN, las actividades primarias tradicionales, vinculadas al aprovechamiento de los recursos naturales se consideran, con carácter general, elementos esenciales para garantizar la conservación de dichos recursos, siendo en muchos casos el factor que ha modelado el paisaje y potenciado los valores naturales.

Así, las actividades económicas que se desarrollan en los Parques Naturales de forma sostenible tienen una implicación esencial en la conservación de los valores y recursos naturales, culturales y paisajísticos de los parques, debiéndose considerar como activos económicos de los municipios que los conforman.

En relación con lo anterior y los objetivos que se recogen en los distintos planes, solamente se ha podido identificar el objetivo general “OgPN 05. Garantizar la compatibilidad entre el desarrollo de las actividades, en particular, las acuícolas, con la conservación del patrimonio natural y cultural”. Sin embargo, puede entenderse que los objetivos operativos, las medidas e indicadores que se han establecido respecto a este objetivo, no permite evaluar o medir si realmente se está logrando un desarrollo económico sostenible en los Parques Naturales, ya que se centran principalmente en verificar que no se esté superando la capacidad de los Parques.

Debe señalarse que en los objetivos definidos en los PORN y PRUG se echa en falta el establecimiento de objetivos que tengan como finalidad el desarrollo económico sostenible de los municipios que conforman los Parques Naturales, estableciéndose al respecto indicadores asociados a la creación de empresas, mantenimiento de las empresas existentes, abandono de aprovechamientos tradicionales existentes, crecimiento/decrecimiento de la población de los municipios que conforman los parques, indicadores de actividad turística entre otros, que si bien podrían formar parte de diversos instrumentos de planificación de ámbito económico debido a su influencia en la gestión y conservación de los Parques Naturales, deberían de incorporarse a los PORN y PRUG.



Atendiendo a lo anterior, se propone que se estudie la posibilidad de que se completen los objetivos establecidos en el PORN y PRUG con otros que tengan como finalidad el desarrollo económico sostenible de las actividades económicas que pueden realizarse en el Parque Natural.

VI.2.2. En cuanto al régimen general de intervención administrativa (epígrafes 8.2 y 8.3 de los PORN)

Los epígrafes 8.2 y 8.3 de los PORN del Parque Natural, contienen los diferentes mecanismos de intervención administrativa a los que se someten las actuaciones desarrolladas en el Parque Natural. Así, se prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en cualquiera de los Parques Naturales, salvo aquella que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en los correspondientes Planes, esté sometida a comunicación.

A este respecto, cabe señalar en primer lugar positivamente que, tal como se ha indicado anteriormente en el apartado de observaciones generales, el proyecto de Decreto regule la figura de la comunicación, dado que es un medio de intervención más favorable y menos restrictivo al acceso a una actividad económica y su ejercicio en comparación con la autorización administrativa. Esto supone, a su vez, una reducción de trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva. Sin embargo, cabe llamar la atención sobre el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

Así, en relación con la posible utilización de autorizaciones, conviene recordar la existencia en el ordenamiento jurídico español de otras alternativas menos restrictivas para la competencia y para el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, como son la comunicación o la declaración responsable. En este sentido, es preciso recordar que la LGUM ha optado por el régimen de la autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser la autorización el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio, y lo somete a ciertas condiciones, tales como que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad y que estén motivadas suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. De este modo, se consideran motivos que habilitan para exigir una autorización administrativa, desde la perspectiva de los operadores económicos, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y el orden público. Además, debe señalarse que aunque exista alguno de los anteriores motivos, se precisa que no se sujetará a autorización la actividad cuando sea suficiente una declaración responsable o una comunicación para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

A este respecto, debe destacarse que el régimen de autorizaciones administrativas al que están sometidas las actuaciones en suelo no urbanizable de los Parques Naturales, estando reconocido legalmente, en concreto en el artículo 13.1) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, en el que se establece que *“para evitar la pérdida o deterioro de los valores que se quieren proteger, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el parque natural deberá ser autorizada por la Administración ambiental”*. No



obstante lo anterior, también habría que tener en cuenta que, en virtud de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, cabe la posibilidad de que la Administración ambiental, a través de los instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos (esto es, a través de los PORN y los PRUG) exima del régimen de autorización antes mencionado a aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

Atendiendo a lo anterior, el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización, podría estar amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre los Parques Naturales. No obstante, sería conveniente que, al menos, se justificara por el órgano proponente de la norma, la opción elegida en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad, que se han señalado anteriormente.

VI.2.3. Respeto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 8.3.6 de los PORN)

La Ley GICA, en su Anexo I - Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, establece, en las categorías 7.11 y 7.12, que los caminos rurales de nuevo trazado que transcurran por terrenos con una pendiente superior al 40% a lo largo del 20% o más de su trazado y superen los 100 m de longitud, así como los caminos rurales forestales de servicio con una longitud superior a 1000 m., estarán sujetos a calificación ambiental. Por otro lado, los caminos rurales de nuevo trazado no incluidos en la categoría anterior estarán sujetos a declaración responsable.

Además, el referido Anexo I de la Ley GICA, establece en las categorías 2.6 y 2.6.bis que las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, estarán sujetas a Autorización Ambiental Unificada, cuando:

- a) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie.
- b) No se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen una superficie de más de 10 ha y se desarrollen en Espacios Naturales Protegidos (incluidos los recogidos en 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), Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el apartado anterior, ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que, ocupen una superficie mayor de 10 ha, estarán sujetas a Autorización Ambiental Unificada Simplificada.

Por otro lado, las instalaciones no incluidas en las categorías 2.6 y 2.6 bis, en suelo no urbanizable, estarán sujetas a calificación ambiental.



La calificación ambiental tiene sus ventajas desde el punto de vista de la simplificación de los procedimientos administrativos de cara a los operadores económicos y en relación a los plazos efectivos de resolución, ya que tal y como establece el artículo 43.1 de la Ley GICA, corresponde a los Ayuntamientos la tramitación y resolución de los procedimientos de calificación ambiental y declaración responsable de los efectos ambientales en su caso, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dichos instrumentos, integrándose en el procedimiento de la correspondiente licencia municipal cuando la actividad esté sometida a licencia municipal (artículo 44.2) siendo, por lo tanto, la misma administración que va a otorgar la licencia, la encargada de emitir la evaluación de los efectos ambientales, así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse (artículo 42 de la Ley GICA), con el consiguiente ahorro en plazos efectivos de resolución y simplicidad procedimental para el operador económico.

Sin embargo, debe indicarse que los PORN de los distintos parques naturales, en su apartado 7.3.5.1, establecen que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada, la apertura de caminos rurales así como las obras de conservación, acondicionamiento y mejora, cuando no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 2⁸ y la construcción o modificación de instalaciones (producción, almacenamiento y distribución) energéticas, no incluidas en el apartado 2 así como, las instalaciones de autoconsumo que produzcan energía eléctrica a partir de la energía solar cuando la potencia es superior a 10 kilovatios. Para el caso del Parque Natural del Estrecho, también es necesaria autorización para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta en red.

A este respecto, siendo competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir la autorización, regulada en el PORN de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de 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 para su protección, se hace notar que, aunque no sería objeto de regulación por los PRUG y PORN de este Parque Natural, se estaría perdiendo en este caso el efecto que tiene para la simplificación administrativa y la reducción del plazo efectivo de resolución, que sea la misma Administración que otorga la licencia municipal la encargada de emitir la evaluación ambiental.

⁸ “c) La apertura de caminos rurales que cumplan las siguientes condiciones:

1. Se localice en explotaciones agrarias en producción.
2. La anchura máxima de la plataforma será de 3 m.
3. La longitud máxima será de 100 m y no suponga continuidad con otros tramos realizados mediante procedimiento de comunicación.
4. El firme será el del propio terreno compactado o haya un aporte externo de zahorra, que deberá tener la tonalidad del terreno circundante.
5. No se generen desmontes ni terraplenes superiores a 50 cm de altura en una longitud máxima de 10 m.
6. No implique el arranque de especies forestales arbóreas o arbustivas ni afección a flora amenazada catalogada.
7. No afecte a terrenos de dominio público y zonas de servidumbre”.

En el PORN del Parque Nacional de Sierra de Hornachuelos no se establece esta excepción.



VI.2.4. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 8.3.7 de los PORN)

Según el epígrafe 8.3.7 de los PORN de los distintos Parques Naturales en su apartado 1, “*quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las obras de conservación, rehabilitación o reforma de las mismas no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes*”.

Además, en relación con el Parque Natural del Estrecho se incorpora un cuarto punto “*d) Las casetas de aperos y construcciones auxiliares para el establecimiento de pequeñas instalaciones de servicio, como bombas, generadores, transformadores y otros elementos similares, no incluidas en el apartado 2*”.

A continuación, el apartado 2 relaciona una serie de actuaciones que quedarían sujetas a un régimen de comunicación previa al inicio de su ejecución: por un lado, las casetas auxiliares para pequeñas instalaciones de servicio de las explotaciones agrarias (bombas, generadores, transformadores y otros elementos similares), cuando concurren un conjunto de requisitos relacionados con la superficie de la explotación (sea superior a 0,5 hectáreas), la superficie construida (inferior o igual a 6 m²), su altura máxima (inferior a 2,5 m²), la cubierta de la misma (plana o a una o dos aguas con una pendiente máxima del 40% y mantenga la tipología tradicional del entorno) y se ubiquen fuera de terreno de dominio público o de zonas de servidumbre de protección. Por otro lado, en los supuestos de obras de conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones y construcciones, cuando no supongan aumento del volumen edificado y no impliquen la alteración de las características edificatorias externas o dicha alteración no requiera proyecto técnico de obras.

Se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el mecanismo de autorización en determinados casos (arriba mencionados) y se sustituya por un régimen de comunicación, en la medida en que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio de su actividad y mejoran el marco regulador.

VI.2.5. Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular, para la instalación de señales o cualquier otro tipo de publicidad (epígrafe 8.3.8 de los PORN)

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el epígrafe 8.3.8 de los PORN de los Parques Naturales, cabe destacar la que figura en la letra a), vinculada con la instalación de señales, salvo las exigidas por las disposiciones legales o las que la Consejería competente en materia de medio ambiente considere necesarias para la gestión del espacio natural protegido y, en general, cualquier tipo de publicidad exterior.

Dicha previsión puede afectar a la competencia, en la medida en que introduce restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una de las herramientas fundamentales de competencia para los agentes económicos a fin de diferenciar sus productos en el mercado.

A este respecto, cabe recordar que las leyes que regulan los aspectos relativos a la publicidad son la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal



y las leyes especiales que regulan determinadas actividades publicitarias, tal como establece el artículo 1 de la Ley General de Publicidad. Asimismo, el artículo 5.1 de esta misma Ley establece la posibilidad de someter la publicidad a un régimen de autorización administrativa previa, cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.

En principio, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007, cuando en su artículo 80, letra i), tipifica como una infracción administrativa “*La instalación de carteles de publicidad o la producción de impactos paisajísticos sensibles en los espacios naturales protegidos.*”, y se podría entender justificada desde el punto de vista de la necesaria regulación del comportamiento de los operadores económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando estas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

VI.2.6. Sobre la incompatibilidad de cualquier actuación que el correspondiente procedimiento de actuación determine como tal (epígrafes 8.5.1, 8.5.2, 8.5.3 del PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz y 8.4.1, 8.4.2 y 8.4.3 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances)

En los epígrafes 8.5.1, 8.5.2, 8.5.3 del PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz y 8.4.1, 8.4.2 y 8.4.3 del PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances, se establece, respectivamente para las zonas de reserva, zonas de regulación especial y zonas de regulación común, que se considera incompatible cualquier actuación que en el correspondiente procedimiento de autorización se 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 natural protegido Red Natura 2000.

Sobre este particular, debe indicarse que la anterior disposición establece un amplio margen de discrecionalidad e inseguridad jurídica, al no poder conocer los operadores económicos a priori y de forma concreta y clara, cuáles son las actividades económicas incompatibles y quedando a expensas de la resolución del procedimiento de autorización.

En consecuencia, deben quedar descritas de forma clara y concreta en el PORN las actividades que se consideran incompatibles en las distintas zonas de los Parques Naturales, bien completando en el propio PORN las actividades que serían incompatibles o bien haciendo referencia explícita a la normativa donde se regulan.



VI.2.7. Sobre la referencia a las concesiones para el aprovechamiento ganadero en montes públicos (epígrafe 3.3.3 del PRUG del Parque Natural del Estrecho)

En el epígrafe 3.3.3 del PRUG del Parque Natural del Estrecho se recoge que, “*Para la adjudicación de los aprovechamientos de pastos en montes públicos, la Consejería competente en materia de medio ambiente, se primará, además de otros criterios que puedan derivarse del cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo rural, las siguientes cuestiones. a) El empleo de razas autóctonas de ganado. b) La explotación de la cabaña como ganadería ecológica. c) La explotación extensiva de la cabaña ganadera. d) El mantenimiento de actividades tradicionales. e) La capacidad de carga pastante*”.

Desde la óptica de la promoción de la competencia, se evidencia, por un lado, la falta de una referencia explícita a que estos procedimientos de concesión para el aprovechamiento ganadero en montes públicos deberán respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad de trato, no discriminación y de la salvaguarda de la libre competencia. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que los criterios en que se basará la concesión para la realización de estas actividades deberán guardar, en todo caso, una estrecha vinculación con la protección del medio ambiente.

VI.2.8. Sobre los criterios de uso y gestión de las infraestructuras (epígrafe 3.7 del PRUG)

En el epígrafe 3.7 del PRUG de los Parques Naturales se recoge, en su apartado 1, que para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras, la Consejería competente en materia de medio ambiente considerará, como criterios de evaluación, la incorporación al proyecto de medidas de integración paisajística, el desarrollo de estrategias de mejora de infraestructura verde del territorio, la formación de corredores o pasos de fauna con el fin de evitar la fragmentación de los hábitats, la adopción de soluciones basadas en la naturaleza, el posible impacto sobre la fauna, que se asegure el drenaje de las cuencas vertientes, que los trazados no alteren los regímenes hídricos del Parque Natural y que se garantice la integridad del espacio natural protegido en el marco de la Red Natura 2000. Además, para el Parque Natural del Estrecho se incluye que en el caso de infraestructuras viarias –autovías y carreteras–, se analizarán las alternativas de movilidad que reduzcan la necesidad de este tipo de infraestructuras.

No obstante lo anterior, debe hacerse notar que no se concretan de forma objetiva y clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos concretos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización, estableciéndose un alto grado de discrecionalidad por parte de la Administración Pública e inseguridad jurídica para los operadores económicos.

Por ello, se recomienda que se estudie la posibilidad, por parte del órgano proponente, de desarrollar este apartado de los PRUG, al objeto de especificar concretamente los requisitos que deben cumplir los operadores económicos para obtener una autorización para una nueva infraestructura.



VI.2.9. Sobre las normas relativas a los usos y actividades económicas en los Parques Naturales (epígrafe 4.2 del PRUG)

En el apartado 4.2 de los PRUG de los Parques Naturales, se establecen los requisitos que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en su interior.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad, establece que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Partiendo de lo anterior, y tal como se ha señalado en las observaciones generales, si bien la salvaguarda de intereses generales, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, la evaluación de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión motivada en la razón de interés general a proteger que debe realizar el órgano proponente de la norma, tiene que realizarse de forma individual para cada uno de los requisitos establecidos y no de forma global, debiendo quedar reflejado de esta forma en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

VI.2.10. En lo concerniente a la fianza para la realización de actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo (epígrafe 4.2.4 de los PRUG)

El epígrafe 4.2.4 de los PRUG establece que *“de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, mediante Orden de la Consejería con competencias en materia de medio ambiente, se podrá establecer la exigencia de fianza para la realización de actividades organizadas de ocio, deporte o turismo activo o para la realización de grabaciones audiovisuales cuando pudieran afectar a las especies silvestres amenazadas, cuya cuantía se fijará en proporción a la actividad que se pretenda realizar y a las responsabilidades que pudieran derivarse por daños causados. La fianza será devuelta una vez comprobada la correcta ejecución de la actuación autorizada, deduciéndose de la misma, en su caso, la cuantía necesaria para atender a los daños y responsabilidades producidas”*.

Además, en el mencionado epígrafe del PRUG se establece que la fianza a la que se refiere el párrafo anterior podrá ser sustituida por un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, en los términos que establezca en la precitada Orden de la Consejería con competencias en medio ambiente. Los riesgos cubiertos por dicho seguro serán independientes de los exigidos para el seguro de responsabilidad profesional suficiente, establecido en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, para el desarrollo de las actividades de turismo activo.



A este respecto, se plantea por este Consejo que cuando se regule el referido seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, que sustituye a la fianza para los casos que se considere necesario, se estudie la posibilidad, por el órgano proponente de la norma, de que se establezca en la referida Orden, que sea el operador económico el que pueda elegir entre las opciones de constituir una fianza o de disponer de un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, para que sean válidas las dos alternativas, con la consiguiente posible disminución de costes o simplicidad administrativa para el operador económico, pudiendo de esta forma valorar el operador económico la contratación de un seguro o la aportación de uno que ya tenga previamente, con los costes que esto puede implicar, frente al tener indisponible un montante económico que será objeto de retención durante un periodo de tiempo con el consiguiente coste de oportunidad.

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

DICTAMEN

PRIMERO.- Este Consejo quiere destacar los siguientes aspectos positivos en relación con el proyecto de Decreto que nos ocupa:

- La regulación de la figura de la comunicación para la realización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, en sustitución de la autorización administrativa, en la medida en la que estas actividades no supongan un peligro a los valores objeto de protección.
- El esfuerzo realizado por el órgano proponente de la norma a la hora de evitar duplicidades, de forma que las autorizaciones que se establezcan en el proyecto de Decreto y que estén sometidas a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedarán integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.
- La aplicación de la tecnología de la información y comunicación en la gestión, la tramitación de autorizaciones, obtención de información, difusión y puesta en valor de los recursos naturales y patrimoniales de los Parques Naturales.

SEGUNDO.- Este Consejo considera que el sometimiento de las distintas actuaciones al régimen de autorización, podría estar amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice ex ante una adecuada protección medioambiental sobre los Parques Naturales. No obstante, sería conveniente que, al menos, se justificara por el órgano proponente de la norma, la opción elegida en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad.



Por ello, se propone que se reconsidere por el Centro Directivo la posibilidad de sustituir el régimen de autorización para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que por su menor incidencia sobre el medio ambiente, y sin perjuicio de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección, por la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

TERCERO.- Los PORN de los distintos parques naturales, en su apartado 7.3.5.1, establecen que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada, la apertura de caminos rurales así como las obras de conservación, acondicionamiento y mejora, cuando no cumplan las condiciones establecidas en el apartado 2 y la construcción o modificación de instalaciones (producción, almacenamiento y distribución) energéticas, no incluidas en el apartado 2.

A este respecto, teniendo facultades la Consejería competente en materia de medio ambiente para emitir la autorización, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de 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 para su protección, se hace notar que, aunque no sería objeto de regulación por los PRUG y PORN de los Parques Naturales, se estaría perdiendo en este caso el efecto que tiene para la simplificación administrativa y la reducción del plazo efectivo de resolución, que sea la misma Administración que otorga la licencia municipal la encargada de emitir la evaluación ambiental por lo que este Consejo recomienda que el centro directivo de la norma se replante esta cuestión.

CUARTO.- Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la construcción, conservación, rehabilitación y reforma de edificaciones, regulada en los PORN de los distintos Parques Naturales, debe tenerse en cuenta la oportunidad de realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de autorización para algunas de las actuaciones relacionadas con las nuevas edificaciones y construcciones, conservación, rehabilitación o reforma de las mismas, así como los cambios de uso de las edificaciones y construcciones, de manera que se determinen algunos supuestos, en los que debido a la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el Centro Directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo de la Administración Pública a través del régimen de autorización, y sea sustituido por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime teniendo en cuenta que la verificación y comprobación previa de los requisitos urbanísticos se llevan a cabo por la Administración Local competente en el marco del correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

Por lo tanto, este Consejo recomienda que se valore por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir, para algunas actuaciones, el régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa menos restrictivo para la actividad económica, como pudiera ser una declaración



responsable que, sin dejar de proteger el objetivo público pretendido, como es la protección del medio ambiente, y sin perjuicio de que se tengan que cumplir los mismos requisitos exigidos en la legislación medioambiental y de las comprobaciones a posteriori a realizar por la Administración, resulten menos distorsionadores y limitativos para el desarrollo de la actividad económica.

QUINTO.- Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular, para la instalación de señales o cualquier otro tipo de publicidad regulados en el PORN del Parque Natural, en principio, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando estas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

En cualquier caso, este Consejo recomienda que pueda ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro mecanismo de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos lesivo y gravoso para el ejercicio de las actividades económicas.

SEXTO.- Sobre la incompatibilidad de cualquier actuación que el correspondiente procedimiento de actuación determine como tal según los epígrafes de los PORN, dado que establece un amplio margen de discrecionalidad e inseguridad jurídica, al no poder conocer los operadores económicos a priori y de forma concreta y clara, cuáles son las actividades económicas incompatibles, quedando a expensas a la resolución del procedimiento de autorización, este Consejo recomienda que se definan de forma clara y concreta en los PORN las actividades que se consideran incompatibles en las distintas zonas de los Parques Naturales, bien completando en el propio PORN las actividades que serían incompatibles o bien haciendo referencia explícita a la normativa donde se regulan.

SÉPTIMO.- En relación al aprovechamiento ganadero en montes públicos, se evidencia, a juicio de este Consejo, la falta de una referencia explícita a que estos procedimientos de concesión deberán respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad de trato, no discriminación y de la salvaguarda de la libre competencia.

OCTAVO.- En el PROUG se establece, que para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras, la Consejería competente en materia de medio ambiente considerará varios criterios de evaluación. En este sentido, estos criterios no concretan de forma objetiva y clara en qué consiste la referida evaluación y cuáles son los requisitos precisos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización, estableciéndose un alto grado de discrecionalidad por parte de la Administración Pública e inseguridad jurídica para los operadores económicos.



Este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma, desarrolle este apartado de los PRUG al objeto de especificar los requisitos que deben cumplir los operadores económicos para obtener la autorización para una nueva infraestructura.

NOVENO.- El PRUG del Parque Natural, establece los requisitos que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el Parque.

Tal y como establece la LGUM, si bien la salvaguarda de intereses generales, como son la protección y prevención del medioambiente, puede motivar la introducción de determinadas restricciones a la competencia, la evaluación de la necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión motivada en la razón de interés general a proteger que debe realizar el órgano proponente de la norma, tiene que hacerse de forma individual para cada uno de los requisitos establecidos y no de forma global, debiendo quedar reflejado de esta forma en el expediente de tramitación de la norma.

A este respecto, conviene destacar que hay disparidad en las restricciones entre los distintos Parques Naturales, de modo que existen requisitos y limitaciones a la actividad económica que no son idénticos en los mismos. Por ello, este Consejo considera necesario motivar la necesidad y proporcionalidad para cada requisito que se establezca en los PORN y PRUG de forma individual, en atención a la salvaguarda del medioambiente, no existiendo otra opción menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica y debiéndose motivar el porqué es necesario incluir requisitos adicionales en algunos Parques Naturales en comparación con el resto.

DÉCIMO.- En relación a la fianza para la realización de actividades de ocio, deporte, turismo activo y ecoturismo o para la realización de grabaciones audiovisuales y al seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente regulados en los PRUG de los Parques Naturales, debe señalarse que cuando se regule el referido seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente que sustituye a la fianza para los casos que se considere necesario, se estudie la posibilidad por el órgano proponente de la norma de que se establezca que sea el operador económico el que pueda elegir entre las opciones de constituir una fianza o de disponer de un seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente, pudiendo ser válidas las dos alternativas, con la consiguiente disminución de costes o simplicidad administrativa para el operador económico.

DECIMOPRIMERO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen en sus actuaciones cotidianas los principios rectores del Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, que exige la óptica pro competitiva, de buena regulación, simplificación administrativa y de reducción de trabas, tanto a la normativa existente como a la de nueva creación.



Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.