

43.65.2016

## **INFORME AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DEL LITORAL DE HUELVA, Y SE APRUEBAN EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PARAJE NATURAL MARISMAS DEL ODIEL, Y DE LAS RESERVAS NATURALES DE ISLA DE EN MEDIO Y MARISMAS DEL BURRO, Y EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA RESERVA NATURAL LAGUNA DE EL PORTIL Y DE LOS PARAJES NATURALES ENEBRALES DE PUNTA UMBRÍA, ESTERO DE DOMINGO RUBIO, LAGUNAS DE PALOS Y LAS MADRES, MARISMAS DE ISLA CRISTINA Y MARISMAS DEL RÍO PIEDRAS Y FLECHA DEL ROMPIDO.**

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Decreto, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

### **I. – COMPETENCIA.**

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 15 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Junto al proyecto de Decreto –compuesto por nueve artículos, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales, y trece anexos (aunque no se acompaña ninguno de los anexos)- se ha remitido la *memoria justificativa y funcional* suscrita por el Director General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos el 1 de diciembre de 2015.

En la solicitud del informe se especifica a que "debido al volumen de la documentación, los anexos del proyecto de Decreto están disponibles en la web <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/planesborradores>".

Consultada dicha web, los archivos a los que se han accedido el día 14 de enero de 2016 son:

A. En el primer archivo, denominado "*Proyecto de Decreto y Anexos I al XI (Borrador 1, Noviembre 2015)*" figuran, junto al texto del proyecto de Decreto, los siguientes anexos:

- Anexo I: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural, Zona Especial de Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves Marismas del Odiel.
- Anexo II: Representación gráfica de los límites de la Reserva Natural, su Zona Periférica de Protección y de la ZEC Laguna de El Portil.
- Anexo III: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural y ZEC Enebrales de Punta Umbría.
- Anexo IV: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural, ZEC y ZEPA Estero de Domingo Rubio.
- Anexo V: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural y ZEC Lagunas de Palos y Las Madres.
- Anexo VI: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural, ZEC y ZEPA Marismas de Isla Cristina.

- Anexo VII: Representación gráfica de los límites del Paraje Natural, ZEC y ZEPA Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido.

- Anexo VIII: Representación gráfica de los límites del ZEC Dehesa del Estero y Montes de Moguer.

- Anexo IX: Representación gráfica de los límites del ZEC Dunas del Odiel.

- Anexo X: Representación gráfica de los límites del ZEC Marismas de las Carboneras.

- Anexo XI: Representación gráfica de los límites del ZEC Estuario del Río Piedras.

B. El segundo archivo, denominado "*Anexo XII: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales de Isla de Enmedio y Marismas de El Burro (Borrador 1, Noviembre 2015)*", está compuesto de 153 páginas.

C. El tercer y último archivo, denominado "*Anexo XIII: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Lagunas de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (Borrador 1, Noviembre 2015)*", está compuesto de 233 páginas.

## **II. — CONSIDERACIONES AL TEXTO ARTICULADO: DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. MODELOS NORMALIZADOS.**

Esta disposición prescribe que

*"A efectos de lo establecido en el epígrafe 5.3.1 del Anexo III, los modelos normalizados a los que se hace referencia, son los aprobados mediante Orden de 8 de febrero de 2013, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de autorización y comunicación previa para la realización de determinadas actuaciones en las reservas naturales y parajes naturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía."*

Entendemos que la referencia al "epígrafe 5.3.1 del Anexo III", debe realizarse al "epígrafe 6.3.1 de los Anexos XII y XIII", puesto que el anexo III no contiene epígrafe alguno, mientras que el epígrafe 6.3.1 de los anexos XII y XIII (su epígrafe 5.3 no se subdivide en otros apartados, ni existe referencia alguna a modelos normalizados) dispone que:

*"1. La solicitud de autorización se dirigirá a la persona titular de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería competente en materia de medio ambiente, empleando un modelo normalizado para cada tipo de actuación que podrá obtenerse por las personas solicitantes ..."*

## **III. — CONSIDERACIONES AL ANEXO XII: PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PARAJE NATURAL MARISMAS DEL ODIEL Y DE LAS RESERVAS NATURALES DE ISLA DE ENMEDIO Y MARISMAS DE EL BURRO (BORRADOR 1, NOVIEMBRE 2015).**

1. Después de que el epígrafe 6.2 haya establecido el "régimen general de autorizaciones", el epígrafe 6.3 trata "el procedimiento", dedicando sus seis primeros apartados al procedimiento *de las autorizaciones*, mientras que su apartado séptimo regula la "comunicación previa".

Entendemos que se mejoraría en sistemática y claridad si se diferenciara en distintos epígrafes; por una parte la regulación del procedimiento administrativo de las autorizaciones, y por otra las determinaciones relativas a la comunicación previa (en la que realmente no existe un *procedimiento administrativo* que tramitar, ni una resolución que adoptar).

2. El apartado 6.3.3.1 prescribe que el plazo para adoptar y notificar la resolución se computa desde la fecha en que la solicitud de autorización "... haya tenido entrada en el registro general del órgano competente para tramitar el procedimiento o en sus registros auxiliares".

Teniendo en cuenta que -como bien prevé el apartado 6.3.1.4.b)-, la solicitud también se puede presentar por medios electrónicos, debería modificarse esa redacción para que englobe todos los supuestos (cualquier registro físico o electrónico del órgano competente para instruir el procedimiento) y evite dudas interpretativas en un aspecto tan relevante como éste, pudiendo utilizarse la siguiente redacción:

*"... haya tenido entrada en el registro de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería competente en materia de medio ambiente".*

3. El apartado 6.3.3.4 prescribe que:

*"Las actuaciones que sean autorizadas de conformidad con lo dispuesto en el presente Plan, exceptuando las reguladas en los puntos a), b) y d) del epígrafe 6.6.1.7, ~~en los puntos a), b), f), y h) del apartado 3 del epígrafe 6.4.2.7 del presente Plan~~ deberán iniciarse en el plazo máximo de dos años y estar finalizadas en el plazo máximo de cinco años; dichos plazos se computarán desde el día siguiente a la notificación de la correspondiente autorización o desde el momento en que la misma deba entenderse otorgada por silencio administrativo".*

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que entre la prolija regulación procedimental contenida en el apartado 6.3, *no* figura la obligación de que el órgano competente para instruir el procedimiento dirija una comunicación -en el plazo de diez días desde que la solicitud haya tenido entrada en su registro- a la persona solicitante, informándole del día en que la solicitud ha tenido entrada en el mismo (ya que la pudo presentar en el registro de un Ayuntamiento, de otra Consejería, en una oficina de correos, etc), del plazo legal para adoptar y notificar la resolución, y del sentido del silencio. Todo ello en cumplimiento del artículo 42.4 de la aún vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin la práctica de esta comunicación, el interesado no podrá conocer qué día se produce el silencio positivo ni, por tanto, cuando se inicia el plazo de dos años establecido en este apartado 6.3.3.4 para comenzar la actividad.

Así pues, debe incorporarse esta regla de actuación (como, por otra parte, sí se ha incorporado cuando el PORN ha regulado actuaciones en materia de la comunicación previa en el apartado 6.3.7.3).

Esta consideración la emitimos igualmente al resto de previsiones similares existentes en el PORN, como sucede al regular la solicitud de autorización de actuaciones con posible afección a la Red Ecológica Europea Natura 2000 (6.3.4.1.b.4º).

Por otra parte, podría existir cierta incoherencia entre el primer inciso antes transcrito ("*...exceptuando las reguladas en los puntos a), b) y d) del epígrafe 6.6.1.7*") y el apartado 6.6 del PORN, por cuanto este último parece exceptuar del sometimiento a autorización todas las actuaciones previstas en el 6.6.1.7 que se desarrollen en zonas de libre acceso:

*"Sin perjuicio de las zonas de libre acceso establecidas en el punto 2 del epígrafe 6.6.1.7, el acceso al Paraje Natural está sometido a autorización:".*

4. El apartado 6.3.7 regula las 'comunicaciones previas', incluyendo las siguientes determinaciones:

*"1. La comunicación deberá dirigirse a la persona titular de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería competente en materia de medio ambiente y deberá tener entrada en el registro general de la Consejería competente en materia de medio ambiente, en el de la correspondiente Delegación Territorial o en sus registros auxiliares, con una antelación mínima de 15 días a la fecha señalada en la comunicación para el inicio de la actuación, pudiéndose presentar en la forma prevista en el epígrafe 6.3.1.4."*

*"3. Cuando la comunicación se presente en un lugar distinto al registro de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería competente en materia de medio ambiente o de sus registros, el plazo antes indicado en el apartado 1 se computará a partir del día siguiente al que tenga entrada en dichos registros."*

Respecto del primer apartado, hemos de advertir que parece imponer a los interesados una obligación cuya ejecución no le corresponde plenamente. En otras palabras: la norma puede imponer al interesado un plazo o lapso de tiempo mínimo entre la presentación de la solicitud y el día en que pretende iniciar la actividad en cuestión. Pero una vez establecido tal plazo -y presentada la solicitud dentro del mismo-, el interesado ya ha cumplido con su obligación, no pudiéndosele imputar consecuencias negativas por el posible retraso en que incurra el órgano u oficina donde la haya presentado (oficina de Correos, Ayuntamiento, otra Consejería, etc) en enviarla a la Delegación Territorial de Huelva de la Consejería competente en medio ambiente.

En definitiva, debe modificarse este apartado para que se adecue a la legislación reguladora del procedimiento administrativo.

Respecto del tercer apartado: si lo que se pretende es que el plazo de 15 días empiece a computarse cuando la solicitud tenga entrada en el registro de la referida Delegación Territorial, igualmente consideramos que ha de modificarse, en el sentido antes expuesto. Ha de tenerse en cuenta que no estamos ante un 'procedimiento administrativo' (de autorización) en el que exista un plazo para adoptar y notificar una resolución; la comunicación previa precisamente es un sistema que sustituye el sometimiento a un procedimiento autorizatorio.

5. Por otra parte, hemos de advertir que a lo largo del texto del PORN existen dos versiones de algunas determinaciones (figurando 'tachada' la segunda), lo cual debe subsanarse. Sucede en los apartados 6.3.3.4, y 6.3.7.2.

**IV. – ANEXO XIII: PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA RESERVA NATURAL LAGUNAS DE EL PORTIL Y DE LOS PARAJES NATURALES ENEBRALES DE PUNTA UMBRÍA, ESTERO DE DOMINGO RUBIO, LAGUNAS DE PALOS Y LAS MADRES, MARISMAS DE ISLA CRISTINA Y MARISMAS DEL RÍO PIEDRAS Y FLECHA DEL ROMPIDO (BORRADOR 1, NOVIEMBRE 2015).**

Al tener este PORN la misma redacción -y división en apartados y subapartados- que los que han sido objeto de las consideraciones del PORN que figura como anexo XII, nos remitimos a ellas, exceptuando la quinta y última consideración (toda que en el PORN que constituye el contenido del anexo XIII no existen tales palabras o incisos 'tachados').

Sevilla, a 22 de enero de 2016.

EL DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN.

Rafael Carretero Guerra.



LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN  
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.