

57.329.2022

**INFORME 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 1/2007, DE 10 DE ENERO.**

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Decreto, solicitado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

**I.- COMPETENCIA.**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 5.3.n) del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

El proyecto de Decreto, que figura como ‘Borrador 2 (noviembre 2021)’, está compuesto por cuatro artículos, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales, y seis anexos.

El artículo 1 aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Bahía de Cádiz, y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de Los Lances.

El artículo 2 aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación.

El artículo 3 tiene por objeto la “descripción literal y gráfica de los límites del Parque Natural Bahía de Cádiz”, mientras que el artículo 4 se ocupa del “régimen de protección y gestión y medidas de conservación”.

Mediante la disposición final primera se modifica el 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.

Por su parte, la disposición final segunda modifica el Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación Complejo Endorréico de Espera, Laguna de Medina, Complejo Endorréico de Chiclana, Complejo Endorréico del Puerto de Santa María, Complejo Endorréico de Puerto



FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	22/03/2022	PÁGINA 1/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Real, Laguna de Los Tollos, Lagunas de Las Canteras y el Tejón, Laguna de La Ratosa, Lagunas de Campillos, Complejo Endorreico de Utrera, Complejo Endorreico La Lantejuela, Laguna del Gosque y Laguna de Coripe, 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.

El contenido del anexo I es el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante PORN) del Parque Natural Bahía de Cádiz; el del anexo II es el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) del Parque Natural Bahía de Cádiz; el del anexo III es el PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances; el del anexo IV es el PRUG del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación; el del anexo V es la descripción literal de los límites del Parque Natural Bahía de Cádiz; mientras que el del anexo VI es la modificación del Decreto 90/2006, de 18 de abril, de aprobación del PORN y del PRGU del Parque Natural Sierra de Grazalema.

Además del proyecto de Decreto, con la solicitud del informe se remiten dos memorias:

1. *Memoria justificativa*, suscrita el 26 de noviembre de 2021 por la Directora General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

2. Memoria relativa al cumplimiento de los principios de buena regulación, suscrita por la referida Directora General el 8 de marzo de 2022.

## **II.- CONTENIDO MÍNIMO DE LA MEMORIA DE CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN (CARGAS ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL PROYECTO, Y PLAZO MÁXIMO PARA ADOPTAR Y NOTIFICAR LAS RESOLUCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTORIZATORIOS).**

El Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, exige que la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación de los proyectos reglamentarios tenga un *contenido mínimo* (artículo 7.2º). Respecto de un proyecto como el analizado, haremos referencia a dos extremos relacionados en el precepto:

### **1º. Un estudio de valoración de las *cargas administrativas derivadas del proyecto*, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias (letra f del art. 7.2º).**

1. Respecto de las cargas administrativas, la memoria de 8 de marzo de 2022 se limita a expresar que:

- *“Respecto al principio de eficiencia el proyecto normativo contiene alguna carga administrativa para la ciudadanía y las empresas con respecto a la situación actual”.*

- *“En cuanto al régimen de intervención de la Administración que se establece mediante el proyecto normativo tiene su fundamentación en el artículo 10.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, que dispone que toda otra actuación (actuación que no tenga la consideración de actividad tradicional) en el interior de los parajes naturales deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de medio ambiente, y en el artículo 13.1 de la mencionada Ley que dispone que para evitar la pérdida de los valores que se quieren*

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	22/03/2022	PÁGINA 2/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



proteger, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el Parque Natural deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de medio ambiente (...) El artículo 20 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, establece el contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales entre los que se incluyen la «Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los competentes del patrimonio natural y la biodiversidad». Al amparo de esta disposición se somete a autorización el desarrollo de las siguientes actividades (...)", tras lo que relaciona un empleo elenco de supuestos que estarán sometidos a autorización.

Hemos de subrayar que la referida memoria de 8 de marzo de 2022 no efectúa una mínima *valoración* de las cargas administrativas contenidas en el proyecto de Decreto como exige el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, limitándose a señalar un 'listado' de actividades que quedarán sujetas a la previa obtención de autorización de la Consejería, lo cual debería ser objeto de revisión, resultando insuficiente la inclusión de referencias como que *"conlleva ciertas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas de su futura aplicación"*; o que las cargas administrativas *"son las mínimas imprescindibles para garantizar que el derecho de la ciudadanía al uso y disfrute de la naturaleza, así como al estudio y conocimiento de la misma, sean compatibles con la conservación de los valores ambientales que alberga el espacio protegido"*.

2. Además, debe tenerse en cuenta que el proyecto de Decreto, además de establecer las actividades que estarán sujetas a la previa obtención de *autorización* administrativa (mientras que otras actividades las somete a su previa *comunicación* a la Consejería), impone otro tipo de cargas administrativas, como son las siguientes:

**- PRUG del Parque Natural Bahía de Cádiz (anexo II).**

De una parte, el epígrafe 4.2.1 "actividades acuícolas, salineras y cultivo de plantas de marisma", exige a través de su punto 6 que en caso de utilización de redes de protección en zonas de cultivos marinos se revisen diariamente las redes para detectar posibles atrapamientos de aves en los sistemas de protección, obligando a que en el caso de que estas aves estén heridas o muertas, se dé parte a la Consejería competente en materia de medio ambiente para que proceda, en su caso, a la recogida de los animales.

Asimismo, impone la llevanza de *"un registro diario de incidencias"* relativo a los posibles atrapamientos de aves en estos sistemas "donde se incluya, al menos, los siguientes campos: fecha y hora de la revisión, estado de la red, existencia de aves atrapadas, número, estado (sano, herida, muerta), grupo (gaviotas, garzas, cormoranes, limícolas, águilas, otras) y destino de las mismas (liberación, retirada, otra)".

De otra parte, el epígrafe 4.2.8, al regular otros usos y actividades, exige en su punto 1.e) que en la solicitud de autorización por parte de la Consejería competente en materia de medio ambiente para la rehabilitación de inmuebles incluidos en el Inventario de Recursos Culturales del Parque Natural, se presente *"una copia de la memoria o proyecto exigidos para la licencia urbanística en el que se especifique de forma completa la actuación a realizar y el uso pretendido para el inmueble, además de la documentación siguiente:"* (quizá se deba a un lapsus, pero lo cierto es que a continuación no se especifica ningún otro documento a aportar).

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ	22/03/2022	PÁGINA 3/6
	RAQUEL GALLEGO TORRES		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## - PRUG del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación (anexo IV).

El punto 1.d) de su epígrafe 4.2.11, “otros usos y actividades”, recoge una previsión idéntica a la última descrita del anexo II, si bien en este anexo sí se relacionan dos documentos más.

Con la emisión de estas consideraciones no se pretende poner en duda la idoneidad de las cargas administrativas citadas (autorizaciones; exigencia de determinados documentos con la solicitud de la autorización; llevanza del registro de diario de incidencias, etc), sino únicamente poner de relieve la necesidad de que la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación contenga un auténtico “estudio de valoración” de las cargas administrativas que se derivarán del futuro Decreto y, en el caso de proceda, reducirlas en su justa medida.

**2º. Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión** (letra g) del art. 7.2º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre).

Nada se recoge en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación sobre los plazos impuestos por el proyecto de Decreto.

Sin embargo, el proyecto establece el plazo de *dos meses* para adoptar y notificar (en alguna ocasión se alude a “publicar”, algo que entendemos debe corregirse) las resoluciones adoptadas en los procedimientos autorizatorios. Este plazo se encuentra establecido tanto en el PORN del Parque Natural Bahía de Cádiz (anexo I) -en concreto en su epígrafe 8.4, “procedimientos”-, como en el PORN del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances (anexo III), a través de su epígrafe 8.5.

Tal y como hemos indicado respecto de las cargas administrativas, esta consideración no pone en duda si este plazo es, o no, adecuado. Lo que se está poniendo de relieve es que en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación debe figurar el *análisis de los factores tenidos en cuenta* para fijarlo, y justificar su ajuste al principio de buena Administración, del que se deriva el derecho de los interesados a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable (artículo 31 del Estatuto de Autonomía, y artículo 5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre).

En definitiva, en el expediente de elaboración del proyecto de Decreto ha de obrar la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación *con el contenido mínimo* exigido por el citado precepto del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

### III. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS.

#### ANEXO I. PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES DEL PARQUE NATURAL BAHÍA DE CÁDIZ.

Su epígrafe 8.4, “procedimientos”, al regular las actividades que quedan sometidas a la previa comunicación a la Delegación Territorial, determina que *“las comunicaciones deberán presentarse con una antelación mínima de quince días a la fecha prevista de realización de la actividad”*.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGO TORRES	22/03/2022	PÁGINA 4/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



De tratarse de las *comunicaciones* reguladas por el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (“se entenderá por *comunicación* aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”), debe tenerse en cuenta que dicho precepto legal dispone que “las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, **desde el día de su presentación**, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”.

En el supuesto de que se no tratara de las comunicaciones reguladas por el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre -de modo que no estuvieran sujetas a la regla antes transcrita, respecto a que su presentación permiten a los interesados ejercer la actividad *desde el día de su presentación*, sin tener que preavisar con quince días de antelación-, sería preciso que se justificara someramente en el preámbulo (o, cuanto menos, en la documentación que conforma el expediente de elaboración normativa), y que se planteara sustituir el término ‘comunicación’ por otro que evitara equívocos.

No obstante, hemos de expresar que esta obligación de presentar las comunicaciones con quince días de antelación no la encontramos en anteriores Planes de Ordenación de Recursos Naturales aprobados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, como son los siguientes:

- El Decreto 162/2018, de 4 de septiembre, 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 (BOJA de 21 de septiembre). Al regular el régimen de intervención administrativa y referirse a las comunicaciones, prescribe que “a efectos de control y seguimiento, dichas actuaciones deberán ser comunicadas a la Consejería competente en materia de medio ambiente *previamente al inicio de su ejecución*” (esta previsión se encuentra en diversos epígrafes, como es el 9.4.1.2 en lo que se refiere a actividades agrarias; el 9.4.3.3 en lo relativo a actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo; el 9.4.4.2 respecto de actividades de investigación; el 9.4.5.2 sobre creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras, o el 9.4.6.2 respecto de la construcción, conservación, rehabilitación y reforma de edificaciones, todos ellos del anexo I).

- Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se declara la zona especial de conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueban 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 (BOJA de 27 de diciembre), que recoge idénticas previsiones a las contenidas en el Decreto 162/2018, de 4 de septiembre, del Parque Natural Sierra de las Nieves.

## **ANEXO II. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN (EN ADELANTE PRUG) DEL PARQUE NATURAL BAHÍA DE CÁDIZ.**

1. El epígrafe 4.2.1 se ocupa de las actividades acuícolas, salineras y cultivo de plantas de marisma, dedicando su punto 4 a la prevención de daños ambientales, en el que dispone que las personas físicas o jurídicas titulares de los derechos de las explotaciones deberán informar a las Consejerías competentes de cualquier anomalía en el desarrollo de los cultivos y, en particular, de brotes infecciosos, aumento de las mortandades, episodios de anoxia y contaminación de las aguas.

Debería revisarse los variados modos mediante los que el proyecto de Decreto impone a los interesados una serie de obligaciones de poner en conocimiento de la Consejería competente determinados hechos o situaciones. En ocasiones como ésta se emplea la expresión “deberá *informar*”, mientras que en el párrafo inmediato posterior se alude a que el titular “deberá *notificarlo*” a la Consejería, y el punto 6.b) utiliza la expresión “*dará parte*” a la Consejería.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ RAQUEL GALLEGU TORRES	22/03/2022	PÁGINA 5/6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



El empleo de una misma terminología cuando se trate de acciones similares sometidas al mismo régimen jurídico evitará equívocos y disfunciones.

2. El epígrafe 4.2.3 regula las actividades forestales, disponiendo en su punto 4 en materia de cortas de árboles que no se permitirá la corta de árboles en los que concurran **algunas** de las cinco circunstancias que relaciona.

Se debe advertir que, para evitar confusiones, se debería concretar el término “algunas” (una, al menos dos, etc).

3. Son numerosas las expresas referencias que el proyecto de Decreto efectúa de la “Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía” (no solo en el presente anexo), la cual ha sido derogada por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía. En este anexo II las encontramos en diversos puntos del epígrafe 4.2.7.

4. El epígrafe 5, “medidas e indicadores”, establece indicadores para los numerosos objetivos y medidas contenidos en la tabla 2. Entre tales indicadores figura el número de “expedientes” en un contexto en el que debería hacerse referencia a “procedimientos” (véase la definición que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ofrece del término “expediente” en su artículo 70.1º).

En el caso del indicador establecido para la medida 06.01.01 debería decir “procedimientos sancionadores”.

El término “expedientes” en este tipo de contexto figura como indicador de otras medidas de esta tabla, aunque también en otros epígrafes de este anexo II, y también del anexo IV.

### **ANEXO III. PORN DEL PARQUE NATURAL DEL ESTRECHO Y DEL PARAJE NATURAL PLAYA DE LOS LANCES.**

1. El epígrafe 8.3 establece el “régimen general de actividades y actuaciones en suelo no urbanizable”, dedicando su punto 8.3.8 a regular “otros usos y actividades”. Su apartado 3 establece que “*sin perjuicio de las competencias de la Administración Central del Estado sobre las aguas exteriores, las actuaciones que se realicen en estas zonas deben estar previamente informadas por la Consejería competente en materia de medio ambiente y habrán de contar con informe de la Consejería competente en materia de pesca*”. Llama la atención que siendo ésta una determinación relativa a *aguas exteriores* se encuentre dentro de la regulación del “suelo no urbanizable”.

2. Su epígrafe 8.5, “procedimientos”, establece que “las comunicaciones deberán presentarse *con una antelación mínima de quince días* a la fecha prevista de realización de la actividad”.

Al respecto, nos remitimos a las consideraciones expresadas sobre una determinación idéntica contenida en el anexo I.

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN  
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Raquel Gallego Torres.

FIRMADO POR	ANA MARIA VIELBA GOMEZ	22/03/2022	PÁGINA 6/6
	RAQUEL GALLEGO TORRES		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	