

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 05/2022, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN DIVERSAS ACTIVIDADES DENTRO DE LA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN ACANTILADOS Y FONDOS MARINOS DE LA PUNTA DE LA MONA (ES6140016)

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero

D^a. M^a del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 11 de febrero de 2022, 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 2 de noviembre de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) un oficio de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo regulado en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto al proyecto de Orden por la que se regulan diversas actividades dentro de la Zona Especial de Conservación Acantilados y Fondos Marinos de la Punta de la Mona (ES6140016).



FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 1/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En el citado oficio, se facilitaba una dirección electrónica del Portal de la Administración de la Junta de Andalucía¹, a través de la cual se ponía a disposición de la ACREA el proyecto de Orden (versión de septiembre de 2021), así como se adjuntaba la Memoria de evaluación de los efectos sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas y los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y en las actividades económicas.

2. Con fecha 3 de diciembre de 2021, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, 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 Orden sometido a informe tiene por objeto el establecimiento de una regulación específica para el desarrollo de determinados aprovechamientos y actividades, en particular la pesca marítima de recreo y la pesca marítima profesional, el submarinismo y otras actividades náuticas, en la Zona Especial de Conservación Acanilados y Fondos Marinos de la Punta de la Mona (en adelante, ZEC Punta de la Mona).

El texto normativo consta de 10 artículos, una Disposición final única y dos Anexos, con el siguiente contenido:

- Artículo 1, contiene el objeto y ámbito de aplicación.

¹ <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/227045.html>

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 2/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Artículo 2, sobre la regulación de la pesca marítima de recreo y de la pesca marítima profesional en aguas interiores de la ZEC Punta de la Mona.
- Artículo 3, regula la navegación en aguas de la ZEC Punta de la Mona.
- Artículo 4, acerca de la regulación del buceo con equipo autónomo en aguas de la ZEC Punta de la Mona.
- Artículo 5, en el que se establecen otras actividades sometidas a autorización.
- Artículo 6, sobre otras actividades no permitidas.
- Artículo 7, en el cual se regulan los procedimientos de autorización y comunicación.
- Artículo 8, relativo a las solicitudes de autorización y comunicaciones.
- Artículo 9, en relación con la instrucción y resolución de los procedimientos de autorización.
- Artículo 10, sobre el régimen de infracciones y sanciones.
- Disposición final única, con la fecha de la entrada en vigor de la Orden.
- Anexo I, con la cartografía de la ZEC Punta la Mona.
- Anexo II, con el Decálogo de prácticas de buceo respetuosas con el medio ambiente.

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. Normativa sectorial de aplicación al proyecto de Orden

IV.1.1. Normativa europea

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (Directiva Hábitats), tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en los países de la Unión Europea.

A través de la citada Directiva, se crea la Red Natura 2000 de zonas especiales de conservación, compuesta por los lugares que albergan los tipos de hábitats naturales que figuran en su Anexo I y de hábitats de especies que figuran en su Anexo II, al objeto de garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural, que también incluye las zonas de protección especial designadas de acuerdo con la 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).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 3/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de la Red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio de los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado anterior, designando lugares y zonas especiales de conservación.

En particular, el artículo 6 de la Directiva Hábitats establece que respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

Así, en el apartado 2 de este artículo se establece que *“Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva”*.

Asimismo, en el apartado 3 del artículo 6, se determina que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

En el apartado 6.4 se establece que si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

Así, en cumplimiento de la Directiva Hábitats, por Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006, los Acantilados y Fondos Marinos de La Punta de La Mona se incluyeron en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC) de la región biogeográfica mediterránea.

IV.1.2. Normativa estatal

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 42.1 establece que la Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los LIC,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 4/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. Los LIC, las ZEC y las ZEPA tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación, siempre en sus respectivos ámbitos competenciales, según el apartado 2 de este mismo precepto.

En el artículo 45 de la precitada Ley se establece que *“La Administración General del Estado y las comunidades autónomas, previo procedimiento de información pública, declararán las ZEC y las ZEPA, en el ámbito de sus respectivas competencias”*.

Además, el artículo 46 establece, respecto de las ZEC y las ZEPA, que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán:

- a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos de los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. Estos planes deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar.
- b) Adecuadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

Así, en el apartado 4 del referido artículo 46 se establece que cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el espacio y supeditado a lo dispuesto en el apartado siguiente, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado que no causará perjuicio a la integridad del espacio en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 5/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

- a) Mediante una ley
- b) Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental.

Las medidas compensatorias adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea.

En el caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los Anexos I y II, únicamente se podrán alegar las siguientes consideraciones:

- a) Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública
- b) Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente
- c) Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea.

La realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a especies incluidas en los anexos II o IV de la Ley 42/2007 que hayan sido catalogadas, en el ámbito estatal o autonómico, como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concurren causas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden. La justificación del plan, programa o proyecto y la adopción de las correspondientes medidas compensatorias se llevará a cabo conforme a lo previsto en el apartado 5, salvo por lo que se refiere a la remisión de las medidas compensatorias a la Comisión Europea.

IV.1.3. Normativa autonómica

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 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, contiene el régimen de protección necesario para afrontar la conservación de los espacios naturales (Capítulo II) y se prevé el régimen de autorizaciones para los usos que la requieran (Capítulo III).

Según el artículo 2.1.d) de dicha Ley se entenderán por Zonas de Importancia Comunitaria los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea «Natura 2000» y que son: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 6/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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

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

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

En este contexto, se aprobó el Decreto 369/2015, de 4 de agosto, por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación con hábitats marinos del litoral andaluz, y declara los Acanilados y Fondos Marinos de La Punta de La Mona (ES6140016) como ZEC.

En el artículo 3 del citado Decreto 369/2015 se establece que el régimen de protección y gestión y medidas de conservación de las ZEC estará constituido por: los planes de gestión, las estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o la administración ambiental del Estado, que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitat o ecosistemas presentes en estas ZEC y cualesquiera otras medidas de conservación, de las previstas en el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

Además, el artículo 4 regula el contenido de los Planes de Gestión, los cuales contendrán una caracterización general de la ZEC, la identificación de las prioridades de conservación, un análisis de las presiones y amenazas, los objetivos, las medidas de conservación y el sistema de evaluación.

Habilitándose en la Disposición final primera a que el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio pueda dictar las disposiciones de aprobación de los planes de gestión y cuantas otras disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Decreto 369/2015. En este sentido, se aprobó la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del 10 de agosto de 2015, por la que se aprueban los planes de gestión de determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz, y se aprueba el Plan de Gestión del ZEC Punta la Mona.

El Plan de Gestión de la ZEC Acanilados y Fondos Marinos de la Punta de la Mona establece como única prioridad de conservación el Hábitat de Interés Comunitario (en adelante, HIC) 1170 Arrecifes. Este HIC está constituido por un acantilado vertical que se prolonga bajo el mar hasta una cota de profundidad en torno a los 50 metros. La formación rocosa continua que conforma este enclave es considerada de gran interés por su elevada biodiversidad, por albergar densas poblaciones de especies amenazadas y por presentar uno de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 7/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



los gradientes ecológicos en profundidad mejor conservados del litoral andaluz, que se extiende por casi todo el rango batimétrico de comunidades propias de este tipo de hábitat. Este tipo de HIC representa el 94% del ámbito de la ZEC.

Además, el Plan de Gestión identifica una serie de presiones y amenazas que ponen en riesgo la conservación del espacio en su conjunto y del HIC 1170 Arrecifes en particular, así como la supervivencia de determinadas especies. Entre las presiones y amenazas identificadas se reseñan como de importancia elevada la pesca profesional, la pesca deportiva, el buceo y el esnórquel.

Así, cabe destacar que entre las medidas establecidas en el Plan de Gestión para las prioridades de conservación (apartado 6.1), se encuentran:

- (A.1.2.3) Se fomentará el establecimiento de una regulación del submarinismo para que éste se desarrolle con las debidas autorizaciones.
- (A.1.2.4) Se fomentará el establecimiento de una regulación para la práctica del fondeo libre en aguas de la ZEC.
- (C.1.4.1) En aguas interiores se fomentará el establecimiento de una regulación para:
 - La captura, recolección o manipulación, sea cual fuere el método empleado, de ejemplares vivos de invertebrados marinos, o sus restos, propios de las comunidades biológicas que integran el HIC 1170 Arrecifes.
 - La pesca marítima de recreo en aguas interiores en cualquiera de sus modalidades (desde tierra, desde embarcación o submarina).
 - El uso de artes remolcados para la pesca marítima en aguas interiores, según la definición establecida en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1626/94.
 - El marisqueo, tanto a pie como desde embarcación, en cualquiera de sus modalidades.
 - El establecimiento de cultivos marinos.

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)

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 8/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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

V.1. Consideraciones generales

La ZEC Punta de La Mona se encuentra ubicada en el término municipal de Almuñécar, en la provincia de Granada, en el extremo occidental de la comarca Costa Granadina (o Costa Tropical).

Ocupa una superficie aproximada de 125 hectáreas (ha). De éstas, unas 3,4 ha corresponden a terrenos emergidos, en su mayor parte conformados por bordes de acantilados que discurren por unos 3 km de costa, que representan un 0,04 % del término municipal de Almuñécar. Asimismo, comprende unas 121,6 ha en el medio marino, adentrándose mar adentro a distancias variables.

Como principal herramienta para la gestión de este espacio natural, se aprobó el Plan de Gestión específico de la ZEC Punta de la Mona, en el cual se establece, entre otras, una serie de medidas concretas orientadas a adaptar el desarrollo de las actividades de pesca profesional y deportiva, el submarinismo y otras actividades náuticas, mediante su regulación, de manera que permitan mantener el grado de conservación favorable del HIC 1170 Arrecifes y de los elementos que con él se relacionan.

Con el presente proyecto de Orden se da cumplimiento a las obligaciones derivadas del Plan de Gestión en cuanto al establecimiento de una regulación específica para el desarrollo de las referidas actividades, en el marco establecido por la Directiva Hábitats, La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y 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.

Según lo manifestado por el Centro proponente de la norma en la Memoria de evaluación de los efectos sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas que acompaña al proyecto de Orden, este proyecto normativo no limita el libre acceso de las empresas al mercado, no restringe la libre competencia entre empresas que operan en el mercado y no reduce los incentivos para competir entre las empresas.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 9/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Del mismo modo, en el apartado 4 de la referida Memoria, se indica que el proyecto normativo no supone un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los operadores económicos.

Sin embargo, es preciso señalar que el proyecto de Orden contiene aspectos que inciden en la competencia efectiva, la unidad de mercado o las actividades económicas, en la medida en que se restringe el ejercicio de actividad económica en un concreto espacio geográfico, y que contempla una serie de criterios de intervención con los que se diseña la estrategia de protección y prevención de la ZEC Punta de la Mona.

En particular, el proyecto de Orden establece requisitos previos para el ejercicio de actividades económicas en un espacio geográfico determinado, el que comprende el ZEC Punta la Mona, tales como:

- La necesidad de obtener una autorización para la navegación de los artefactos flotantes de recreo no motorizados, tales como hidropedales, kayaks, canoas y similares, en el caso de que suponga agrupaciones de más de cinco unidades de este tipo de artefactos (artículo 3.1).
- Autorización para el buceo con equipo autónomo cuando se realice con embarcación de apoyo o para la instalación de boyas para el amarre de las embarcaciones de apoyo a las actividades de buceo con equipo autónomo (artículo 4.2).
- Autorización para la celebración de pruebas o eventos de carácter educativo o deportivo; autorización para las actividades profesionales de filmación, rodaje, grabación sonora y fotografía que impliquen el uso de equipos auxiliares, tales como focos, pantallas reflectoras, generadores eléctricos, aparatos para portar cámaras y capturar imágenes por control remoto u otro; autorización para actividades científicas y de carácter didáctico experimental, que se valorarán en función de su interés para el seguimiento del estado y la evolución de los hábitats, las especies, las aguas y los fondos de la Zona Especial de Conservación, y para la divulgación de los valores naturales de la misma, las actividades relacionadas con la limpieza y recuperación de fondos marinos; así como autorización para las actividades organizadas de ocio, deporte o turismo activo, sean realizadas por empresas o por cualquier otro tipo de colectivo (artículo 5.1).
- Adicionalmente, las empresas que realicen excursiones, rutas o paseos náuticos, así como las que alquilen embarcaciones con patrón y que precisen del fondeo en zonas diferentes a la establecida como de fondeo libre, deberán obtener la correspondiente autorización medioambiental para la instalación de boyas al objeto de poder efectuar el amarre a las mismas (artículo 5.2).

Por otra parte, el proyecto de Orden objeto de informe establece requisitos asociados al ejercicio de actividades económicas, concretamente se regulan requisitos a cumplir para el ejercicio de la actividad de buceo con equipo autónomo (artículo 4.4) y, en particular, para aquellas actividades que deban realizarse con embarcación de apoyo (artículo 4.3). Asimismo, se establecen prohibiciones en relación con las actividades pesqueras (artículo 2.1), la navegación en el ZEC Punta la Mona de la embarcaciones pesqueras de arrastre o de cualquiera otra con artes de pesca no autorizados en el espacio protegido (artículo 2.2), la navegación en aguas de la ZEC Punta la Mora (artículo 3.2) y otras actividades no permitidas (artículo 6).

A este respecto, hay que destacar que, la pesca profesional se encuentra de forma general prohibida en el ZEC Punta de la Mona, aunque se ha establecido una excepción a esta regla general, determinándose un

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 10/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



polígono dentro del ZEC, en el cual sí que estaría permitida la pesca realizada con trasmallo y artes de trampa.

Además, se establece una zona dentro del ZEC Punta la Mona, en la que se puede realizar fondeo libre, quedando prohibido fuera de ella, por lo que se establece de este modo otra excepción a la prohibición general.

Por todo lo anterior, se puede concluir que el proyecto de Orden sí limita el libre acceso de las empresas al mercado y supone restricciones a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los operadores económicos en el ámbito territorial del ZEC Punta la Mona.

No obstante lo anterior, debe indicarse que las autoridades de competencia ya se han pronunciado con anterioridad con ocasión de los informes emitidos sobre proyectos normativos relacionados con la presente materia, en los que se advierte que, desde la óptica de la política de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como alguna de las figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial, puede suponer una restricción al acceso o desarrollo a las numerosas actividades económicas que se podrían realizar en dicho espacio. Tal afirmación fue puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el Informe IPN 106/13: ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES² (24 de octubre de 2013). En dicho informe, la CNMC sostuvo 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”*.

En esta misma línea se ha manifestado este Consejo en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos en el ámbito medioambiental³, señalando que las razones que justifican el establecimiento de mecanismos de tutela del interés general como son, en este caso, la prevención de daños y la protección del medio ambiente, se encuentran detallados en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia; y pueden responder a la necesidad de dar prioridad a la protección del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa.

En concreto, este Consejo en el 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 Integrada⁴, puso de manifiesto que el análisis

² Disponible en el siguiente enlace: https://www.cnmc.es/sites/default/files/424544_7.pdf

³ Véase, entre otros, 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 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. (6 de noviembre de 2017); 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 (6 de noviembre de 2017); Informe N 11/2021. Sobre el Proyecto de Decreto por el que se declara Monumento Natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión (disponibles en <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/mejora-de-la-regulacion/informes-normativos>)

⁴ Disponible en el siguiente enlace: http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/N_09-10.pdf

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 11/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de competencia que se realice “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”. Añadiéndose que “El carácter más o menos acentuado de la restricción y sus efectos (negativos) sobre la competencia dependerán, pues, de las características del sistema de autorizaciones que se defina, de los requisitos que se exijan para ello y del tiempo necesario para la obtención de la autorización”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas y los argumentos planteados por el Centro Directivo proponente de la norma en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y en las actividades económicas y en la Memoria de evaluación efectos sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas, es oportuno indicar que el contenido del presente proyecto de Orden ha de ser analizado desde la óptica de competencia, de unidad de mercado, y desde el punto de vista de su adecuación a los principios para una regulación económica eficiente.

V.2. Observaciones particulares sobre el articulado del proyecto de Orden

V.2.1. Respetto a los requisitos y a las autorizaciones establecidas en el proyecto normativo

En relación con las autorizaciones y limitaciones a la actividad económica establecidas en el proyecto de Orden, hay que recordar que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en particular al artículo 5 de la LGUM⁵, en consonancia con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁶, cualquier medida que afecte al libre acceso y ejercicio de una actividad económica deberá sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, 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.”

⁶ “Artículo 4. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 12/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Así, las restricciones deberán ser objetivamente necesarias para proteger el interés general y no deben excederse de lo necesario para alcanzar estos objetivos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Según el citado artículo 5 de la LGUM, el establecimiento de requisitos a una actividad económica deberá estar fundamentado en alguna o algunas de las razones imperiosas de interés general de las incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009⁷, debiendo ser proporcionados al motivo u objeto de protección, de manera que para alcanzar tal objetivo no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 17.1 de la LGUM instrumenta la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, al establecer que solo podrá exigirse una autorización: a) respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad; b) respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación; c) cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado; por último, d) cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Particularizando en el conjunto de autorizaciones, prohibiciones y requisitos sobre el desarrollo de actividades económicas que se establecen en el proyecto de Orden, este Consejo entiende que, en este supuesto en concreto, tales restricciones enunciadas se encuentran justificadas en atención a la salvaguarda de las razones de interés general, expuestas por el órgano proponente de la norma, en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, de este Consejo, como son la protección del medio ambiente y la prevención de daños sobre el medioambiente, y que existe un vínculo entre las medidas adoptadas y las razones de interés general mencionadas.

No obstante, sería también preciso valorar la proporcionalidad de las medidas contempladas en esta norma, de tal manera que sería conveniente que se evalúe por el órgano proponente de la norma el potencial o eventual perjuicio medioambiental que las actividades económicas objeto de regulación pudieran causar, valorando si es posible sustituir el régimen de autorización en aquellas actividades en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente y la preservación de este espacio natural, sin

como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias”

⁷ Dichas razones de interés general son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 13/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



perjuicio de exigir y verificar a posteriori el cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general, por la presentación de una declaración responsable.

Del mismo modo, respecto al conjunto de prohibiciones y requisitos recogidos en el proyecto de Orden, el Centro directivo promotor de la norma debería evaluar la proporcionalidad y mínima distorsión de cada uno de ellos, de forma individual y no de manera global para el conjunto de todos ellos, en la salvaguarda de alguna razón de interés general invocadas, como pudiera ser, en este caso, la protección del medioambiente y la prevención de daños sobre el medioambiente, acreditando en cualquier caso que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica y quedando recogido el análisis realizado en el expediente de tramitación de la norma.

En particular, se hace especial hincapié en motivar la proporcionalidad y mínima distorsión de aquellas autorizaciones, requisitos y prohibiciones que no aparecen explícitamente reflejadas en el Plan de Gestión y sí en el proyecto de Orden.

A título de ejemplo, se puede citar que en el Plan de Gestión se establece como uno de sus objetivos operativos “1.3. Adaptar la práctica de la navegación deportiva de forma que permita mantener un grado de conservación favorable del HIC 1170 Arrecifes”, estableciéndose medidas en relación con el fondeo libre (medida A.1.3.1), los fondeadores ecológicos (medida A.1.3.2) y la inclusión de los límites de los espacios protegidos red Natura 2000 andaluces en las correspondientes cartas náuticas (medida A.1.3.3). Sin embargo, en el proyecto de Orden se regulan, además, aspectos relacionados con la navegación de artefactos de recreo no monitorizados o con la utilización de motos náuticas.

Al respecto, debe señalarse que en el preámbulo de la norma se indica que en los últimos años, se ha constatado un aumento de la actividad recreativa realizada por grupos de kayaks, piraguas y similares artefactos flotantes sin motor, que llegan a producir aglomeraciones en áreas especialmente sensibles. Ello supone un grave riesgo para la conservación de las especies marinas propias del área intermareal, además de una degradación de los valores estéticos y paisajísticos propios de estas áreas, y, a su vez, una frecuente interferencia con otras actividades de uso público que se llevan a cabo en las aguas del espacio.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las condiciones establecidas en esta norma responden al marco regulatorio previsto en la normativa europea y en normativa con rango de Ley, limitándose con el proyecto de Orden a desarrollar y concretar las cuestiones materiales y de ejecución referidas a elementos ya establecidos en otras normas vigentes, y que se circunscriben al ámbito territorial de la ZEC Punta la Mona, la cual no supera las 125 hectáreas de superficie, por lo que su impacto en las condiciones de competencia sería muy limitado.

V.2.2. Sobre la comunicación en relación con el buceo con equipo autónomo en aguas de la ZEC Punta de la Mona.

El artículo 4 del proyecto de Orden establece que, a efectos de control y seguimiento, deberá ser comunicada previamente a la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Granada la actividad de buceo con equipo autónomo cuando concurran las condiciones que se relacionan a continuación:

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 14/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- a) Se inicie desde la orilla.
- b) Su práctica tenga lugar a una distancia no superior a 200 metros de la playa o 50 metros en el resto de la costa y desde estas se pueda prestar auxilio a los buceadores.
- c) No suponga la formación de agrupaciones de más cinco buceadores.

Dicha comunicación deberá presentarse con una antelación mínima de quince días a la de realización de la actividad. Sólo cuando surjan razones de conservación o protección de los recursos naturales que no hayan podido ser previstas, la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Granada notificará a la persona interesada, con una antelación mínima de diez días, la imposibilidad de realizar la actuación propuesta para dicha fecha (artículo 8.4).

Sobre esta previsión, debe recordarse que el artículo 69.2 de la Ley 39/2015, establece que 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. Además, en el apartado 3 del artículo 69 se indica que las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho, o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación. No obstante, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente. Esto es, en la regulación básica del procedimiento administrativo común no se establece la posibilidad de que una comunicación se realice con carácter previo al reconocimiento o ejercicio de un derecho o al inicio de una actividad, tal y como se regula en el artículo 8.4 del proyecto de Orden, en la que se establece una antelación mínima de 15 días, pudiendo ser además denegada en ese plazo.

Con ello, lo que se estaría regulando en el artículo 8.4 sería realmente una autorización, con un plazo corto de resolución y un sentido positivo del silencio administrativo.

Por tanto, debe modificarse el artículo 8.4 del proyecto de Orden, de forma que o bien se modifique la necesidad de que la comunicación se realice con 15 días de antelación o bien se regule como una autorización, en este último caso siempre que se cumplan los preceptos establecidos en el artículo 17.1 de la LGUM.

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

DICTAMEN

PRIMERO.- En cuanto a los requisitos de las autorizaciones y limitaciones a la actividad económica establecidas en el proyecto de Orden, hay que recordar que, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, en particular al artículo 5 de la LGUM, en consonancia con el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cualquier medida que afecte al libre acceso y ejercicio de una actividad económica deberá sujetarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

15/17

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 15/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En concreto, en el conjunto de autorizaciones, prohibiciones y requisitos sobre el desarrollo de actividades económicas que se establece en el proyecto de Orden, se entiende que, tales restricciones enunciadas se encuentran justificadas en atención a la salvaguarda de las razones de interés general expuestas por el órgano proponente de la norma en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, como son la protección del medio ambiente y la prevención de daños sobre el medioambiente, y que existe un vínculo entre las medidas adoptadas y las razones de interés general mencionadas.

No obstante, se recomienda valorar la proporcionalidad de las medidas contempladas en esta norma, de tal manera que sería conveniente que se evalúe por el órgano proponente de la norma el potencial o eventual perjuicio medioambiental que las actividades económicas objeto de regulación pudieran causar, valorando si es posible sustituir el régimen de autorización en aquellas actividades en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente y la preservación de este espacio natural, sin perjuicio de exigir y verificar a posteriori el cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general, por la presentación de una declaración responsable.

Del mismo modo, respecto al conjunto de prohibiciones y requisitos recogidos en el proyecto de Orden, el Centro directivo promotor de la norma debería evaluar la proporcionalidad y mínima distorsión de cada uno de ellos, de forma individual y no de manera global, en la salvaguarda de alguna razón de interés general de las invocadas, como pudiera ser, en este caso, la protección del medioambiente y la prevención de daños sobre el medioambiente, acreditando en cualquier caso que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica y quedando recogido el análisis realizado en el expediente de tramitación de la norma.

En particular, se hace especial hincapié en motivar la proporcionalidad y mínima distorsión de aquellas autorizaciones, requisitos y prohibiciones que no aparecen explícitamente reflejadas en el Plan de Gestión y sí en el proyecto de Orden.

SEGUNDO.- Sobre la comunicación en relación con el buceo con equipo autónomo en aguas de la ZEC Punta de la Mona regulada en el artículo 4 del proyecto de Orden, se establece que, a efectos de control y seguimiento, deberá ser comunicada previamente a la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Granada la actividad de buceo con equipo autónomo cuando concurren determinadas condiciones con una antelación mínima de quince días a la de realización de la actividad. El artículo 8.4 del proyecto normativo establece que sólo cuando surjan razones de conservación o protección de los recursos naturales que no hayan podido ser previstas, la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Granada notificará a la persona interesada, con una antelación mínima de diez días, la imposibilidad de realizar la actuación propuesta para dicha fecha.

En este sentido, lo que realmente se está regulando es una autorización, con un plazo corto de resolución y un sentido positivo del silencio administrativo.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 16/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por tanto, se recomienda que se reflexione sobre este punto, de forma que o bien se modifique la necesidad de que la comunicación se realice con 15 días de antelación o bien se regule como una autorización, en este último caso siempre que se cumplan los preceptos establecidos en el artículo 17.1 de la LGUM.

TERCERO.- 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 vigente 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.

José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaveral
PRESIDENTE

Luis Palma Martos
VOCAL PRIMERO

Mª del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Mª Ángeles Gómez Barea
SECRETARIA

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL		11/02/2022	PÁGINA 17/17
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS			
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES			
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA			
VERIFICACIÓN			https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	