

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 7/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL ÁMBITO DE LA BREÑA, LAS MARISMAS DEL BARBATE Y EL TÓMBOLO DE TRAFALGAR, SE AMPLÍA EL PARQUE NATURAL LA BREÑA Y MARISMAS DEL BARBATE Y LA ZONA DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES Y SE APRUEBA EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL LA BREÑA Y MARISMAS DEL BARBATE

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia y aplicación del art. 13.3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, siendo vocal primero del Consejo).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 5 de junio de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 16 de febrero de 2024 tuvo entrada 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, procedente de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar, se amplía el Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate y la Zona de Especial Protección para las Aves y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate (Borrador 1, noviembre 2023).



FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 1/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



2. Con fecha 8 de abril de 2024, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo su 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, en adelante 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 podría 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 la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) del Ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar, la ampliación del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate y la Zona de Especial Protección para las Aves y la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, PRUG) del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate.

El proyecto normativo en tramitación consta de un preámbulo, cinco artículos, una Disposición derogatoria única, dos Disposiciones finales y cuatro Anexos, con el siguiente contenido:

- En el artículo 1 se aprueba el PORN del ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar.
- En el artículo 2 contiene la ampliación del ámbito territorial del parque Natural.
- El artículo 3 contiene la Ampliación del ámbito territorial de la Zona de Especial Protección para las Aves La Breña y Marismas del Barbate.
- En el artículo 4 se aprueba el PRUG del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate.
- En el artículo 5 se recoge el régimen de protección y gestión y medidas de conservación.

Mediante la Disposición derogatoria única, se establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en dicho Decreto y dos específicas sobre determinadas normas. La primera, el Decreto 192/2005, de 6 de septiembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña Marismas del Barbate y

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 2/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



queda derogado parcialmente el Anexo XV, Plan de Gestión de la ZEC Punta de Trafalgar. La segunda, el Decreto 105/2020, de 28 de julio, por el que se declaran determinadas zonas especiales de conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde, se aprueban sus planes de gestión y se modifica la Disposición adicional segunda del Decreto 24/2007. La Disposición final primera 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. La Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma.

Por último, el proyecto normativo se completa con cuatro Anexos. El Anexo I incluye el PORN del ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar, el Anexo II incluye la descripción literal de la ampliación del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate, el Anexo III la descripción literal de los límites del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate ampliado, y el Anexo IV el PRUG del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate.

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 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).
- 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).

IV.1.2. Normativa estatal

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres.
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 3/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad. la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía y por el Plan Hidrológico vigente de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.
- Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del Catálogo español de especies amenazadas.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.
- 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.
- Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030.

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 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 8/2003, de 28 octubre, de la Flora y Fauna Silvestres de Andalucía.
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- 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 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- Decreto 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza.
- Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía.
- Decreto 20/2002, de 29 de enero, y sus normas de desarrollo que establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 4/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



- Decreto 192/2005, de 6 de septiembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña Marismas del Barbate.
- 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 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 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 105/2020, de 28 de julio, se aprobó el Plan de Gestión de la ZEC Punta de Trafalgar.
- Decreto 105/2020, de 28 de julio, por el que se declaran determinadas zonas especiales de conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde.
- 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.

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

- 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 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.
- 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).

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 5/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



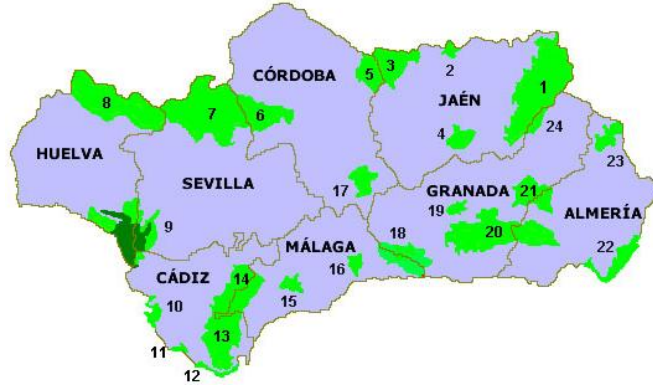
- Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (en adelante Decreto-ley 3/2024).

V. MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El proyecto normativo objeto de informe supone un instrumento de planificación estratégica, con repercusión en numerosos ámbitos, desde el meramente económico, hasta la población y el territorio lo que hace preciso analizar su incidencia sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito territorial de los municipios que conforman el citado Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate. En este sentido, se debe señalar que tanto el PORN como el PRUG del citado espacio natural contienen un estudio y análisis de la repercusión de los distintos sectores económicos que pudieran verse afectados.

El Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate se incardina dentro de la Red de Parques Naturales en Andalucía, que comprende un total de 24 espacios¹, que abarca 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.



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

Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (1); Despeñaperros (2); Sierra de Andújar (3); Sierra Mágina (4); Sierra de Cardena y Montoro (5); Sierra de Hornachuelos (6); Sierra Morena de Sevilla (7); Sierra de Aracena y Picos de Aroche (8); Doñana (9);

¹ Los 24 parques naturales se encuentran detallados en: (<https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-prottegidos/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>

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 6/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



Bahía de Cádiz (10); La Breña y Marismas de Barbate (11); El Estrecho (12); Los Alcornocales (13); Sierra de Grazalema (14); Sierra de las Nieves (15); Montes de Málaga (16); Sierras Subbéticas (17); Sierras de Tejeda, Almajara y Alhama (18); Sierra de Huétor (19); Sierra Nevada (20); Sierra de Baza (21); Cabo de Gata-Níjar (22); Sierra María - Los Vélez (23) y Sierra de Castril (24).

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

- 63 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).
- 190 Lugares de Interés Comunitario (LIC), de los que 176 están declarados Zonas Especiales de Conservación (ZEC).

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.

Dentro de estos espacios, el Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate se localiza en la costa Atlántica de la provincia de Cádiz, en los términos municipales de Vejer de la Frontera y Barbate, y dentro de la comarca geográfica gaditana de La Janda.

Desde el punto de vista poblacional, esta comarca cuenta con una población que supera los 90.000 habitantes, de los cuales más de un 60% pertenece a los municipios situados en la franja litoral (Conil, Vejer de la Frontera y Barbate). La evolución demográfica de Vejer de la Frontera y de Barbate presenta similitudes, con una población registrada bastante estabilizada, que experimenta aumentos en periodos estivales fruto de la actividad turística, particularmente en Barbate.

Cuenta con una situación privilegiada en la entrada del Estrecho de Gibraltar, que le confiere un importante valor como punto estratégico para las rutas migratorias de aves entre el continente europeo y el africano. La declaración de la ZEC La Breña y Marismas del Barbate, y la designación de la ZEPA del mismo nombre, así como la ZEC Punta de Trafalgar, llevan implícita la elaboración de un Plan de Gestión que garantice el mantenimiento de un adecuado grado de conservación de las especies y hábitats de interés comunitario.

Este espacio natural protegido, que cuenta con una superficie de 5.197 ha, constituye uno de los tres Parques Naturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que incluyen una superficie marina, siendo este carácter marítimo-terrestre el que le confiere una rica diversidad de ecosistemas y paisajes, y una gran relevancia en el contexto de un litoral tan urbanizado como es el andaluz. La zona terrestre representa el

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 7/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



77,8% (4.044 ha) de la superficie total del Parque Natural, mientras que los ambientes puramente marinos abarcan el 22,4% (1.153 ha) restante.

Por otra parte, cabe destacar la titularidad pública de la práctica totalidad de los terrenos de este espacio protegido. Casi un 56% de la superficie del Parque Natural está constituida por monte público, aunque si consideramos sólo el ámbito terrestre del espacio, el porcentaje supera el 70% de la superficie total. Se trata de zonas prácticamente no alteradas y suelo no urbanizable que mantienen el régimen de especial protección desde su declaración como espacio natural protegido. El terreno destinado a actividades agropecuarias es puramente testimonial.

Las marismas de Barbate constituyen un enclave de particular importancia para las rutas migratorias del Atlántico Oriental, como área de descanso para las aves de paso. Dado su alto interés ecológico, la cantidad y calidad de los recursos hídricos son de especial relevancia para satisfacer las demandas ambientales de este espacio natural, sobre todo de la flora y fauna vinculada a los ambientes acuáticos.

Hay que resaltar que las marismas del río Barbate constituyen un hábitat natural que ha sufrido diferentes agresiones y modificaciones como consecuencia de diversas actuaciones desarrolladas tanto dentro como fuera del ámbito del Plan y, en particular, debido a la transformación de la marisma para agricultura, extracción de sal, cultivos marinos y el desarrollo de infraestructuras diversas. Aunque las marismas naturales conservadas tienen un carácter minoritario, en muchos casos las alteraciones no han supuesto degradaciones irreversibles, por lo que se pueden acometer futuros proyectos de restauración y mejora ecológica.

En relación con los aprovechamientos del Parque Natural, se debe señalar que los principales servicios de abastecimiento que proporciona el espacio natural son la piña y la producción acuícola. Ambos participan activamente en la economía local y constituyen ejemplos de aprovechamientos sostenibles que incluso contribuyen a la mejora del estado de la biodiversidad local.

Otras actividades primarias que se desarrollan en los ecosistemas forestales del ámbito del Plan tienen menor repercusión económica, como la producción de madera, el aprovechamiento de pastos, la caza o la apicultura.

La acuicultura se ha convertido en la principal actividad desarrollada dentro del ámbito del Plan y en una de las principales actividades por producción y empleo del municipio. Esta actividad se inició durante la década de los 80 del siglo pasado sobre terrenos transformados por antiguas explotaciones salineras, abandonadas con anterioridad a la declaración del área protegida. Su producción global alcanza las 700 toneladas anuales de pescado. Los ecosistemas marinos y litorales del ámbito del Plan sustentan también actividades tradicionales no profesionales de pesca y marisqueo.

La pesca marítima ha constituido tradicionalmente la actividad económica más importante de Barbate y continúa siendo una de las ramas de actividad con mayor número de personas ocupadas. El puerto pesquero de Barbate cuenta con una flota base de más de 130 embarcaciones, constituidas fundamentalmente por cerco y pesca artesanal. Sin embargo, dicha actividad profesional no se desarrolla en aguas del ámbito del Plan, sino que la flota está orientada fundamentalmente a la captura de boquerón y sardina en caladeros marroquíes. Existe asimismo una flota artesanal dedicada a la pesca del atún mediante

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 8/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



el arte de almadraba. La actividad pesquera se ha realizado tradicionalmente en la marisma, aunque su importancia relativa ha ido disminuyendo, ya que actualmente se realiza por un colectivo no profesional y como actividad complementaria de las rentas de Barbate. Lo mismo sucede con el marisqueo, que es ejercido por un colectivo no profesional.

Respecto al aprovechamiento cinegético, existen tres cotos de caza menor en el Parque Natural, en el monte Breñas Alta y Baja, con incidencia en el monte Marismas, y el que coincide con el monte Dunas de Barbate. Si bien la titularidad de estos cotos es pública, su gestión y aprovechamiento se realiza mediante procedimiento de adjudicación por cuatrienios. Las principales especies de caza menor son la liebre, el conejo, la codorniz, el zorzal común, la perdiz roja y la tórtola, además de diversas anátidas entre las que destaca el ánade real o azulón.

Si bien la actividad agrícola tiene una gran relevancia en Barbate y en Vejer de la Frontera, ésta es inexistente en el ámbito del Plan. Por su parte, el aprovechamiento ganadero se concentra principalmente en los pastizales dulcificados que se localizan al norte de la marisma, principalmente en la zona del monte Marisma de la margen derecha del río Barbate. En ella se localiza una explotación dedicada a la mejora genética de ganado vacuno (retinta) gestionada por el Centro Experimental Agrícola y Ganadero de la Diputación de Cádiz.

Respecto a los servicios culturales, mencionar que estamos ante un espacio singular que aporta naturalidad y atractivo a un área turística de primer orden como es el litoral atlántico gaditano. Los servicios culturales que presta se relacionan con los grandes ecosistemas que alberga: forestales (pinares) y litorales (marismas, dunas y playas), pero también derivan de su proximidad y fuerte vinculación a la localidad de Barbate, en torno a la cual se extiende el área protegida, y al enclave turístico de Caños de Meca.

Por último, el litoral gaditano tiene en el turismo una de sus actividades económicas principales. En cuanto a la oferta de alojamiento turístico en los municipios del ámbito del Plan, Vejer de la Frontera y Barbate, cuentan con una infraestructura hotelera aún escasa, aunque tiende a aumentar. Asimismo, con datos de 2022, en los municipios de Barbate y Vejer de la Frontera, se ofertaban casi 1.500 establecimientos con un total de casi 14.200 plazas, de las cuales dos tercios se concentran en Barbate y el resto en Vejer de la Frontera. Respecto a las modalidades, un 58% consisten en viviendas turísticas y apartamentos turísticos, otro 25% en campings, un 16% en hoteles y pensiones, teniendo las casas rurales un protagonismo muy reducido. Por otra parte, las actividades de turismo activo ofertadas por estas empresas en el ámbito del Plan son principalmente turismo ecuestre, senderismo y cicloturismo, y, en menor medida, buceo, rutas 4x4 y deportes náuticos. Entre las actividades más ofertadas se encuentran las vinculadas al medio marino, ya que 14 de las 28 empresas de turismo activo vinculadas al ámbito del Plan ofertan algún tipo de actividad náutica (surf, windsurf o piragüismo) y otras cuatro empresas ofertan actividades de buceo o subacuáticas.

Es pues, en este contexto, donde la regulación económica tiene especial importancia, ya que según la teoría económica una regulación es eficiente cuando alcanza los objetivos propuestos al mínimo coste.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 9/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE ORDEN Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

VI.1. Consideraciones generales

En nuestro ordenamiento jurídico la libre iniciativa económica se concibe como regla general y la intervención administrativa sobre las actividades económicas como excepción.

Existen proyectos normativos, como el que ahora nos ocupa que, si bien pueden no regular directamente una actividad económica determinada, en cambio, sí tienen una incidencia relevante en una o varias actividades económicas, como sucede con este tipo de instrumentos de protección medioambiental.

En tal sentido, el objetivo al que debe aspirarse es que las iniciativas normativas que directa o indirectamente afecten a las actividades económicas, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva, mediante la aplicación de los principios de buena regulación económica. Dichos principios, aplicables a toda intervención pública, se encuentran recogidos en distintas normas de rango legal de nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas, cabe destacar el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo que respecta a la iniciativa legislativa y, en lo que interesa en el presente caso, a la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas), el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en los artículos 3 y siguientes de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

Con la adecuación a los referidos principios de buena regulación se pretende mejorar la calidad de la intervención de los poderes públicos en la economía cuando la misma pueda contener afectaciones a la competencia.

En el presente caso, la norma proyectada puede contener ciertos aspectos regulatorios que implicarían barreras, límites o requisitos al acceso de las actividades económicas y desde la óptica de la competencia efectiva (entre ellas, la exigencia de ciertos medios de intervención para poder acceder a una actividad económica), o al ejercicio de las mismas, como, por ejemplo, limitaciones de tipo geográfico. Sin embargo, conviene tener presente que 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 comportar una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como reconoció la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el Informe *IPN 106/13 Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales*³.

³ En dicho Informe, la CNMC sostiene 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.”

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 10/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



De esta forma, las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como es 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 CCA en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental⁴.

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 y como expuso el CCA 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.

En el ámbito propio del proyecto normativo que nos ocupa, y como se ha señalado, este CCA ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones en relación con normas que regulan la ordenación de parques naturales u otras figuras de especial protección ambiental⁵.

⁴ Véanse, entre otros, los Informes de este CCA: el N 07/15 sobre el anteproyecto de Ley andaluza de cambio climático; el 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 N 09/10, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.

⁵ Entre otros, se pueden señalar los siguientes Informes recientemente emitidos por este CCA: el N 3/2024; el N 2/2024; el N 1/2024; el N 10/2023; el N 01/2022; el N 17/2017 y el N18/2017, referidos al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Huétor; al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, que amplía el ámbito territorial del Parque Natural Despeñaperros y de la Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante, ZEPA) Despeñaperros (ES6160005) y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del citado Parque Natural; al Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema; a la declaración de la Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga; así como a la aprobación de 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, respectivamente.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 11/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



En lo que aquí respecta, cabe sostener que el proyecto de planificación susceptible del presente informe contiene una serie de aspectos claramente positivos, como 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.

De igual forma, reseñar el esfuerzo realizado por el órgano proponente a la hora de evitar duplicidades, eliminándose la doble autorización en los casos en los que las autorizaciones que se establezcan en los PORN estén sometidas también a autorización ambiental unificada (en adelante, AAU) o autorización ambiental integrada (en adelante, AAI), quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

Asimismo, 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 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 introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del espacio y en la participación de la ciudadanía.

VI.2. Observaciones particulares

Una vez realizadas las anteriores observaciones de carácter general, resulta conveniente poner de manifiesto las siguientes consideraciones específicas en relación con todas aquellas cuestiones identificadas en el instrumento jurídico analizado, susceptibles de incidir sobre la competencia y que, al mismo tiempo, pueden suponer áreas de mejora de cara a la consecución de una regulación eficiente, que promueva la competencia efectiva.

VI.2.1. Sobre el marco normativo (epígrafe 1.2 del PORN)

En el apartado “1.2. *Objetivo, alcance y contenidos*” del PORN se hace referencia a que el mismo se adapta a los requerimientos de la Directiva de Servicios.

Se valora positivamente estas referencias normativas, si bien sería aconsejable añadir, entre otras, una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la citada Directiva de Servicios, así como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que recoge los

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 12/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



principios de una buena regulación que deben aplicarse a cualquier decisión, intervención o actuación de las Administraciones públicas que pueda afectar al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas.

VI.2.2. Respeto a los objetivos generales y operativos (epígrafe 4 del PORN y epígrafes 2 y 5.2 del PRUG)

Respecto a los objetivos generales del PORN (epígrafe 4) y los objetivos operativos del PRUG (epígrafe 2), conviene partir de la premisa de que 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 aparejada 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”*.

Asimismo, es preciso traer a colación que una de las principales amenazas para la conservación de zonas con medidas especiales de conservación ambiental es el abandono de las distintas actividades económicas que se desarrollan en él, con los consiguientes impactos paisajísticos y el incremento del riesgo de incendio que ello supone debido, fundamentalmente, a la falta de mantenimiento de los terrenos tras el cese de la actividad. En este sentido se indica en el propio PORN, en su apartado *“2.7.1 Usos del suelo”*, que el aprovechamiento ganadero ha sido autorizado en varias ocasiones con el fin de generar espacios abiertos, controlar las poblaciones de especies de flora exótica invasora y reducir el riesgo de incendios.

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

En relación con lo anterior y los objetivos que se recogen en el PORN, se ha podido identificar el objetivo general *“OgPN 05 Garantizar la compatibilidad entre el desarrollo de las actividades, en particular, las actividades acuícolas y pesqueras, así como los aprovechamientos forestales, con la conservación del patrimonio natural y cultural”*. Siguiendo este hilo argumental, en el PRUG se establecen los objetivos operativos *“OpPN 07. Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Parque Natural para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales”* y *“OpPN 08. Contribuir al desarrollo sostenible de las actividades forestales, ganaderas, la acuicultura, la pesca y el marisqueo en el Parque Natural”*, así como una serie de medidas e indicadores vinculados a dichos objetivos recogidos en el epígrafe 5.2 del PRUG.

Por lo que se valora positivamente que se hayan establecido determinadas medidas e indicadores, por ejemplo los relacionados con la promoción de medidas para el desarrollo de las actividades acuícolas (medida 030) o el impulso a las actividades de turismo acuícola o acuiturismo (medida 037), así como las dirigidas a la ejecución de actuaciones para la puesta en valor y comercialización del piñón de los pinares de la Breña como producto de calidad (medida 035).

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 13/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



En este mismo sentido, resultaría muy oportuno que el órgano promotor de la norma pueda complementar estos objetivos con medidas e indicadores que pudieran tener igualmente en consideración la compatibilidad de la conservación del patrimonio natural y cultural con el desarrollo de otras actividades económicas que se desarrollen en el ámbito territorial de este espacio natural protegido, logrando, así, el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos para el máximo número de actividades económicas posibles.

VI.2.3. Sobre el régimen general de intervención administrativa (epígrafes 8.2 y 8.3 del PORN)

Los epígrafes 8.2 y 8.3 del PORN contienen los diferentes medios de intervención administrativa a los que se someten las distintas actividades económicas y sus procedimientos. Así prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación, distinta de las actividades tradicionales, que se realicen en el interior del Paraje Natural, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el PORN, estén sometidas a comunicación.

Como se ha apuntado anteriormente, se reconoce como aspecto positivo la regulación de la figura de la comunicación dado que se trata del medio de intervención administrativa menos restrictivo para el acceso o ejercicio de una actividad económica, en comparación con el régimen de autorización o de la presentación de una declaración responsable. Esto supone, a su vez, una simplificación de las trabas administrativas para los operadores que ha de valorarse igualmente de forma positiva.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que se excluya la posibilidad de aplicar declaraciones responsables en este ámbito.

En relación con la posible utilización de autorizaciones, conviene recordar la existencia en nuestro ordenamiento jurídico de otras alternativas menos restrictivas para la competencia y para el acceso a las actividades económicas y su ejercicio, concretamente, como se ha dicho, la declaración responsable o la mera comunicación. En este sentido, es preciso indicar que la LGUM ha optado por el régimen de autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser éste 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 concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, y que estén motivadas suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, conforme a los términos previstos en el artículo 17.1 de la LGUM.

De este modo, entre las razones imperiosas de interés general (en adelante, RIIG) que habilitan para exigir una autorización administrativa se incluye la protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad. Pero, aunque exista dicho motivo de interés general, siempre habrá de valorarse que la exigencia de una declaración responsable o una comunicación no sea suficiente para garantizarlo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, en función de si es necesaria o no la verificación previa de los requisitos exigidos.

En el caso particular que nos ocupa, hay que destacar que el régimen de autorización al que se someten las actuaciones en suelo no urbanizable de Parque en cuestión está reconocida legalmente, concretamente en

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 14/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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*”.

Sin embargo, cabe considerar que, en aplicación de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, la Administración ambiental dispone de la posibilidad de eximir de dicho régimen de autorización, a través de sus instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos (esto es, a través de los PORN y los PRUG), 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 y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al sistema de autorización esté amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice *ex ante* una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural, se podría considerar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir dicho régimen para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente, sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Y ello con independencia de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

VI.2.4. Sobre el régimen general de actividades y actuaciones en suelo rústico (epígrafe 8.4 del PORN)

En el epígrafe 8.4 del PORN, se determinan los requisitos, límites, condiciones y prohibiciones que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural.

Cabe destacar el apartado 2 del epígrafe anterior del PORN, que aborda las actividades de pesca marítima, marisqueo y acuicultura marina y las actuaciones de las mismas, sujetas a la obtención de autorización. 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado de modo 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, aun considerando que la protección del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, ello no significa que no se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas, condiciones, limitaciones, prohibiciones o requisitos establecidos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y de mínima distorsión, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe de forma individual para cada una de ellas.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 15/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



VI.2.5. Respecto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 8.4.6 del PORN)

Ha de indicarse que, en el PORN, en su apartado 8.4.6, se establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a AAI o AAU las actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras que se relacionan en dicho apartado. Del mismo modo, se prevén aquellas actuaciones que estarán sujetas al régimen de comunicación.

A este respecto, resulta necesario que el instrumento de intervención objeto del presente Informe esté en perfecta consonancia con lo establecido en la normativa sectorial de aplicación de carácter medioambiental y, en particular, en concordancia en este concreto punto con lo dispuesto en la actual redacción del Anexo I de la Ley GICA “Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental”.

Por otro lado, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas 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) y la Administración local la que otorga la licencia municipal, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

VI.2.6. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 8.4.7 del PORN)

Según el epígrafe 8.4.7 del PORN, en su apartado 1: “*Quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: “a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes”.*

A continuación, en el apartado 2 de dicho epígrafe, se relaciona una serie de actuaciones que quedarían sujetas a un régimen de comunicación al inicio de su ejecución. Por un lado, las casetas auxiliares para pequeñas instalaciones de servicio de los usos agrícolas, ganaderos, cinegéticos o análogos (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 m), 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 actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes cuando no supongan aumento

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 16/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



del volumen edificado ni suponga la alteración de las características edificatorias externas o dicha alteración no requiera proyecto técnico de obra.

En primer lugar, se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el régimen de autorización en los casos arriba indicados y se sustituya por la presentación de una comunicación, en la medida que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio y ejercicio de su actividad económica.

En esa misma línea, se podría aprovechar la oportunidad para realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento de autorización para el resto de 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, dada la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el órgano directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo por parte de la Administración pública a través del régimen de autorización, y se pueda sustituir por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime cuando 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, se podría valorar la posibilidad de sustituir para algunas actuaciones el régimen de autorización por otros medios de intervención administrativa como, por ejemplo, una declaración responsable que, sin dejar de proteger los objetivos públicos pretendidos, como es la protección del medio ambiente y sin perjuicio de que se tengan que cumplir los mismos requisitos exigidos en la legislación medioambiental, resulten menos distorsionadores y limitativos para el desarrollo de la actividad económica.

VI.2.7. Respecto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos [epígrafe 8.5.2.1 a) del PORN]

En el epígrafe 8.5.2.1 a) del PORN se establece, para las zonas de regulación especial (zonas B) en las áreas forestales, el cambio de uso de los terrenos forestales a cultivos agrícolas.

A este respecto, el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes establece, respecto al cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal, lo siguiente: “1. *El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte.* 2. *La Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.* 3. *La Administración forestal competente regulará los casos en los que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte”.*

A tenor de lo anterior, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 17/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



VI.2.8. Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales [epígrafe 8.4.8.1 letra d) del PORN y epígrafe 4.2.10 del PRUG]

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el apartado 1 del epígrafe 8.4.8.1 del PORN, cabe destacar la que figura en la letra d) relacionada con la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales, salvo las exigidas en disposiciones legales o las que la Consejería competente en materia de medio ambiente considere necesarias para la gestión del espacio. En conexión con lo anterior, el epígrafe 4.2.10 del PRUG contiene los requisitos que deberán reunir los elementos de señalización, información o cualquier tipo de publicidad, distintos a los vinculados con la gestión y uso público del espacio.

Ha de señalarse, además, que las prohibiciones constituyen unas de las barreras más graves que afectan a la competencia efectiva, por lo que han de ser consideradas por las autoridades competentes como de último recurso y, en consecuencia, sólo deben aplicarse cuando no puedan utilizarse alternativas regulatorias menos limitativas para poder alcanzar un determinado objetivo de interés público legítimo.

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. En particular, el artículo 5.1 de esta misma ley recoge 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 el caso que nos ocupa, 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 como medida necesaria de 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 éstas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

En este sentido, podría ser considerada la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro medio de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte, una vez más, menos restrictivo para el ejercicio de las actividades económicas. Máxime teniendo en cuenta que dicho régimen de autorización sobre la instalación de carteles de publicidad no aparece establecido de forma explícita en la mencionada Ley estatal.

VI.2.9. En cuanto a los criterios de uso y gestión de las infraestructuras (epígrafe 3.7 del PRUG)

En el epígrafe 3.7 del PRUG 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

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 18/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de mejora 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.

Sobre esta previsión, conviene recordar, una vez más, que el artículo 5 de la LGUM relativo al principio 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado, es decir, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como se ha indicado en el apartado de observaciones generales, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones o limitaciones a la actividad económica, ello no obsta para que se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas o requisitos establecidos conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

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 elogiar al órgano proponente de la norma que el proyecto normativo haya incluido en su regulación 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.

SEGUNDO.- Por otro lado, es de valorar de manera positiva el esfuerzo realizado a la hora de evitar duplicidades en los siguientes casos:

- Eliminándose la doble autorización en los casos en los que las autorizaciones que se establezcan en el PORN estén sometidas también a autorización ambiental unificada o autorización ambiental integrada, quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 19/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



- Igualmente se elimina la doble autorización 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 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.
- Y, por último, 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.

TERCERO.- Igualmente, resulta especialmente positiva la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en la gestión, levantamiento de información y en la difusión y puesta en valor de los recursos naturales, culturales y patrimoniales del Parque Natural.

CUARTO.- Sobre el marco normativo contenido en el apartado 1.2., que contiene el objetivo, alcance y contenidos del PORN se hace referencia a que el mismo se adapta a los requerimientos de determinada normativa europea y nacional, en orden a contribuir a la reducción de cargas y a la simplificación administrativa.

Este Consejo valora positivamente estas referencias normativas, si bien se recomienda añadir, entre otras, una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la citada Directiva de Servicios, así como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que recoge los principios de una buena regulación, que deben aplicarse a cualquier decisión, intervención o actuación de las Administraciones públicas que pueda afectar al acceso y/o ejercicio de las actividades económicas.

QUINTO.- Respecto a los objetivos generales y operativos regulados en el epígrafe 4 del PORN y epígrafes 2 y 5.2 del PRUG se valora positivamente el establecimiento de determinadas medidas e indicadores, como la medida 030, la medida 037, así como la medida 035.

En este mismo sentido, se recomienda que la autoridad competente pueda complementar estos objetivos con medidas e indicadores que pudieran tener igualmente en consideración la compatibilidad de la conservación del patrimonio natural y cultural con el desarrollo de otras actividades económicas que se desarrollen en el ámbito territorial de este espacio natural protegido, logrando, así, el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos para el máximo número de actividades económicas posibles.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 20/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



SEXTO.- Sobre el régimen general de intervención administrativa de las distintas actividades económicas desarrolladas en el Parque Natural recogido en el 8.2 y 8.3 del PORN, , y sin perjuicio de que el sometimiento de las distintas actuaciones al sistema de autorización esté amparado por la necesidad de asegurar un control administrativo que garantice *ex ante* una adecuada protección medioambiental sobre el Parque Natural, este Consejo recomienda que el órgano proponente de la norma considere la posibilidad de sustituir dicho régimen para la realización de determinadas actuaciones o actividades, en las que, por su menor incidencia sobre el medio ambiente sea suficiente la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Y ello con independencia de la exigencia y verificación a posteriori del cumplimiento de los requisitos necesarios para la salvaguarda de dicho interés general susceptible de protección.

SÉPTIMO.- En cuanto el régimen general de actividades y actuaciones en suelo rústico recogido en el epígrafe 8.4 del PORN, en el que se determinan los requisitos, límites, condiciones y prohibiciones que deben cumplir las distintas actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural este Consejo recomienda que se someta a evaluación cada una de las medidas, condiciones, limitaciones, prohibiciones o requisitos establecidos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y de mínima distorsión, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe de forma individual para cada una de ellas.

OCTAVO.- En cuanto al apartado 8.4.6 del PORN que establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a AAI o AAU las actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras que se relacionan en dicho apartado. Del mismo modo, se prevén determinadas actuaciones que estarán sujetas al régimen de comunicación.

Es necesario mencionar que dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas 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) y la Administración local la que otorga la licencia municipal, se recomienda tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM, en cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

NOVENO.- Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias reflejadas en el epígrafe 8.4.7 del PORN se valora positivamente que en el proyecto normativo se elimine el régimen de autorización para los casos indicados en dicho epígrafe y se sustituya por la presentación de una

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 21/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



comunicación, en la medida que se simplifican los trámites a realizar por los operadores para el inicio y ejercicio de su actividad económica.

Se recomienda realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento de autorización para el resto de 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, dada la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el órgano directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo por parte de la Administración pública a través del régimen de autorización, y se pueda sustituir por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime cuando 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.

DÉCIMO.- En cuanto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos forestales a cultivos agrícolas, contenidas en los epígrafes 8.5.2.1.a) del PORN, tal y como establece el artículo 40 de la Ley 43/2003, de Montes, se recomienda / este Consejo recomienda que el proyecto de Decreto contemple en el PORN un procedimiento más simplificado para el caso de la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.

DÉCIMO PRIMERO.- Por lo que respecta a la exigencia de autorización para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales, recogida en los epígrafes 8.4.8.1 apartado 1 del PORN y 4.2.10 del PRUG se recomienda estudiar por el órgano proponente de la norma la posibilidad de sustituir dicho régimen de autorización por otro medio de intervención administrativa que, sin dejar de lograr dicho objetivo público, resulte menos restrictivo para el ejercicio de las actividades económicas, máxime teniendo en cuenta que dicho régimen de autorización sobre la instalación de carteles de publicidad no aparece establecido de forma explícita en la mencionada Ley estatal.

DÉCIMO SEGUNDO.- Por último, el epígrafe 3.7 del PRUG 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 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, y como se ha indicado en el apartado de observaciones generales, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 22/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



general que puede justificar la introducción de restricciones o limitaciones a la actividad económica, se recomienda que se someta a la correspondiente evaluación cada una de las medidas o requisitos establecidos conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

DÉCIMO TERCERO.- Este Consejo recuerda que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen deben aplicar 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.

D. José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Montero
SECRETARIO

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	05/06/2024	PÁGINA 23/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		