

2024.00134

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE 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.

Se ha recibido para informe el proyecto citado, solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

I.-COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 8.2º.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el objeto del proyecto.

El proyecto de Decreto -que figura como “Borrador 1 (noviembre 2023)”- consta de cinco artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

El primer anexo contiene el ‘Plan de Ordenación de Recursos Naturales del ámbito de la Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar’; el segundo contiene la ‘descripción literal de la ampliación del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate’; el tercero tiene por contenido la ‘descripción literal de los límites del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate ampliado’, mientras que el anexo cuarto contiene el ‘Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate ampliado’.

Segunda.- Sobre la documentación.

Con la solicitud de informe -fecha el 12 de diciembre de 2024- se acompaña el proyecto de Decreto y los siguientes documentos:

- Acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración normativa, suscrito el 14 de diciembre de 2023 por la persona titular de la entonces *Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul*.
- Memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad del proyecto.
- Memoria económica.
- Memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación.

Las tres memorias están suscritas el 9 de junio de 2023 por la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la referida Consejería.

Tercera. Memoria de Análisis de Impacto Normativo.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	26/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/5	



1. Como hemos indicado, el acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración normativa está fechado el 14 de diciembre de 2023, motivo por el que el análisis del proyecto de Decreto -y de las tres memorias antes descritas-, lo tendremos que realizar:

a) Teniendo como referencia las prescripciones del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre vigentes antes de que éste fuera modificado por el 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.

b) Sin contar con una memoria de impacto de análisis normativo (MAIN), sino con la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación.

2. El artículo 7.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, exigía que la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación de los proyectos reglamentarios tuviera un contenido mínimo.

A la vista de la memoria de adecuación del proyecto de Decreto a estos principios de buena regulación, se observa que no se abordan, o no se analizan adecuadamente, los siguientes extremos:

2.1. Letra f) del artículo 7.2º: “un estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias”.

Del literal del artículo 7.2.f) se deduce que el estudio de cargas administrativas requiere:

- a) La identificación de todas las cargas existentes en el proyecto, independientemente de la necesidad de su imposición.
- b) La justificación de la existencia de estas cargas.

Sin embargo, la memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 9 de junio de 2023 no identifica, ni justifica, diferentes cargas administrativas que se derivarán para los destinatarios del futuro Decreto.

A título de ejemplo, mencionamos las siguientes, contenidas en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural (anexo IV del proyecto de Decreto):

a) Obligaciones de poner en conocimiento de la Administración de la Junta de Andalucía diversos hechos y circunstancias:

- “Las personas físicas o jurídicas titulares de los derechos de las explotaciones deberán notificar a las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y pesca de cualquier anomalía en el desarrollo de los cultivos y, en particular, de brotes infecciosos, aumento de las mortandades, episodios de anoxia y contaminación de las aguas”.

- “Cuando se produzcan mortandades de aves en las instalaciones acuícolas, el titular de la explotación deberá notificarlo a la Consejería competente en materia de medio ambiente y colaborar en la adopción de las medidas necesarias para impedir efectos perjudiciales sobre el resto de los recursos naturales”.

Estas dos obligaciones son impuestas en el epígrafe 4.2.1.4 del PRUG.

- “En caso de utilización de redes de protección en zonas de cultivos marinos, se llevará a cabo un mantenimiento del estado de las redes adecuado y una revisión diaria de las mismas al objeto de detectar posibles atrapamientos de aves en los sistemas de protección. En estos casos se procederá a liberarlas y en el supuesto en que estén heridas o muertas se dará parte a la consejería competente en materia de medio ambiente para que proceda, en su caso, a la recogida de los animales”. (obligación impuesta en el epígrafe 4.2.1.6 del PRUG).

b) Obligación de remitir a la Consejería competente en materia de medio ambiente determinados documentos o archivos:

- “La persona responsable de la investigación deberá remitir a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de medio ambiente en Cádiz una copia de todas las publicaciones que se realicen derivadas, en todo o en parte, de la

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	26/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/5	



investigación realizada, debiendo constar en las mismas expresamente la referencia del espacio natural protegido de que se trate y la colaboración prestada por la citada Consejería” (epígrafe 4.2.7.3 del PRUG).

c) Obligación de llevar registros:

“Se llevará un registro diario de incidencias relativo a los posibles atrapamientos de aves en estos sistemas donde se incluya, al menos, los siguientes campos: fecha y hora de la revisión, estado de la red, existencia de aves atrapadas, número, estado (sano, herida, muerta), grupo (gaviotas, garzas, cormoranes, limícolas, águilas, otras) y destino de las mismas (liberación, retirada, otra)”(impuesta en el epígrafe 4.2.1.6 del PRUG).

Por otra parte, como medida de reducción de cargas administrativas y simplificación documental establecida en el art. 6.3.f) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, el proyecto podría habilitar expresamente a la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos para que apruebe (modifique y suprima) formularios homologados de *solicitudes de autorización* (también de *comunicaciones*), que faciliten a los interesados el cumplimiento de estas cargas administrativas, y reduzcan errores y requerimientos de subsanación de las solicitudes presentadas con deficiencias en la cumplimentación de los datos e información requeridos.

2.2. Letra g) del artículo 7.2º: *“cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión”*.

La memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación de 9 de junio de 2023, no contiene la exposición de tales factores ni la justificación del plazo establecido para resolver y notificar los procedimientos administrativos de autorización que se tramitarán en aplicación del Decreto.

En efecto, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (anexo I del proyecto) dedica su epígrafe 8 a la ‘Normativa’, y comienza estableciendo que *“los procedimientos administrativos que han de seguirse para la solicitud, instrucción y resolución de las autorizaciones, así como los relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previstos en el presente Plan, se regirán, con carácter general, por lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medio electrónicos, en sus aspectos básicos, y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización administrativa de la Junta de Andalucía”*.

A continuación, el apartado séptimo de este epígrafe 8 dispone que:

“El plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa del procedimiento de autorización no podrá exceder de dos meses, a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, de conformidad con el artículo 16.4 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, y de acuerdo con el artículo 21.3º.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Si entendemos correctamente lo dispuesto en el artículo 16.4º de la Ley 2/1989, de 18 de julio, se trata de una previsión aplicable únicamente en el supuesto de que se trate de “autorizaciones a otorgar por la Agencia de Medio Ambiente que se requieran en virtud de la presente Ley, *cuando tuvieran por objeto actividades sujetas a autorización o licencia en materia urbanística*” -apartado 1º del artículo 16 del texto legal-. De hecho, el apartado 4º del artículo 16 al que se remite el PORN, dispone que “transcurridos dos meses a partir de la fecha en que la solicitud hubiere tenido entrada en la Agencia de Medio Ambiente sin que se notifique informe alguno *a la Administración urbanística competente, ésta podrá otorgar la preceptiva licencia o autorización*”.

Es decir, el plazo máximo de dos meses establecido en el artículo artículo 16.4º de la Ley 2/1989, de 18 de julio, no sería aplicable a los procedimientos administrativos para conceder autorizaciones que *no* tuvieran por objeto actividades sujetas a autorización o licencia *en materia urbanística*. En estos casos, si lo pretendido por el proyecto de Decreto es que también estos procedimientos han de resolverse en el plazo máximo de dos meses, deberían figurar en la memoria de cumplimiento de los principios de buena

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	26/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/5	



regulación los factores tenidos en cuenta para establecer tal plazo.

III. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO.

III.1. CONSIDERACIONES SOBRE EL PLAN DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES DEL ÁMBITO DE LA BREÑA, LAS MARISMAS DEL BARBATE Y EL TÓMBOLO DE TRAFALGAR (ANEXO I).

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente sobre determinadas previsiones contenidas en el PORN, a continuación emitimos consideraciones de carácter particular sobre otros extremos del mismo.

1ª. Epígrafe 8.2. Procedimientos.

1. Su apartado tercero establece lo siguiente:

“3. En cuanto al lugar o medio de presentación de la solicitud de autorización se realizará de conformidad con el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

(...)

b) De manera presencial, en formato papel, en la sede de la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Cádiz, o bien en cualquier otro registro administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Los términos empleados en el apartado b) no están plenamente ajustados a la actual normativa aplicable en esta materia, tanto por hacer mención a la “sede de la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente de Cádiz”, como a cualquier otro “registro administrativo”. En efecto, se trata de expresiones ajustadas a las determinaciones de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 38), y a una redacción ya no vigente de determinados preceptos de la Ley 9/2007, de 22 de octubre (artículos 82 y siguientes).

2. Comunicaciones.

Respecto de las *comunicaciones*, ni este epígrafe ni el 8.3. -“régimen de intervención administrativa”- contienen previsión alguna en relación con lo establecido en el artículo 69.3º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

“3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente”.

En este sentido -aunque pudiera entender implícito-, quizá sea conveniente especificar lo que proceda, reforzando así el principio de seguridad jurídica.

En el supuesto de que lo pretendido sea aplicar a estas comunicaciones el *régimen general* establecido en el primer párrafo del artículo 69.3º, bastaría con incluir en este epígrafe 8.2 una previsión en este sentido; de hecho, así parece derivarse de lo expresado al respecto en el preámbulo del proyecto de Decreto:

“(…) el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado mediante este Decreto exceptúa del régimen de autorización a aquellas actuaciones en suelo cuyo desarrollo no supone peligro o amenaza para la conservación de los valores naturales objeto de protección. En orden a garantizar la protección del medio ambiente, dichas actuaciones deberán ser comunicadas a la Consejería competente en materia de medio ambiente previamente al inicio de su ejecución, (...)”.

2ª. Epígrafe 8.4.2. Actividades de pesca marítima, marisqueo y acuicultura marina.

Ha de modificarse la redacción del apartado dos, ya que parece que se encamina a relacionar una serie de supuestos que estarán sujetos a su previa comunicación y, sin embargo, a continuación no figura tal relación, sino el apartado tres (que quizá sí contenga dichos supuestos).

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ

26/12/2024

VERIFICACIÓN

PÁG. 4/5



III.2. CONSIDERACIONES SOBRE EL *PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL LA BREÑA Y MARISMAS DEL BARBATE AMPLIADO* (ANEXO IV).

Sin perjuicio de lo expresado anteriormente sobre determinadas previsiones contenidas en el PRUG, a continuación emitimos consideraciones de carácter particular sobre otros extremos del mismo.

1ª. Epígrafe 4.2.1.4 Actuaciones edificatorias.

1. En los dos supuestos contemplados, se impone a los interesados la obligación de “*notificar*” a la Consejería competente en materia de medio ambiente los hechos descritos.

Instamos a que, en lugar de ‘notificar’ (término empleado normalmente para cuando la relación tiene en sentido inverso, siendo la Administración el sujeto emisor), se emplee otro término o expresión, como ‘poner en conocimiento’, o similar.

2. Por otra parte, debería incluirse la previsión sobre el plazo en el que ha de tener lugar esta puesta en conocimiento por parte de los interesados (o bien que ésta ha de tener lugar *de manera inmediata*, o a *la mayor brevedad posible*).

Finalmente, llamamos la atención sobre el contenido de su letra a), puesto que la carga administrativa no es notificar el hecho a *una* Consejería, sino a dos; entendemos que deberían valorarse incorporar al texto alguna previsión que evite que el interesado tenga que comunicar el mismo hecho a *dos* Consejerías diferentes.

2ª. Epígrafe 4.2.9. Actuaciones edificatorias.

Su apartado 2.c) establece las condiciones para que una edificación pueda considerarse rehabilitable; entre ellas figura la consistente en “que la edificación existente no se encuentra en situación de ruina urbanística, *de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*”.

Debe actualizarse la referencia legal, toda vez que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, fue expresa e íntegramente derogada por la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

EL SECRETARIO GENERAL
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Arturo E. Domínguez Fernández.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	26/12/2024	
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/5	