

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 9/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA LA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN MARISMAS DE ODIEL Y SE APRUEBA EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PARAJE NATURAL MARISMAS DEL ODIEL Y DE LAS RESERVAS NATURALES ISLA DE ENMEDIO Y MARISMAS DE EL BURRO

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 Dña. María del Rocío Martínez Torres, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 7 de marzo 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 en relación con el Proyecto de Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación Marismas de Odiel y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marismas de El Burro (Borrador 1, diciembre 2023).

2. Con fecha 2 de mayo 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 la propuesta de Informe.



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		



II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del DPCMRE, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.2.b) de la Ley 6/2007, según redacción dada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto aprobar la declaración de la Zona Especial de Conservación (en adelante, ZEC) Marismas de Odiel y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marismas de El Burro.

El proyecto normativo en tramitación consta seis artículos, una Disposición derogatoria, dos Disposiciones finales y dos Anexos, con el siguiente contenido:

- En el artículo 1 se declara ZEC el Lugar de Importancia Comunitaria Marismas del Odiel (ES0000025), con la consiguiente inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Natura 2000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.d) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección y en los artículos 43.3 y 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- El artículo 2 contiene el ámbito territorial de la ZEC Marismas del Odiel, cuya descripción y representación gráfica figura en el Anexo I.
- El artículo 3 recoge la actualización de la Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante, ZEPA) Marismas del Odiel.
- El artículo 4 contiene el ámbito territorial de la ZEPA Marismas del Odiel, cuya descripción gráfica se recoge en el Anexo I.
- En el artículo 5 se aprueba el PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro, y que figura en el anexo II. Se prevé, asimismo, la vigencia indefinida del mismo.

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		



- En el artículo 6 se contempla el Régimen de protección y gestión y medidas de conservación.

Mediante la Disposición derogatoria única, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Decreto. En particular, queda derogado el Decreto 169/1990, de 5 de junio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Paraje Natural de Las Marismas de Odiel y de la Isla de Enmedio y la Marisma de El Burro, como Reservas Naturales. Posteriormente, 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 Decreto. Por último, la Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma.

Finalmente, el proyecto normativo se completa con dos Anexos. El Anexo I incluye la representación gráfica de los límites de la ZEC y ZEPA Marismas del Odiel, del Paraje Natural del mismo nombre y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro y el Anexo II incluye el PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro.

IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN

En este apartado se referencia 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 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres;
- Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes;
- 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;
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental;

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	



- 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;
- Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras;
- 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;
- Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro;
- Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras.

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 (en adelante, 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 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía;
- 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 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 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 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 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);
- 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.

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		



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

V.1. Ámbito sobre el que se proyecta la concreta intervención pública

El proyecto normativo objeto de informe supone un instrumento de planificación estratégica que tiene repercusión en numerosos ámbitos, como son el territorial, el poblacional o el económico, lo que hace necesario analizar la incidencia que el mismo puede tener sobre las actividades económicas que se pudieran desarrollar en el ámbito del territorio de los municipios afectados que conforman el Paraje Natural Marismas del Odiel, la ZEC y la ZEPA, del mismo nombre y el PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro.

El Paraje Natural Marismas del Odiel y las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro se localizan en el litoral de Huelva. Ocupa una superficie de unas 6.600 ha que están distribuidas en el territorio según se aprecia en el siguiente mapa:

Imagen 1. Mapa de El Paraje Natural Marismas del Odiel y las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro



Fuente: PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro

El ámbito del Plan ocupa parte de los municipios onubenses de Huelva, Punta Umbría, Aljaraque y Gibraleón. El municipio de Huelva es el que presenta una mayor afectación de territorio, seguido de Punta, Gibraleón y, finalmente, Aljaraque.

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	



Tabla 1. Municipios incluidos en el ámbito del Plan

Municipio	% de la superficie del ámbito del Plan perteneciente al municipio	% de la superficie del municipio incluida dentro del ámbito del Plan
Huelva	69	30
Punta Umbría	16	30
Gibraleón	11	2
Aljaraque	4	7

Fuente: PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro

La práctica totalidad del territorio tiene naturaleza demanial. Aproximadamente el 94% es dominio público marítimo terrestre o portuario, mientras que el 6% restante corresponde a montes públicos.

El Paraje Natural y la Reserva de la Biosfera que lo engloba forman parte de un complejo entramado de espacios naturales protegidos de relevancia internacional. El eje Este - Oeste lo componen Doñana, Laguna de Palos y Las Madres, Estero de Domingo Rubio, Marismas de Río Piedras y Flecha del Rompido, Enebrales de Punta Umbría, Laguna de El Portil. Por otra parte, el eje Sur - Norte lo constituyen Estuario del Río Tinto, Marismas y Riberas del Tinto, y el Corredor Ecológico del Río Tinto, entre otros. De hecho, las Marismas del Odiel limitan, sin solución de continuidad, con otras áreas como la Marisma de Las Carboneras o el Estuario del río Tinto, conformando un mismo sistema estuarino.

Imagen 2. Imagen de Espacios Red Natura en el entorno del Plan



Fuente: PORN del Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de Enmedio y Marisma de El Burro

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		



Debe señalarse también que, dada la estrecha relación entre los espacios litorales de Huelva y los declarados en el Algarve (concretamente el Parque Natural de la Ría de Formosa y la Reserva Natural de las Marismas de Castro Marim y Vila Real de Santo Antonio), existe una propuesta de creación de una Reserva de la Biosfera Transfronteriza. La colaboración con Portugal se integra además en la iniciativa INTERREG III de cooperación. A todos estos espacios naturales protegidos se adhirieron las ZEPA Golfo de Cádiz y Espacio Marino del Tinto y del Odiel, declaradas por Orden 1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran ZEPA en aguas marinas españolas.

Por otra parte, el planeamiento urbanístico ha venido considerando los espacios naturales protegidos como límites a la expansión del suelo urbanizable, sin contemplar franjas de amortiguación o corredores entre ellos. Esto ha conllevado que los hábitats naturales puedan aparecer como islas en un entorno fuertemente antropizado y resultar más vulnerables. Las numerosas infraestructuras presentes en el territorio afectan también a la conectividad, teniendo un efecto barrera en mayor o menor medida sobre el paso de la fauna. De manera particular, las infraestructuras viarias son un notable obstáculo para los vertebrados terrestres ya que, en general, las carreteras no cuentan con pasos de fauna. Este efecto es acusado en la autovía Huelva-Punta Umbría, donde el desdoble de la antigua carretera incomunicó el Paraje Natural Marismas del Odiel y la Zona Periférica de Protección de la Reserva Natural Laguna de El Portil.

Asimismo, al tratarse de espacios donde las comunidades de aves constituyen uno de los principales valores, es preciso prestar especial atención a las posibles afecciones que puedan derivarse de las líneas eléctricas, cuyo impacto paisajístico puede igualmente resultar relevante.

El Paraje Natural Marismas del Odiel, que incluye en su interior dos Reservas Naturales como reservorio de sistemas naturales y biodiversidad, es fuente de bienes básicos para el abastecimiento de alimentos y materiales. Asimismo, participa en la regulación de procesos determinantes en las actividades humanas, tales como el control de riesgos naturales (sequías e inundaciones) o la regulación del clima local. Por último, genera también una serie de servicios intangibles o indirectos relacionados con el paisaje, el patrimonio y la identidad cultural.

Este espacio protegido es en gran medida el resultado de la relación histórica del ser humano con la marisma y el estuario. Como consecuencia de ello, alberga una gran variedad de elementos de gran valor etnográfico, histórico y cultural. Su condición de espacio natural metropolitano, en torno al cual habitan casi 200.000 personas, confiere además un valor añadido a sus funciones recreativas y a los servicios y oportunidades que ofrece para el esparcimiento, el ocio, la espiritualidad o el disfrute de sus paisajes.

Los usos del suelo corresponden en su gran mayoría a los propios de un estuario, teniendo otros usos una relativamente escasa presencia en términos cuantitativos. No obstante, tal como se ha comentado anteriormente, se trata de un espacio circundado por áreas fuertemente antropizadas, siendo las actividades portuarias e industriales los principales agentes de transformación en su entorno más cercano. De este modo predominan los terrenos de marismas baja, media y alta, esteros, caños y canales de marea (estuario y canales de marea). En las áreas más elevadas prevalecen zonas de vocación forestal con matorral o arbolado. En el frente costero se dan zonas de playa y sistemas dunares asociados (playas y dunas). En definitiva, considerando conjuntamente el sistema estuario-marismas, las playas, los sistemas dunares y buena parte de las formaciones forestales, se puede concluir que prácticamente el 90% del

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		



espacio natural protegido corresponde con un suelo con un muy bajo grado de uso y, en consecuencia, con un alto predominio de espacios naturales. La parte más intervenida, aunque representa una fracción poco relevante del suelo, sí reviste una especial importancia desde una perspectiva cualitativa, ya que una considerable proporción de las marismas ha sido transformada en explotaciones salineras.

En las Marismas del Odiel algunas de las salinas tradicionales fueron abandonadas y otras reconvertidas mediante la mecanización de todas las labores, cambiando los antiguos métodos artesanales por técnicas a mayor escala. En la actualidad, las salinas presentes en el Paraje Natural, situadas en las inmediaciones del Centro de Visitantes de Anastasio Senra, son explotaciones extractivas mineras de sal de gran extensión, ocupando unas 1.200 ha. No obstante, en fechas recientes se ha llevado a cabo, junto a las salinas que se mantienen activas en el Paraje Natural y en un enclave sito en zona de Dominio Público Marítimo Terrestre, la construcción de edificaciones irregulares y/o instalaciones industriales para el procesado y envasado de la sal.

Con la excepción de la actividad salinera descrita, no existe ninguna actividad minera en el espacio natural protegido. Sin embargo, cabe mencionar que, en este espacio, con anterioridad a la declaración del Paraje Natural, tuvieron lugar aprovechamientos mineros a cielo abierto, como es el caso de la cantera de arenas y gravas localizada en el paraje de Puntales.

La acuicultura es una actividad relativamente reciente, que se generalizó en el litoral onubense a mediados de los años ochenta. De manera general vino a sustituir a las antiguas salinas, ya obsoletas, reutilizando sus instalaciones.

En el año 2011 se creó una reserva marisquera junto a la Ría de Punta Umbría con el objetivo principal de promover la recuperación de las poblaciones de coquina (*Donax trunculus*) en los fondos de arenas finas y medias con bajo contenido en materia orgánica y en zonas expuestas al oleaje, que son óptimas para el desarrollo de esta especie.

La pesca tiene una relevancia notable como sector económico en los municipios del litoral. No obstante, la práctica de la pesca profesional no está permitida en el ámbito del Plan, mientras que la pesca marítima de recreo sí es muy practicada, en especial en las modalidades de pesca desde costa, pesca desde embarcación y pesca submarina. Todas estas modalidades de pesca marítima de recreo están reguladas y requieren de licencia.

Es importante señalar que los montes públicos en el ámbito del Plan tienen una vocación principal de conservación, aunque de forma complementaria esta vocación se pueda compatibilizar con otro tipo de aprovechamientos. Las masas arboladas del ámbito del presente Plan se corresponden casi exclusivamente con masas de pino piñonero, cuyos frutos no se aprovechan por encontrarse en zonas restringidas dedicadas a otros usos preferentes.

La proximidad del Polo Químico de Huelva del estuario es uno de los rasgos más destacados del entorno del Paraje Natural Marismas del Odiel. Esta actividad se inició en la década de los 60 con la creación del Polo Químico de la Punta del Sebo, en la Ría de Huelva. En general, destaca la facturación de productos químicos de diversa índole, especialmente fertilizantes, ácido sulfúrico y compuestos de cobre. A ello hay que añadir,

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	



por sus particularidades, una intensa actividad náutica, tanto comercial como recreativa, que se desarrolla a partir del Canal del Padre Santo y del canal de Punta Umbría.

El ecoturismo en el Paraje Natural y su entorno se ha revelado como una nueva actividad en auge y complementaria con la oferta más tradicional. Existen dos tipos de oferta de turismo de naturaleza o ecoturismo en el Paraje Natural: una de carácter abierto y libre en los senderos y observatorios habilitados para el uso público, y otra de carácter regulado mediante visitas guiadas a través de empresas.

Por todo lo aquí señalado, parece necesario incorporar en el PORN unas líneas de actuación que tengan por objeto afianzar las fortalezas económicas de la zona y, por otro lado, que permitan la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de nuevas actividades económicas, siempre que sea compatible con la conservación de sus valores naturales, eliminando las restricciones injustificadas que dificultan dicha posibilidad.

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

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 pueden tener 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 con las iniciativas normativas que directa o indirectamente afecten a las actividades económicas es evitar o minimizar la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva, mediante la aplicación de los principios de buena regulación económica, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas. 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 los artículos 3 y siguientes de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (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, el proyecto normativo puede contener ciertos aspectos de regulación que implicarían barreras, límites o requisitos al acceso de las actividades económicas desde la óptica de la competencia efectiva (entre ellas, la exigencia de ciertos medios de intervención para poder acceder a una actividad

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		



económica), o al ejercicio de éstas 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 (CNMC) en su Informe *IPN 106/2013 Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales*¹.

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 Consejo de la Competencia de Andalucía (CCA) en varios informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental².

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 este Consejo en su Informe N 09/2010, de 9 de julio de 2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.

¹ 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.*”

² Véanse, entre otros, los siguientes Informes del CCA: N 07/2015 sobre el anteproyecto de Ley andaluza de cambio climático, N 01/2009 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 N 09/2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.

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 el ámbito propio del proyecto normativo que nos ocupa, cabe señalar que este Consejo 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 ambiental³.

En lo que aquí respecta, cabe sostener que el proyecto de planificación susceptible del presente informe recae sobre distintas figuras de protección ambiental, como son la ordenación Paraje Natural Marismas del Odiel y de las Reservas Naturales Isla de En medio y Marismas de El Burro. El valor de estas zonas se refuerza, tal y como se menciona en el preámbulo del proyecto normativo susceptible del presente informe, al formar parte de una extensa red de espacios que constituyen un sistema interrelacionado que asegura la interconexión entre distintas áreas naturales en un ámbito extraordinariamente amplio. Entre otros, se citan el Parque Nacional y Parque Natural Doñana, la Reserva Natural Laguna de El Portil, los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina, Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido y el Brazo del Este, espacios integrados así mismo en la Red Natura 2000, las Zonas Especiales de Conservación Doñana Norte y Oeste, Marismas y Riberas del Tinto, Estuario del Río Tinto, Corredor Ecológico del Río Tinto, Isla de San Bruno, Río Guadiana y Rivera de Chanza, así como diversas áreas naturales del litoral portugués.

Cabe tener en consideración que, tanto las reservas naturales como los parajes naturales, en comparación con los parques naturales, son espacios de ámbito más reducido y que requieren de una protección más intensa por su excepcional o destacada importancia. Así pues, las reservas naturales son espacios protegidos en los que prevalece la preservación de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una valoración especial y los parajes naturales son espacios con excepcionales exigencias para su calificación en base a singulares valores que se declaran como tales con la finalidad de atender la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural. Por dicho motivo, en el caso de las Reservas Naturales se requiere de una gran limitación en la explotación de los recursos

³ Entre otros, los Informes más recientes emitidos por este CCA: *N 6/2024*, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Baza; *N 5/2024*, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero De Domingo Rubio, Lagunas de Palos y las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido; *3/2024*, Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Huétor; *N 2/2024*, 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 Despeñaperros (es6160005) y que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del citado parque natural; *N 1/2024*, Programa de Uso Público del Parque Natural Sierra de Grazalema; *N 10/2023*, 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 *N 01/2022*, *N 17/2017* y *N 18/2017*, referidos 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 12/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



naturales y en el caso de los Parajes Naturales, aunque se permiten ciertas actividades, se establecen determinadas previsiones para que éstas no resulten peligrosas para los valores naturales protegidos⁴.

Además, en este concreto caso, y como se ha señalado anteriormente en el apartado V de este Informe, la práctica totalidad de sus terrenos tienen naturaleza demanial (aproximadamente un 94% son terrenos de dominio público marítimo-terrestre o portuario), mientras que el 6% restante corresponde a montes públicos.

Desde el punto de vista de la promoción de la competencia y de la aplicación de los principios de una regulación económica eficiente, cabe sostener que el proyecto de planificación susceptible del presente informe contiene una serie de aspectos 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 o autorización ambiental integrada, 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 particulares en relación con todas aquellas cuestiones identificadas en el instrumento jurídico analizado, susceptibles de incidir sobre la competencia efectiva y

⁴ Ello según las definiciones publicadas en el Portal ambiental de Andalucía:
<https://juntaandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protegidos/legislacion-autonomica-nacional/parajesnaturales>

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		



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 las 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 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)

Respecto al objetivo general del PORN, reflejado en el epígrafe 4, 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. 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, solamente se ha podido identificar el objetivo general *“OgPN 05 Garantizar la compatibilidad entre el desarrollo de las actividades, en particular, de las actividades salineras, la acuicultura, la pesca recreativa y el marisqueo, y la conservación del patrimonio natural y cultural”*. Sin embargo, puede entenderse que los objetivos operativos que establece el PORN *“OpPN 07 Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Paraje Natural para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales”* y *“OpPN 08. Avanzar en la implantación de buenas prácticas ambientales en los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el Paraje Natural”*, así como las medidas e indicadores vinculados a los mismos, no permiten evaluar o medir si

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	



realmente se está logrando un desarrollo económico sostenible en el ámbito territorial objeto del proyecto normativo, ya que se centran principalmente en comprobar que no se esté superando la capacidad de uso de los recursos naturales existente.

En este sentido, se sugiere que la autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos en el PORN, con el fin de salvaguardar la razón imperiosa de interés general perseguida en los mismos (protección del medio ambiente), pudieran ser complementados con otros objetivos, indicadores o medidas que permitan tener en consideración, igualmente, otros intereses de interés público concurrentes, como por ejemplo, los relacionados con el funcionamiento competitivo de los mercados, dadas las repercusiones que la intervención proyectada tiene en el desarrollo de las actividades económicas en este espacio natural y logrando, así, el necesario equilibrio entre ambos intereses públicos.

VI.2.3. Sobre el régimen general de intervención administrativa (epígrafes 7.2 y 7.3 del PORN)

Los epígrafes 7.2 y 7.3 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, como se ha dicho, la declaración responsable o la comunicación. En este sentido, es preciso indicar que la LGUM ha optado por el régimen de autorización sólo 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

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		



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 del Parque en cuestión está reconocida legalmente, concretamente en 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 PORN y de Planes Rectores de Uso y Gestión), 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 estos espacios naturales, 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 7.4 del PORN)

En el apartado 7.4 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.

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 RIIG 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 RIIG 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

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	



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.

VI.2.5. Respetto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 7.4.3.1.9 de los PORN)

En el apartado 7.4.3.1.9 del PORN se establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada, 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, 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 otra parte, 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 para otorgar 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 (epígrafes 7.4.3.1.9 y 7.4.3.1.10 del PORN)

En el epígrafe 7.4.3.1.9, apartado 2, se relaciona una serie de condiciones que deben reunir las obras de conservación, acondicionamiento y mejora de caminos y carreteras para que queden sujetas a un régimen de comunicación, mientras que en el epígrafe 7.4.3.1.10 de “Actuaciones edificatorias” del PORN, en su apartado 2, se recogen las actuaciones edificatorias que quedan sujetas a la obtención de autorización.

En primer lugar, se valora positivamente que en el proyecto normativo se haya eliminado el régimen de autorización en los supuestos indicados *ut supra* y se haya sustituido por la presentación de una comunicación, en la medida que ello supone una simplificación de los trámites a realizar por los operadores para el inicio y ejercicio de su actividad económica.

En esa misma línea, cabría sopesar la oportunidad de realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento de autorización para el resto de actuaciones relacionadas con las

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	



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, atendiendo a 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 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. 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 7.4.3.1.11.2 letra c) del PORN) y a la prohibición de la instalación de soportes de publicidad u otros elementos análogos para las Reservas Naturales (epígrafe 7.4.2.2 letra e) del PORN)

Entre las actuaciones sujetas a autorización, relacionadas con los usos y actividades recogidas en el apartado 2 del epígrafe 7.4.3.1.11 del PORN, cabe destacar la que figura en la letra c) 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.

Por otra parte, el apartado 2 epígrafe 7.4.2.2 del PORN para la Zonas de Reservas Naturales en la letra e) prohíbe la instalación de soportes de publicidad u otros elementos análogos, salvo aquellos de la Consejería competente en materia de medio ambiente que proporcionen información sobre el ámbito del Plan y no supongan deterioro del paisaje.

Dichas previsiones pueden afectar a la competencia, en la medida que introducen restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una de las herramientas fundamentales de competencia para los operadores económicos para diferenciar sus productos en el mercado.

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

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	



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, igualmente garantice el cumplimiento dicho objetivo público y al mismo tiempo 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.

VI.2.8. En cuanto a los criterios de uso y gestión de las infraestructuras (epígrafe 7.4.3.1.9.5 del PORN)

En el epígrafe 7.4.3.1.9.5 del PORN se recoge, en la letra b) que, en la ejecución de los proyectos que hayan sido sometidos a los instrumentos de prevención y control ambiental, la Consejería competente en materia de medio ambiente puede exigir que exista una Dirección Ambiental durante el desarrollo de las obras, que supervise y garantice el cumplimiento de las determinaciones del correspondiente instrumento de prevención y control ambiental. Esta Dirección Ambiental correrá a cargo del promotor y deberá estar debidamente valorada e incorporada al presupuesto de ejecución del proyecto. Por otro lado, en la letra c) del mismo epígrafe se expresa que, para otorgar las autorizaciones para la creación, mejora, ampliación o conservación de cualquier tipo de infraestructura la Consejería competente en materia de medio ambiente tendrá en cuenta criterios de conservación e integración paisajística y adoptará, en todos los casos, la solución que minimice las posibles alteraciones ecológicas o paisajísticas en el ámbito del Plan, así como medidas correctoras necesarias para devolver a su estado original los terrenos afectados y el funcionamiento del sistema natural.

Sobre esta previsión, insistir en recordar que el artículo 5 de la LGUM, en el que se regula el principio de necesidad y proporcionalidad, dispone 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 RIIG 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 RIIG 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.

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		



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 sometan 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.- El Consejo resalta los aspectos positivos del proyecto normativo, tales 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.
- El esfuerzo realizado por el órgano proponente a la hora de evitar duplicidades en los siguientes casos:
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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.

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		



- 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.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo contenido en el apartado “1.2. *Objetivo, alcance y contenidos*” del PORN este Consejo valora positivamente las referencias normativas incluidas, si bien recomienda añadir una mención a la Ley 17/2009, por la que se incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva de Servicios que se cita en el apartado, 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.

TERCERO.- Respecto a los objetivos generales y operativos recogidos en los epígrafes 4 del PORN, se recomienda que la autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos, con el fin de salvaguardar la RIIG perseguida en los mismos, es decir la protección del medio ambiente, puedan ser complementados con otros objetivos, indicadores y/o medidas que permitan evaluar y/o medir si realmente se está logrando un desarrollo económico sostenible en el ámbito territorial objeto del proyecto normativo, así como tener en consideración, igualmente, otras dimensiones de interés público concurrentes, como las relacionadas con el funcionamiento competitivo de los mercados, dadas las repercusiones que la intervención proyectada tiene en el desarrollo de las actividades económicas en este espacio natural, logrando así el equilibrio entre ambos intereses públicos.

CUARTO.- Sobre el régimen general de intervención administrativa de las distintas actividades económicas desarrolladas en el Parque Natural, recogida en los epígrafes 7.2 y 7.3 del PORN, hay que resaltar que se prevé, con carácter general, el régimen de autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en el ámbito del Plan, salvo aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el presente Plan, estén sometidas a comunicación.

En este sentido, 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 al órgano proponente de la norma que considere la posibilidad de sustituir dicho régimen para la realización de aquellas 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, 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.

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		



QUINTO.- Sobre las normas relativas a usos y actividades económicas que se desarrollan en el interior del Parque Natural contenidas en el epígrafe 7.4 del PORN, 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, este Consejo recomienda que cada una de las medidas o requisitos establecidos se someta a la correspondiente evaluación conforme al principio de proporcionalidad, debiendo figurar esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

SEXTO.- Con respecto a la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura recogido en el epígrafe 7.4.3.1.9 del PORN, se hace notar que es necesario que este instrumento de intervención esté en perfecta consonancia con lo establecido en la normativa sectorial de aplicación de carácter medioambiental y, en particular, con lo dispuesto en la actual redacción del Anexo I de la Ley GICA, denominado “Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental”.

Además, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, 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 se genera 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.

SÉPTIMO.- Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias contenidas en los epígrafes 7.4.3.1.9 y 7.4.3.1.10 del PORN, se recomienda que se valore 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.

OCTAVO.- 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 7.4.3.1.11.2 del PORN y a la prohibición de la instalación de soportes de publicidad u otros elementos análogos para las Reservas Naturales epígrafe 7.4.2.2 del PORN, ha de evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vaya más allá de lo dispuesto en la Ley 42/2007, artículo 80, letra i), a fin de que introducir 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.

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		



En este sentido, se recomienda que el órgano proponente de la norma estudie 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.

NOVENO.- El epígrafe 7.4.3.1.9.5 del PORN recoge los criterios de evaluación que la Consejería competente considerará en la ejecución de los proyectos que hayan sido sometidos a los instrumentos de prevención y control ambiental, así como en materia de medio ambiente para otorgar las autorizaciones para nuevas infraestructuras o para la mejora o mantenimiento de las ya existentes.

En este sentido, 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.

DÉCIMO.- Hay que recordar que es crucial que los centros directivos y las Consejerías de las que dependen apliquen 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.

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO
(Suplencia presidente)

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez 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		