

INFORME SSCC 2025/12. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DEL LITORAL DE HUELVA Y SE APRUEBA EL 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.

Asunto: Decreto. Competencia: Medio ambiente; ZEC, PORN. Necesidad de determinar el sentido estimatorio o desestimatorio de las solicitudes de autorización. Aplicación de la doctrina de la STC nº 25/2024, de 13 de febrero sobre la LISTA.

Habiéndose remitido por el Viceconsejero de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente petición de informe sobre la base de lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía aprobado mediante Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, una vez examinada la documentación remitida, se exponen los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. – Consideramos oportuno reproducir la solicitud recibida:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 78.2.a) del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, se remite para su informe proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y se aprueba el 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, rogando la agilidad en la emisión de dicho informe, al estar incluido como medida de cumplimiento de un procedimiento sancionador europeo (Carta de emplazamiento 2015/2003).

Esta solicitud de informe deja sin efecto la petición de informe remitida por la Secretaría General Técnica a la Asesoría Jurídica de esta Consejería, y que esta última trasladó a los Servicios Centrales de Gabinete Jurídico, en fecha 14 de febrero de 2025.

Se remite copia del expediente accesible a través del siguiente enlace de “Consigna”:

<https://consigna.juntadeandalucia.es/0a631386e2b807da331d08914aa16145>



El expediente consta en un único documento en formato pdf, figurando el texto del proyecto de Decreto y los anexos en las páginas 662 a 997.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Naturaleza jurídica.

El texto que se informa tiene por objeto, como se ha dicho, el proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y se aprueba el 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, incorporado en su anexo VII.

El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene un doble objeto, declarar seis Zonas de Especial Conservación y aprobar sus respectivos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (ZEC, PORN en adelante), todos en el litoral de Huelva.

Hemos de valorar la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones que tiene el dicho contenido dual, lo cual apriorísticamente resulta de extrema dificultad, dado que su contenido puede suscitar dudas sobre si estamos ante actos administrativos o disposiciones generales.

La declaración como ZEC de un determinado espacio carece *per se* de contenido sustantivo, limitaciones o regímenes que afecten a terceros, siendo en su mayor parte de carácter técnico y circunscritos a determinar el ámbito geográfico, por lo que han de considerarse como actos administrativos, como así certifica la en STS de 26 de febrero de 2010, Rec. N° 276/2006, cuando indica que:

“Partiendo de lo que dijimos en la sentencia de 20 de mayo de 2008 que antes hemos citado y transcrito, estamos ante un acto administrativo de designación de zonas de protección que no establece ningún régimen jurídico ni, por tanto, limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de dicha delimitación, no podemos entender, por tanto, que la Asociación y la mercantil recurrentes hayan visto limitados sus derechos subjetivos o intereses legítimos”.

La STSJ de Valencia de 25 de junio de 2013, Rec. N° 266/2009, añade lo siguiente:

“De lo establecido en dicha normas -se refiere al artículo 44 de la Ley 42/2007-, se desprende que la naturaleza del Acuerdo impugnado no es la de una disposición general sino la de un acto administrativo general en cuanto afecta a una pluralidad indeterminada de sujetos; y, en atención a ello debe concluirse que la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves de la Comunidad Valenciana podía revestir, tal como sucede, la forma de Acuerdo; como por otro lado se desprende:

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 2 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



a) De la Directiva 1992/43/CEE que - al definir en su artículo 1.1 la zona de especial conservación como <<un lugar de importancia comunitaria designado por lo estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar>> - admite la posibilidad de que la declaración de Zonas de Especial Protección se efectúe mediante un acto administrativo no precisando que adopte la forma propia de las disposiciones generales.

b) De la Sentencia 102/1995 de 26 de julio del Tribunal Constitucional que califica la declaración de un parque natural como "un acto meramente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola y, por tanto, es un acto materialmente administrativo; y de las Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de fechas 20 de mayo de 2.008 y 26 de febrero de 2.010 que asumen sin objeción alguna que la declaración de las ZEPAS revista la forma de Acuerdo.

c) Del hecho de que, como ha quedado expuesto, el Acuerdo impugnado en la instancia se limita, exclusivamente, a designar las mencionadas zonas fijando los límites, haciendo una descripción de sus lindes y recogiendo una sucinta cartográfica al respecto, sin establecer régimen jurídico alguno ni limitación alguna para los titulares de los terrenos incluidos en el perímetro de la delimitación, único supuesto en que podrá afirmarse que su naturaleza y, por tanto, su forma debería ser la propia de las disposiciones generales".

Sin embargo, cuando la declaración de ZEC va acompañada de una planificación específica, como ocurre con los PORN, debe calificarse el instrumento de aprobación como una disposición general, pues como especifica la STSJ de Valencia de 19 de noviembre de 2004, Rec. N° 1650/2002:

"El PORN ostenta carácter reglamentario (es una disposición de carácter general, se inserta en el ordenamiento jurídico, es un elemento normativo ordenador de la realidad con vocación de vigencia indefinida, que se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios) tiene un carácter peculiar asimilable al de los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos".

Tienen, por tanto, un contenido mixto, normativo y puramente programático, que hace que se deba considerar su naturaleza como de disposición de carácter general, de manera similar a lo que ocurre con los instrumentos de planeamiento urbanísticos.

En este sentido, y sobre la naturaleza normativa de este tipo de instrumentos de planificación, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo (cfr. STS de 25 febrero 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) razonando que "La naturaleza normativa de los PORN se infiere no sólo de su contenido y efectos, sino de su finalidad ordenadora, a tenor del artículo cuarto de la Ley de Conservación de Espacios Naturales (RCL 1989, 660). Esa naturaleza ordenadora ha sido también reconocida por el Tribunal Constitucional en el fundamento séptimo de la sentencia citada: «... la planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los Planes de Ordenación de los Recursos

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 3 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística (STC 102/1995 [RTC 1989, 102], F. 13), inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la citada LCEN».

El Tribunal Supremo en STS de 27 de mayo de 2008, Rec. N° 2686/2004, viene a indicar que la planificación en materia de protección ambiental tiene ese carácter normativo, incluso cuando se trata de Planes de Conservación (también STS de 14 de octubre de 2011, Rec. N° 5853/2007).

En conclusión y dado que el proyecto objeto del presente Informe, contiene tanto declaraciones de ZEC como aprobación de PORN, el borrador remitido ostenta una naturaleza dual, de acto administrativo respecto a aquellos, mientras que de disposición general en los que se refiere a estos últimos.

SEGUNDA. Marco competencial.-

De acuerdo con el artículo 149.1.23ª de la Constitución, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Acerca del fundamento competencial del proyecto de Decreto que es sometido a nuestro informe, entendemos que se encuentra en los siguientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

- El artículo 57.1.e) que reconoce a nuestra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, la competencia exclusiva en materia de: *“Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental”*.

- El artículo 235, a tenor del cual: *“La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía”*.

TERCERA. Marco legal.-

Por lo que respecta al marco legal en que viene a insertarse el proyecto de Decreto, debemos distinguir, con arreglo a la distribución competencial, entre el ordenamiento comunitario europeo, la normativa básica estatal y la legislación autonómica andaluza.

3.1.- En el ordenamiento comunitario europeo, la norma de referencia es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, también conocida como “Directiva Hábitats”.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 4 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Esta Directiva, en virtud de lo previsto en su artículo 3 creó una red ecológica europea denominada “Natura 2000”, y compuesta por los lugares que alberguen determinados tipos de hábitats naturales y de hábitats de especies autóctonas, con el objetivo de mantenerlos o restituirlos a un estado de conservación favorable.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Directiva hábitats, la Comisión aprobó, con base en las propuestas formuladas por los Estados miembros, diversas listas de Lugares de Importancia Comunitaria por albergar alguno de los hábitats naturales o especies autóctonas a los que hemos hecho referencia.

Ha de destacarse especialmente, a los efectos del presente informe, el artículo 4.4 de la Directiva Hábitats, según el cual: *“Una vez elegido un Lugar de Importancia Comunitaria, (...) el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de Zona Especial de Conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años”*.

Señalemos, que el artículo 6.1 de la Directiva hábitats prevé que, una vez designadas sus respectivas Zonas Especiales de Conservación, *“los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo”*.

Según la memoria, por Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, los espacios señalados fueron declarados lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, manteniéndose así hasta la reciente Decisión de Ejecución (UE) 2025/257 de la Comisión, de 7 de febrero de 2025.

3.2.- En el ordenamiento estatal, la Directiva Hábitats fue transpuesta mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Este Real Decreto tiene el carácter de normativa estatal básica, conforme a lo previsto en su Disposición Adicional primera.

El citado Real Decreto prevé en su artículo 5, adaptando lo contemplado en los artículos 4 y 6 de la Directiva Hábitats al reparto constitucional de competencias en materia de espacios naturales protegidos, que: *“Cuando la Comisión Europea, basándose en la lista propuesta por el Estado español, seleccione y apruebe la lista de Lugares de Importancia Comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, y como máximo en un plazo de seis años”*. Este plazo no se ha observado, lo que no es óbice para que se realice la declaración, aunque sea extemporánea, sino más bien la convierte en perentoria.

Debe invocarse asimismo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB en adelante), cuyo carácter de legislación básica se proclama en su Disposición Final primera.

La referida Ley dedica el Capítulo III de su Título II (artículos 41 a 48) a los espacios protegidos de la Red Natura 2000, regulando, de acuerdo con lo establecido en las Directivas Hábitats y 2009/147/CE, las figuras de los

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 5 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, estableciendo en su artículo 44 que: *“Las Comunidades Autónomas, previo procedimiento de información pública, declararán las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en su ámbito territorial. Dichas declaraciones se publicarán en los respectivos Diarios Oficiales incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitat y especies por los que se declararon cada uno”*

El artículo 45.1.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, señala a su vez, que una vez declarados dichos espacios protegidos por la Comunidad Autónoma respectiva, deberán aprobarse por la misma Administración autonómica los correspondientes planes o instrumentos de gestión, específicos o integrados en otros planes, que incluirán, al menos, los objetivos de conservación del espacio y las medidas apropiadas para mantenerlo en un estado de conservación favorable.

3.3.- En el ordenamiento autonómico andaluz, la norma de referencia es 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 (LIENPA en lo sucesivo), que en su artículo 2.1.d), al enumerar las distintas figuras de protección de espacios naturales existentes en Andalucía, regula la categoría de las “Zonas de Importancia Comunitaria” en los términos siguientes, que reproducimos de forma literal, por ser el fundamento legal más inmediato del proyecto de Decreto que nos ocupa:

“Se entenderá por Zonas de Importancia Comunitaria los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea “Natura 2000” y que son: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

Las Zonas de Especial Protección para las Aves son los espacios delimitados para el establecimiento de medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria.

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

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

En el Decreto de declaración se establecerán, de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios, las medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de los hábitat naturales y garantizar su

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 6 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



mantenimiento en un estado de conservación favorable, así como aquellas que eviten las afecciones significativas a las especies objeto de protección, en particular de las aves, para garantizar su supervivencia, descanso y reproducción. Estas medidas podrán establecerse, en su caso, mediante planes de ordenación y gestión específicos”.

Esta Ley, en su artículo 5 contiene la lista de los declarados Reserva Natural, donde figura la Laguna del Portil; y el artículo 6, lista los declarados Paraje Natural, donde figuran los 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.

3.4.- Por último el presente proyecto de Decreto aprobaría el PORN, cuyo régimen general se contiene en el Capítulo III del Título I de la LPNB, señalando en su artículo 16 que *“Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”.*

El artículo 21.1 añade que *“Corresponde a las Comunidades autónomas la elaboración y la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en sus respectivos ámbitos competenciales”.*

CUARTA. Rango y estructura.-

El rango de Decreto es conforme a los artículos 13 y 18 de la LIENPA, y 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de seis artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y siete anexos.

QUINTA.- La peculiar naturaleza de los PORN, antes expuesta, se manifiesta en su tramitación, que está regulada en normativa sectorial, dispersa, tramitación que no corresponde exactamente con la regulada en el artículo 45 de la Ley 6/2006.

5.1.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa.-

La tramitación de la declaración ZEC y de elaboración del PORN comenzó antes de la promulgación del 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: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 7 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Esta norma afecta -entre otras muchas otras disposiciones- a los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como al artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Una de las modificaciones más destacadas consiste en la regulación de la memoria de análisis de impacto normativo de las nuevas disposiciones, que unificará toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, realizando una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación.

Las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto-ley establecen que en tanto no se apruebe la guía metodológica sobre procedimientos de elaboración normativa ni se apruebe la estructura de la Oficina de Calidad Normativa y Gobierno Abierto, la elaboración normativa se ajustará a la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley, y el informe regulado en el artículo 8.2 -modificado- del Decreto 622/2019, será emitido por las Secretaría General Técnica de la Consejería a la que pertenezca el centro directivo que impulsa la norma.

La guía metodológica fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024 (BOJA de 17 de mayo), esto es, con posterioridad al Acuerdo de 3 de octubre de 2023, para la formulación de los planes de ordenación de los recursos naturales y la Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de 15 de enero de 2024, por lo que no serían aplicables al mismo tales modificaciones.

5.2.- Sobre la memoria económica.

En el expediente figuran tres memorias económicas. Las dos primeras datan, respectivamente, de 17 de noviembre de 2023, 30 de octubre de 2024 y 27 de febrero de 2025.

Entendemos que se emiten para actualizar la información económico-presupuestaria, en tanto se observan diferencias anuales en las partidas para las medidas en los lugares Natura 2000 relacionadas en sus respectivos Anexos, no tanto en el texto.

Razonaba la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, nº 1954/2021, de 23 de diciembre, por la que se anulan el Decreto 150/2017, que aprobaba el PORN del ámbito Los Alcornocales y la Orden de 26/11/2018; en la sentencia se afirma:

“En efecto la jurisprudencia del TS permite una remisión a futuros momentos para evaluar los costes cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Pero sucede que en el caso presente lo que existe es una completa indeterminación. Pues la remisión a normas presupuestarias de años sucesivos es incierta por la propia naturaleza de las cosas, y además, dicha remisión no colma la exigencia jurisprudencial de que se haga, al menos, una estimación aproximada. Y entendemos que, desde luego, dado que no se crea un nuevo parque, sino que se amplía uno ya existente, la administración

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 8 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



disponía de elementos suficientes para efectuar una evaluación de costes con un detalle siquiera elemental, mínimo si se quiere, pero que permita conocer, aun de forma aproximada, el coste real que comporta la norma y su ejecución. La conclusión de cuanto se lleva expuesto es que el Decreto debe ser anulado por la notoria insuficiencia de la memoria económica financiera.”

No está de más considerar siempre con la mayor precisión y extensión posible la incidencia económica de la aprobación de los PORN, por lo que valoramos positivamente la revisión que realiza la Consejería de la documentación económica que incorpora al expediente. Procede recordar que deben adjuntarse, de acuerdo con el inciso final del artículo 3.1 del Decreto 162/2006, todos los datos, estudios, informes y documentación que permitan y faciliten un mejor conocimiento del impacto económico-financiero de la actuación.

En este sentido, la memoria complementaria remitida cuantifica las necesidades de financiación relacionadas en el Marco de Acción Prioritaria 2021-2027 para la Red Natura 2000 en España para las acciones prioritarias que recoge en cada uno de los espacios naturales que relaciona, así como los créditos previstos en el Presupuesto para 2025.

En este sentido, parece más ajustada a la doctrina expresada por el TSJA la memoria complementaria, sin perjuicio de la obligación de incorporar la documentación referida en el Decreto 162/2006 y, en adelante, ajustarse a las previsiones del art. 35 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.

No obstante, señalamos que este informe no analiza el contenido de la memoria económica desde un punto de vista técnico-contable, porque entendemos que excedería de las funciones que tiene asignadas este Gabinete Jurídico.

5.3.-Innecesidad de dictamen del Consejo Consultivo.

Aunque en parte nos encontramos ante una disposición de carácter general, ésta no es un reglamento dictado en desarrollo o ejecución de una ley, sino que se limita a realizar una declaración de ZEC -acto debido como se ha expuesto en consideraciones anteriores-, y materializar un mandato legislativo para la elaboración de PORN, pero no completa, desarrolla, aplica, pormenoriza y cumplimenta o ejecuta la ley (Dictamen del Consejo de Estado 41/2010, de 17 de febrero).

La STSJ de Andalucía, Sede de Sevilla, de 2 de febrero de 2001, Rec. N° 901/1997 (también SSTS de 26 de noviembre y 2 de diciembre de 2003), viene a corroborarlo del siguiente modo:

“El que un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante PORN) tenga contenido normativo no significa, por sí solo, que estemos ante un reglamento ejecutivo. Si por tal entendemos aquel que tiene como finalidad completar y desarrollar las previsiones de la Ley en que se apoya, el PORN no participa de esta característica ni cumple tal función. Sus objetivos y contenido, señalados en el art. 4.3 y 4 de la Ley 4/1989, configuran a los PORN como instrumentos de planificación para la adecuada gestión de los recursos naturales

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 9 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



en las distintas figuras de Espacios Naturales, pero ello no supone completar el contenido normativo de una ley a la que desarrolle, del mismo modo que, a título de ejemplo, un Plan General de Ordenación Urbana aun su naturaleza reglamentaria, no puede definirse como un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo”.

En tanto la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía sigue señalando como materias de consulta preceptiva los “Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones”, sin incluir una previsión expresa sobre este tipo de disposiciones, entendemos que no resulta preceptivo el dictamen del Consejo.

5.4.- Informe del Consejo Andaluz de Biodiversidad.

El Consejo Andaluz de Biodiversidad fue creado por el artículo 64 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres, como órgano consultivo y de asesoramiento en las materias forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental, el Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, regula su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

El artículo 13.1.a del Decreto 530/2004 incluye entre las funciones del Pleno del Consejo “*Informar con carácter preceptivo los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos que afecten a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental.*”

Ahora bien, tal y como se expone en la consulta verbal SSPI00074/16 sobre la preceptividad del informe de este Consejo, se respondía a la cuestión, tanto en relación a las declaraciones de ZEC con aprobación de sus PORN/PRUG, como a los decretos que solo aprueben éstos en el sentido de que “*tampoco procedería el informe, puesto que el Consejo no tendría competencias en materia de “espacios naturales protegidos”, sino forestal, flora y fauna, distinguiendo el Estatuto de Autonomía las tres materias de forma diferenciada*”.

Criterio que se reitera en el presente.

5.5. Trámites específicos para las declaraciones de ZEC. Consideramos cumplido el trámite específico de información pública establecido en el artículo 45, primer párrafo, de la LPNB, y 2.1.d de la LIENPA. En el segundo párrafo del artículo 45 de la LIENPA, se prevé la publicación en diarios oficiales, así como que la dación de cuenta al Ministerio competente para su comunicación a la Comisión Europea, trámites ambos que son posteriores a la aprobación del Decreto.

QUINTA. Estructura.

El proyecto consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición derogatoria y dos finales, más siete anexos.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 10 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Consideramos adecuada dicha estructura.

SEXTA. Contenido normativo.- Sobre el contenido del texto objeto de informe, realizamos las siguientes consideraciones.

6.1. General. El proyecto de Decreto no contiene ningún anexo relativo al plan rector de uso y gestión de los espacios naturales a los que se refiere. En tanto ninguno es un parque, no sería obligatoria su elaboración (vid. art. 31 de la LPNB), asumiendo el PORN la función de instrumento de gestión, según la documentación remitida.

El artículo 20 de la LPNB establece el contenido mínimo de los PORN:

- a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.
- b) Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan.
- d) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.
- e) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.
- f) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.
- g) Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.
- h) Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

En general, el PORN se ajusta a este contenido mínimo, sin perjuicio de las consideraciones siguientes.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 11 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



6.2. Epígrafe 7.2.1.

6.2.1. Apartado 4. En él se atribuye la instrucción y resolución de los procedimientos de autorización a la persona titular de la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente en Huelva, con carácter general.

En otros epígrafes, se mantiene esa regla, con otras palabras. Por ejemplo, en el epígrafe 7.4.3.1.8.3.h, donde se dice “*esté expresamente permitido por la persona titular de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de medio ambiente.*”

Mientras en algún otro, como el 7.4.3.1.8.4.g, se habla de “*la autorización expresa de la Consejería competente en materia de medio ambiente*”.

En casos como éste, se plantea la duda de si se crea una regla especial de atribución competencial, no siendo suficiente la autorización expresa de la Delegación Territorial, o si por el contrario, se mantiene la regla general, siendo la referencia a la Consejería meramente genérica.

Más que una cuestión de técnica jurídica, es una cuestión sustantiva, pues la validez de los actos administrativos depende de la competencia del órgano que los dicte. Por lo que se considera necesario revisar el texto con miras a determinar claramente el órgano competente.

A mayor abundamiento, y ahora sí como cuestión de técnica jurídica del apartado 7.4.3.1.8.3.h, entendemos preferible suprimir “*correspondiente*” -siempre tendrá que ser la Delegación Territorial en Huelva- y decir llanamente “*Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente*”.

6.2.2. Apartado 6. El plazo máximo para resolver y notificar, en los procedimientos de autorización regulados en el PORN se fija en dos meses; vencido el término no sin haber notificado la resolución expresa, según el epígrafe 7.2.1.6, “*legítima a las personas interesadas para entender estimadas sus solicitudes por silencio administrativo. El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Del mismo modo, no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos, de conformidad con los artículos 16.4 y 17.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio.*”

Esto es, que la consecuencia jurídica de la falta de notificación de la resolución expresa puede ser la estimación o la desestimación según si la actividad puede o no dañar el medio ambiente. Esta redacción, que prácticamente copia la normativa general, no facilita conocer *a priori* el sentido del silencio a las personas que soliciten una autorización, lo que es contrario a la seguridad jurídica, en tanto se subordina a una futura valoración de circunstancias, no a una norma jurídica, vinculante para la ciudadanía y para la Administración.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 12 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Además, los artículos 10.1, 13, 14 y 15bis.1 de la LIENPA, parecen establecer una correlación entre la necesidad de autorización de una actividad, y el posible daño al medio ambiente. Lo que se refleja en el epígrafe 7.3.2 (Régimen de intervención administrativa) del PORN, al decir -siguiendo la literalidad del artículo 15bis de la LIENPA- que las actuaciones “*recogidas específicamente en el presente Plan que, por no poner en peligro los valores objeto de protección de los espacios y por cumplir las condiciones establecidas en el presente Plan, estén sometidas a comunicación*”, da a entender que las actividades para las que el PORN no prevea la simple comunicación están sujetas a autorización porque pueden poner en peligro los valores objeto de protección en los espacios.

Por lo que consideramos que el sentido del silencio debe quedar precisado con mayor concreción, y en términos generales. No encontramos que contraríe a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establecer como regla el silencio en sentido negativo. Alternativamente, podría establecerse individualizadamente para cada actividad sujeta a autorización en los distintos apartados del PORN el sentido del silencio.

6.3. Epígrafe 7.4.1.4, Régimen general de actividades y actuaciones en suelo rústico, en relación con el epígrafe 7.4.2.2.6.3 (régimen de actividades en la zona periférica de protección de la Reserva Natural Laguna de El Portil) y el 7.4.3.1.12.2.c (Normas generales para los Parajes Naturales). El epígrafe 7.4.1.4 dice:

“Con carácter general, se consideran compatibles en el ámbito del presente Plan los usos ordinarios, así como las actuaciones ordinarias vinculadas a los mismos, que la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso a la sostenibilidad del territorio de Andalucía, establece para el suelo rústico de especial protección en espacios naturales protegidos, sin perjuicio de las limitaciones y del régimen de intervención administrativa establecidos en el presente Plan, así como del régimen de usos establecido por la legislación sectorial vigente, en particular la normativa vigente en materia de costas.”

El epígrafe 7.4.3.1.12, en la Zona Periférica de protección de la Reserva Natural, **prohíbe** las “*Las nuevas autorizaciones, permisos o concesiones de aprovechamiento o explotación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, así como la ampliación superficial de los perímetros otorgados de los derechos existentes en lo que afecten al ámbito de la Zona Periférica de Protección cuando quede justificado que puedan afectar negativamente a los hábitats o a las especies que han motivado la designación de la Reserva Natural, sobre su integridad ecológica o respecto al objetivo de su conservación.*”

El epígrafe 7.4.3.1.12, en los Parajes Naturales, **prohíbe** las “*c) Las nuevas autorizaciones, permisos o concesiones de aprovechamiento o explotación de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, así como la ampliación superficial de los perímetros otorgados de los derechos existentes en lo que afecten al ámbito de los Parajes Naturales, cuando quede justificado que puedan afectar negativamente a los hábitats o las especies que han motivado la designación de los espacios naturales protegidos, sobre su integridad ecológica o respecto al objetivo de su conservación.*”

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 13 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Traemos a colación la sentencia del Tribunal Constitucional nº 25/2024, de 13 de febrero, rec. de inconstitucionalidad nº 1413-2022, que establece la interpretación conforme a la Constitución de los artículos 19.1.a y 21.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Sobre el artículo 19.1.a, dicha sentencia dice: *“Por tanto, la proyección de esta doctrina a la clasificación del suelo rústico por la que opta la ley impugnada determina que, para el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, previsto en el art. 14.1 a) LISTA, no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia, tal como señala el último inciso del precepto impugnado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo”.*

Y sobre el 21.1, dice: *“Así interpretados, en el sentido de que se trata de usos ordinarios del suelo rústico que son posibles en los terrenos calificados como «suelo rústico común», los términos «mineros», «energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 LISTA no incurrir en contradicción alguna con la legislación básica. Esta interpretación será llevada al fallo.”*

De acuerdo con esto, la Zona Periférica de Protección de la Reserva Natural y los Parajes Naturales no pueden ser considerados “suelo rústico común”, y por tanto, las actividades mineras no pueden ser consideradas “usos ordinarios” en ellos. Es más, entendemos la STC en el sentido de que, para que se consideren usos ordinarios sujetos a ese régimen de autorización, no basta con no prohibir el uso minero cuando **no** quede justificado que puedan afectar negativamente, sino que tendría que preverse la compatibilidad, y establecer sus condiciones.

Dicho lo anterior, los citados epígrafes no se compadecen con la interpretación conforme a la Constitución del artículo 21.1 de la Ley 7/2021 de 13 de diciembre.

6.4. Epígrafe 7.4.3.1.10.6.d. Se dice: *“En el caso de nuevas infraestructuras eléctricas para demandas internas en los Parajes Naturales, sólo se autorizarán líneas soterradas cuando no exista posibilidad de obtener la energía necesaria mediante su producción in situ mediante fuentes de energía renovable alternativas.”*

Creemos que se considera compatible la autorización de nuevas líneas eléctricas hacia el interior de los Parajes Naturales, cuando no sea posible el abastecimiento suficiente con su generación in situ; y que en tal caso, la línea habrá de ser soterrada.

Sin embargo, la literalidad parece dar a entender que se condiciona la autorización de líneas soterradas, que no las aéreas, a la imposibilidad de producirla in situ.

Aclárese con lo que proceda

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 14 / 15
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



SEPTIMA.- Sobre la técnica normativa, señalamos algún ejemplo, susceptible de mejora.

7.1. Epígrafe 7.1.3.1.8.3. las letras) y c), prohíben, respectivamente, *“El fondeo de cualquier embarcación fuera de las áreas definidas al efecto”* y *“La colocación de amarradillos, boyas o muertos para fondear en cualquier lugar de la lámina de agua. Sólo se permitirá fondear en las zonas autorizadas y señalizadas como tales.”*

Por desconocimiento de la materia específica, nos planteamos la duda de si el inciso *“Sólo se permitirá fondear en las zonas autorizadas y señalizadas como tales”* encaja mejor en la letra b).

7.2. Epígrafe 7.4.3.1.7.b. Dudamos si los “medios mecánicos” a que se refiere se limitan a la limpieza, mencionada en la precedente letra a), o a otras infraestructuras y equipamientos de playas.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se ultime la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		25/03/2025 15:01	PÁGINA 15 / 15
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	