

## CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

**INFORME N 5/2024, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DEL LITORAL DE HUELVA Y SE APRUEBAN 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 (BORRADOR 1, ENERO 2024)**

### Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, Presidente del Consejo (el vocal primero del Consejo, P.S. Art. 13.3 Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía)

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

Dña. María Ángeles Gómez Barea, secretaria del Consejo (P.S. Art. 13.2 Ley 6/2007, de 26 de junio, PDCA)

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 13 de mayo de 2024, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

### I. ANTECEDENTES

**1.** Con fecha 21 de febrero de 2024 se recibió 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, remitida por la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul sobre el Proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación (en adelante, ZEC) del litoral de Huelva y se aprueban 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



FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 1/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (Borrador 1, enero 2024).

2. Con fecha 2 de abril de 2024, el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica (en adelante, DPCMRE) de la ACREA elevó a este Consejo la propuesta de Informe.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (actual Consejo de la Competencia de Andalucía, en adelante, CCA), cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo 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 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) del ámbito 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.

El arriba citado proyecto normativo en tramitación consta de seis artículos, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y siete anexos, con el siguiente contenido:

El artículo 1 contiene la declaración de ZECs del litoral de Huelva de los siguientes Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC): Laguna de El Portil (ES6150001); Enebrales de Punta Umbría (ES6150002); Estero de Domingo Rubio (ES6150003); Lagunas de Palos y Las Madres (ES6150004); Marismas de Isla Cristina (ES6150005) y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (ES6150006), con la consiguiente inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Natura 2000.

El artículo 2 contiene el ámbito territorial de las ZECs.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 2/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



El artículo 3 recoge la actualización de las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante, ZEPA) Estero de Domingo Rubio, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido.

El artículo 4 detalla el ámbito territorial de las ZEPAs Estero de Domingo Rubio, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido.

El artículo 5 contiene 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.

El artículo 6 detalla el régimen de protección y gestión, así como las medidas de conservación.

Mediante la Disposición derogatoria única, se establece una derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en dicho Decreto; la Disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto; y la Disposición final segunda concreta la entrada en vigor de la norma.

Por último, el proyecto normativo se completa con siete anexos. El primero de los cuales, el anexo I incluye la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación Laguna de El Portil, de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de su Zona Periférica de Protección. El anexo II contiene la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación y Paraje Natural Enebrales de Punta Umbría. El anexo III recoge la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación, Zona de Especial Protección para las Aves y Paraje Natural Estero de Domingo Rubio. El anexo IV contiene la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación y Paraje Natural Lagunas de Palos y Las Madres. En el anexo V se encuentra la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación, Zona de Especial Protección para las Aves y Paraje Natural Marismas de Isla Cristina. El anexo VI desarrolla la representación gráfica de los límites de la Zona Especial de Conservación, Zona de Especial Protección para las Aves y Paraje Natural Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido y, por último, el anexo VII incluye el PORN 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.

#### IV. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN

En este apartado se hace una breve referencia a la normativa más relevante asociada a la materia objeto del presente Informe:

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 3/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



## 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 43/2003, de 21 noviembre, de montes.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y biodiversidad.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- 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 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.
- 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.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 4/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



### 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 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de calidad ambiental (Ley GICA).
- 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 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 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento forestal de Andalucía.
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de espacios naturales protegidos de Andalucía y su Registro.
- Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 98/2004, de 9 de marzo, por el que se crea el Inventario de Humedales de Andalucía y el Comité Andaluz de Humedales.
- Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación.
- 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 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 5/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



- 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.
- 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 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.

#### 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	13/05/2024	PÁGINA 6/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



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

El proyecto normativo objeto de informe supone el desarrollo de un instrumento de planificación estratégica, con 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 estos espacios naturales.

El presente PORN incluye en su ámbito territorial la Reserva Natural Laguna de El Portil y 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, que se localizan en el litoral onubense entre la depresión del Guadalquivir y la desembocadura del Guadiana. En concreto, los espacios naturales protegidos y los municipios que lo conforman, según figura en la tabla 1 contenida en el PORN, son:

Tabla 1. Espacios naturales protegidos y municipios que forman parte del ámbito del Plan

Denominación	Figura Red Natura 2000	Términos municipales	% de sup. del ámbito del Plan perteneciente al municipio	% de sup. del municipio incluida dentro del ámbito del Plan
<b>Reserva Natural y Zona Periférica de Protección</b>				
Laguna de El Portil <sub>1</sub>	ZEC	Punta Umbría	87	29
	ZEC	Gibraleón	13	<1
	ZEC	Cartaya	<1	<1
<b>Parajes Naturales y ZEC</b>				
Enebrales de Punta Umbría	ZEC	Punta Umbría	100	5
Esteros de Domingo Rubio	ZEC y ZEPA	Palos de la Frontera	100	7
Lagunas de Palos y Las Madres	ZEC	Palos de la Frontera	65	9
		Moguer	35	1
Marismas de Isla Cristina <sub>2</sub>	ZEC y ZEPA	Ayamonte	64	11
		Isla Cristina	36	18
Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido	ZEC y ZEPA	Cartaya	53	6
		Lepe	45	9

Fuente. PORN 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.

La dimensión de estos espacios naturales abarca una superficie de 7.400 hectáreas de la franja litoral onubense, aportando buena parte de ella los espacios naturales de las Marismas de Isla Cristina (2.538

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 7/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



ha), Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (2.412 ha), Laguna del Portil y su Zona Periférica de Protección (1.288 ha), seguidas por las superficies con las que contribuyen los espacios de Lagunas de Palos y las Madres (634 ha), Estero de Domingo Rubio (352 ha) y Enebrales de Punta Umbría (181 ha). Cabe señalar que solo un reducido porcentaje de la superficie total de estos espacios naturales protegidos son terrenos de propiedad privada que en su mayor parte se localizan en áreas asentadas de los bordes de las marismas.

Respecto a los usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos, hay que destacar que las marismas, humedales y cauces fluviales abarcan aproximadamente la mitad de la superficie del ámbito del Plan (53%), seguido en porcentaje por las superficies forestales (principalmente masas de pino piñonero) que abarcan una quinta parte (21%), y las salinas y parques de cultivos acuícolas con casi un 8%. Así, aproximadamente el 80% del ámbito lo conforman humedales, pinares de *Pinus pinea* y salinas. El resto lo configuran los terrenos dedicados a cultivos agrícolas con un 7% (destacando los cultivos bajo plástico y cítricos), las playas, dunas y arenales con casi un 6%, y las superficies urbanizadas e industriales y las infraestructuras, con una ocupación que ronda el 5%.

Uso del suelo	Porcentaje de superficie respecto al total de cada espacio (%) <sup>1</sup>						Sup. respecto al total del ámbito del Plan	
	PO	EPU	EDR	LPM	MIC	MRP	ha	%
Superficies forestales	87,3	50,0	4,0	20,7	2,3	6,2	1.566,0	21,4
Lagos y lagunas	1,0	-	8,5	12,9	0,1	0,2	131,9	1,8
Vegetación riparia y lagunar	0,6	-	3,0	9,7	-	-	80,0	1,1
Estuarios y canales de marea	-	-	12,8	-	20,9	20,6	1.055,8	14,4
Marismas con vegetación	0,7	0,3	70,9	-	46,5	49,3	2.592,7	35,4
Salinas abandonadas o en explotación	-	-	-	-	18,7	6,1	609,4	8,3
Playas, sistemas dunares y arenales	1,2	43,1	-	1,4	0,1	12,9	410,7	5,6
Cultivos agrícolas	0,6	-	0,3	48,8	5,7	2,5	521,1	7,1
Infraestructuras, edificaciones y/o explotación minera	8,5	6,6	0,5	6,5	5,8	2,3	361,8	4,9

<sup>1</sup> Espacio: PO (Laguna de El Portil); EPU (Enebrales de Punta Umbría); EDR (Estero de Domingo Rubio); LPM (Lagunas de Palos y Las Madres); MIC (Marismas de Isla Cristina); MRP (Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido).

Fuente. PORN 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.

A este respecto, cabe resaltar por su importancia histórica las actividades salineras (ver apartado 2.6.1 del PORN). Sin embargo, es un sector que actualmente está en declive al no poder competir estas explotaciones tradicionales con las instalaciones intensivas de tipo industrial, según se expone en el PORN. La mayoría de las antiguas explotaciones salineras se encuentran en estado de abandono o han sido transformadas en instalaciones de acuicultura, producción de biomasa o dedicadas al uso

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 8/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		





público. Se concentran en las Marismas de Isla Cristina y en las Marismas del Río Piedras donde puede localizarse alguna parcela sin actividad.

Otra actividad económica relativamente reciente que se desarrolla en estos espacios naturales es la acuicultura marina (ver apartado 2.6.2 del PORN). Esta actividad, que se generalizó a mediados de los años 80, permite la cría y engorde de peces, moluscos y crustáceos. En general, vino a sustituir a la actividad salinera tradicional mediante la reutilización de sus instalaciones, dada la limitación para desarrollar esta actividad en áreas inalteradas. Actualmente existen explotaciones en el estuario del Río Piedras y en las marismas de Isla Cristina. En este último espacio su implantación es notable, junto a la de salinas industriales. Actualmente, se han autorizado cultivos acuícolas en una superficie de 421 ha de este espacio y en otras 176 ha de las Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido. Se presentan dos tipos principales de instalaciones con diferentes grados de implicación en la transformación sobre el medio: los parques de cultivo y las granjas marinas. Muchas de estas explotaciones (incluidas todas las situadas en el estuario del Río Piedras) están en régimen de concesión de ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Asimismo, el marisqueo es otra actividad muy extendida en las marismas mareales del litoral, aprovechándose principalmente las bocas, la almeja fina, el berberecho, la navaja y la coquina (ver apartado 2.6.3 del PORN). Sin embargo, la pesca, cuya relevancia como sector económico es notable en los municipios del litoral, queda muy limitada en el interior de los espacios naturales protegidos del ámbito del Plan, tanto por aplicación de la normativa sectorial vigente en esta materia como por la normativa establecida en dicho Plan (ver apartado 2.6.4 del PORN).

También cabe señalar que la presencia de superficie dedicada a cultivos (7,1%) no es muy elevada, alcanzando las 521,1 ha. Se destacan los cultivos bajo plástico y de cítricos existentes en el ámbito de las Lagunas de Palos y Las Madres (ocupando un 49% de la superficie de este espacio) por su extensión y demanda hídrica asociada. El resto de actividad agrícola se corresponde con los cultivos herbáceos en secano del extremo septentrional de la Zona Periférica de Protección de la Laguna de El Portil, e invernaderos en la zona norte del estuario del Río Piedras y en las Marismas de Isla Cristina. Respecto a la ganadería, tiene escasa relevancia en el territorio y se ha limitado en los últimos años a la presencia de ganado caballar y, a veces, caprino (ver apartado 2.6.5 del PORN).

Por otra parte, en cuanto a las superficies forestales, ocupan unas 1.566 ha, lo que supone alrededor del 21,4% de su ámbito territorial, y están formadas casi exclusivamente por masas de pino piñonero, cuyo aprovechamiento principal es la recogida del piñón. Se destaca en este sentido el Paraje Natural Lagunas de Palos y Las Madres. En cuanto a los aprovechamientos forestales, la actividad cinegética de caza menor tiene lugar únicamente en la Zona Periférica de Protección de la Reserva Natural Laguna de El Portil. Existiendo dos cotos, uno deportivo que abarca la práctica totalidad de la superficie que se incluye el término municipal de Punta Umbría y otro privado ubicado en el término municipal de Gibraleón (ver apartado 2.6.6 del PORN).

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 9/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En cuanto a las zonas industriales, son escasas y, las existentes, se vinculan principalmente a las explotaciones salineras y acuícolas ubicadas al norte de la población de Isla Cristina, así como a los terrenos colindantes con el Polígono Industrial Nuevo Puerto. Sin embargo, en el entorno se desarrolla una intensa actividad, iniciada en los años 60 con la creación del Polo Químico Punta del Sebo, en la Ría de Huelva, al que se sumó a finales de los 70 y principios de los 80 el Polígono Industrial Nuevo Puerto situado en Palos de la Frontera, de incidencia más directa en el ámbito del Plan y enfocado principalmente al sector petroquímico (carburantes, lubricantes, asfaltos, y otros compuestos derivados), aunque también ocupan un lugar destacado el gas natural y la producción de energía eléctrica. En sus instalaciones están presentes grandes empresas del sector químico a escala nacional e internacional (ver apartado 2.6.7 del PORN).

Por último, con respecto a las actividades de carácter turístico (ver apartado 2.9 del PORN), el ecoturismo se ha revelado como una actividad en auge, especialmente enfocada, en este paraje, al turismo ornitológico. Se hace referencia a que son varios los operadores extranjeros, principalmente británicos y en menor medida portugueses, los que incluyen estos espacios naturales protegidos en sus circuitos. Además, se organizan visitas guiadas dentro de los espacios naturales protegidos, incluyendo en ellas otros valores del espacio, como las salinas tradicionales. Existe asimismo una oferta de visitas náuticas guiadas a través de caños y esteros, también con un sesgo esencialmente naturalista.

Así, teniendo en cuenta todo lo anterior, parece necesario que las líneas de actuación del PORN busquen afianzar las fortalezas económicas de la zona y, por otro lado, permita la diversificación de los usos del suelo de cara al desarrollo de actividades económicas, siempre que sea compatible con la conservación de sus valores naturales, evitando la inclusión de restricciones injustificadas que dificulten dicha posibilidad.

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

### VI.1. Observaciones generales

Desde la óptica de competencia y de una regulación económica eficiente, la protección de un espacio territorial como consecuencia de su declaración como Parque Natural u otras figuras de especial protección medioambiental contempladas en la legislación sectorial puede comportar una restricción al acceso o desarrollo de las numerosas actividades económicas a realizar en dicho espacio, tal como reconoció la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el *Informe IPN 106/13 ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES*. En dicho documento, la CNMC señaló 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*

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 10/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



*medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, entre los que cabría considerar el de libertad de empresa”.*

De esta forma, las razones que justifican el establecimiento de este mecanismo de tutela del interés general, como son la preservación y conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, se encuentran detalladas en la normativa comunitaria, estatal y autonómica en la materia; y pueden responder a la necesidad de dar prioridad a la protección y prevención del medio ambiente en determinados espacios naturales frente a otros posibles objetivos de interés público, como es el de libertad de empresa. Dicha afirmación ya ha sido puesta de manifiesto por este CCA en varios Informes emitidos sobre proyectos normativos y otros instrumentos aprobados en el ámbito medioambiental<sup>1</sup>, como, por ejemplo, el *Informe N 09/10, de 9 de julio de 2010, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada*, en el que se manifiesta que desde el prisma de la promoción de la competencia efectiva, unidad de mercado y de su adecuación a los principios de 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”.*

Así, cabe mencionar que este CCA ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversas normas relativas a Parques Naturales, en los siguientes Informes:

- Informe N 1/2024 sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueba el Programa de Uso Público del Parque natural Sierra de Grazalema.
- Informe N 13/2023 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, el Informe N 07/15 sobre el anteproyecto de Ley andaluza de cambio climático; el Informe N 01/09 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de autorización ambiental unificada, se modifica el anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental y se regula el Registro de las autorizaciones de actividades sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles y el Informe N 09/10 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la autorización ambiental integrada.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 11/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril y el Decreto 1/2017, de 10 de enero.

- Informe N 10/2023 sobre el Proyecto de Decreto por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga.

- Informe N 01/2022 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban 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.

- Informe N 17/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se declara la Zona Especial de Conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

- Informe N 18/2017 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de las Nieves.

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, por un lado, la Reserva Natural Laguna de El Portil y, por otro lado, 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. Se solapan en este mismo ámbito geográfico otras figuras de protección como son las ZECs, los LICs Laguna de El Portil (ES6150001), Enebrales de Punta Umbría (ES6150002), Estero de Domingo Rubio (ES6150003), Lagunas de Palos y Las Madres (ES6150004), Marismas de Isla Cristina (ES6150005) y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (ES6150006) y ZEPAs Estero de Domingo Rubio (ES6150003), Marismas de Isla Cristina (ES6150005) y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido (ES6150006).

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 cualificadas de sus 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 naturales y en el caso de los Parajes Naturales, aunque se

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 12/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



permiten ciertas actividades, se establecen determinadas previsiones para que éstas no resulten peligrosas para los valores naturales protegidos<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista de la promoción de la competencia y de la aplicación de los principios de una regulación económica eficiente, ha de indicarse que el proyecto normativo que nos ocupa 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 (en adelante, AAU) o autorización ambiental integrada (en adelante, AAI), quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

## VI.2. Observaciones particulares

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

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

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

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

<sup>2</sup> Ello según las definiciones publicadas en el Portal ambiental de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/areas-tematicas/espacios-protectidos/legislacion-autonomica-nacional>

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 13/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



### VI.2.2. Sobre los objetivos generales y operativos (epígrafe 4 del PORN)

Respecto a los objetivos generales del PORN (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”*.

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 del desarrollo de las actuaciones, usos y aprovechamientos que se realizan con la conservación del patrimonio natural y cultural”. Sin embargo, puede entenderse que los objetivos operativos que establece el PRUG “OpPN 07 Regular los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en el espacio para adecuarlos a la capacidad de uso de los recursos naturales existentes” y “OpPN 08 Avanzar en la implantación de buenas prácticas ambientales en los distintos usos y aprovechamientos que se desarrollan en la Reserva y los Parajes Naturales”, así como las medidas e indicadores vinculados a los mismos, no permiten evaluar o medir si 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 existentes.

En este sentido, se sugiere que esa autoridad competente valore la posibilidad de que los objetivos establecidos en el PORN y en el PRUG, 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.

Partiendo de lo anterior y tal como se ha señalado en las 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 a la competencia, en todo caso, habrá de someterse al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 14/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



### VI.2.3. Con respecto al régimen general de intervención administrativa (epígrafes 7.3)

El epígrafe 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 que, con carácter general, en materia de autorizaciones en la Reserva Natural Laguna de El Portil se estará a lo dispuesto en 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. Asimismo, dispone que toda nueva actuación en el interior de los Parajes Naturales deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de medio ambiente, a excepción de aquellas 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.

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, una técnica intermedia para garantizar la libertad de establecimiento y circulación de las nuevas actividades económicas, optándose siempre por la autorización, el mecanismo más restrictivo, para toda nueva actuación en estos parajes naturales que de forma específica en el articulado de la norma no se haya reservado para la comunicación.

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 mera comunicación. En este sentido, es preciso indicar que la LGUM ha optado por el régimen de autorización solo como excepción a la regla general de libre iniciativa económica, al ser éste el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio y lo somete a ciertas condiciones, tales como que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad y que estén motivadas suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, conforme a los términos previstos en el artículo 17.1 de la LGUM.

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

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

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 15/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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*”. A este respecto, es preciso indicar que, conforme a lo establecido en el artículo 15.1 de esta misma Ley, los terrenos de las reservas naturales y parajes naturales quedan clasificados a todos los efectos como suelo no urbanizable objeto de protección especial.

Sin embargo, cabe considerar que, en aplicación de lo establecido en el artículo 15 bis de esta misma Ley, la Administración ambiental dispone de la posibilidad de eximir de dicho régimen de autorización, a través de sus instrumentos de planificación y de las normas declarativas de los espacios naturales protegidos (esto es, a través de los PORN y los PRUG), a aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

A este respecto, es preciso indicar que, conforme a lo establecido en el artículo 15.1 de esta misma Ley, los terrenos de las reservas naturales y parajes naturales quedan clasificados a todos los efectos como suelo no urbanizable objeto de protección especial.

#### **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 razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Por lo tanto, y como se ha apuntado en el apartado anterior de consideraciones 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 obsta para que se someta a la correspondiente evaluación de necesidad y proporcionalidad cada una de las medidas, condiciones, limitaciones, prohibiciones o requisitos establecidos, conforme a lo establecido en el citado artículo 5 de la LGUM. Este ejercicio de evaluación y motivación de cada una de las limitaciones, condiciones o prohibiciones establecidas debe figurar en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 16/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		





#### **VI.2.5. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura (epígrafe 7.4.2.2.6 del PORN)**

Ha de indicarse que, en el apartado 7.4.2.2.6 del PORN, se establece que estarán sujetas a autorización, cuando no estén sometidas a AAI o AAU, las actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructuras que se relacionan en dicho apartado. Del mismo modo, se prevén aquellas actuaciones que estarán sujetas al régimen de comunicación.

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

Por otro lado, dado que en este ámbito de actuación pueden intervenir distintas autoridades competentes en los procedimientos administrativos para el inicio de ciertas actividades económicas, al ser competente la Consejería en materia de medio ambiente para emitir las autorizaciones previstas en el PORN (de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección) y la Administración local la que otorga la licencia municipal, cabría tener en consideración el principio de simplificación de cargas consagrado en el artículo 7 de la LGUM. En cuya virtud las autoridades competentes deben garantizar que no generan un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

#### **VI.2.6. Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones edificatorias (epígrafe 7.4.2.2.7 PORN)**

Según el apartado 1 del epígrafe 7.4.2.2.7 del PORN: “no necesitarán autorización las construcciones o edificaciones destinadas a la gestión o al uso público del espacio natural, promovidas por la Consejería competente en materia de medio ambiente”. Quedan sujetas a la obtención de autorización las siguientes actuaciones: “a) Las nuevas edificaciones y construcciones; b) Las actuaciones sobre edificaciones y construcciones existentes no incluidas en el apartado 2; y c) Los cambios de uso de las edificaciones y construcciones existentes”.

A continuación, en el apartado 3 de dicho epígrafe, se relacionan una serie de actuaciones que quedarían prohibidas. Por un lado, a) las nuevas edificaciones o construcciones distintas de las incluidas en los apartados 1 y 2. b) la colocación o instalación con carácter permanente de edificios portátiles, caravanas o container/contenedor, así como los construidos con materiales de desecho. Finalmente, en el apartado 4 se determinan las condiciones generales para las nuevas construcciones y edificaciones, y para las actuaciones sobre las construcciones y edificaciones existentes.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 17/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



En primer lugar, se valora positivamente, que se recoja expresamente que no se requiere autorización en el caso de las construcciones o edificaciones destinadas a la gestión o al uso público del espacio natural, promovidas por la Consejería competente en materia de medio ambiente.

En esa misma línea, se podría aprovechar la oportunidad para realizar un juicio sobre la necesidad y proporcionalidad del mantenimiento de autorización para el resto de actuaciones relacionadas con las nuevas edificaciones y construcciones, conservación, rehabilitación o reforma de las mismas, así como los cambios de uso de las edificaciones y construcciones, de manera que se determinen algunos supuestos en los que, dada la naturaleza de los usos susceptibles de modificación, a la dimensión de la edificación o a otros aspectos que el órgano directivo considere pertinentes, no tengan un impacto que requiera un control previo por parte de la Administración pública a través del régimen de autorización, y se pueda sustituir por un régimen de comprobación posterior basado, por ejemplo, en la presentación de una declaración responsable, máxime cuando la verificación y comprobación previa de los requisitos urbanísticos se llevan a cabo por la Administración local competente, en el marco del correspondiente procedimiento de licencia urbanística.

#### **VI.2.7. Respeto a las limitaciones para el cambio de uso de los terrenos (epígrafes 7.4.2.2.1 y 7.4.3.1.1. del PORN)**

En los epígrafes 7.4.2.2.1 y 7.4.3.1.1 del PORN, se establece para la Zona Periférica de Protección y para los Parajes Naturales la prohibición, entre otras actividades, del cambio de uso de los terrenos forestales.

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

#### **VI.2.8. Respeto a las prohibiciones previstas para otros usos y actividades, en particular para la instalación de cualquier elemento de publicidad exterior, así como cualquier tipo de señales [epígrafe 7.4.2.1.2 e), 7.4.2.2.8.3b), 7.4.3.1.12.2.d) del PORN]**

Entre las actuaciones sujetas a prohibición relacionadas con los usos y actividades recogidas en el PORN, cabe destacar la que figura en la relacionada con la instalación de cualquier elemento de

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 18/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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.

Dicha prohibición puede afectar a la competencia, en la medida en que introducen restricciones a la publicidad de los bienes y servicios, que constituye una herramienta fundamental de competencia para los operadores económicos para diferenciar sus productos en el mercado.

A este respecto, cabe recordar que las leyes que regulan los aspectos relativos a la publicidad son la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y las leyes especiales que regulan determinadas actividades publicitarias, tal como establece el artículo 1 de la Ley General de Publicidad. En particular, el artículo 5.1 de esta misma ley recoge la posibilidad de someter la publicidad a un régimen de autorización administrativa previa, cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran.

En el caso que nos ocupa, esta restricción a la publicidad parece estar recogida en la Ley 42/2007, cuando en su artículo 80, letra i), tipifica como una infracción administrativa “la instalación de carteles de publicidad o la producción de impactos paisajísticos sensibles en los espacios naturales protegidos”, y se podría entender justificada como medida necesaria de regulación del comportamiento de los operadores económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, debe evitarse el establecimiento de restricciones a la publicidad que vayan más allá de lo dispuesto en la citada Ley, a fin de que no se introduzcan limitaciones a la capacidad competitiva de los profesionales, especialmente de los nuevos entrantes y de los más innovadores, cuando éstas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM relativo al principio de necesidad y proporcionalidad establece que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, cualquier límite o requisito establecido deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, en este caso la protección del medio ambiente, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

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

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 19/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



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

### **DICTAMEN**

**PRIMERO.-** En cuanto a la regulación del procedimiento para las solicitudes de autorización y la comunicación para el inicio o ejercicio de actividades de uso público en el ámbito objeto del presente informe, se valora positivamente 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 el PORN, estén sometidas también a AAU o AAI, quedando integradas en estos instrumentos de control, de acuerdo con lo establecido con la Ley GICA.

Otro aspecto positivo a resaltar, es la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del espacio y en la participación de la ciudadanía.

**SEGUNDO.-** Del mismo modo, otro aspecto positivo a destacar en el proyecto analizado es que la 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.

**TERCERO.-** Sobre los objetivos generales y operativos, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, conviene recordar que el artículo 5 de la LGUM, relativo

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 20/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



a los principios de necesidad y proporcionalidad, dispone que las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Por todo ello, aun considerando que la protección y prevención del medioambiente constituye una de las razones de interés general que puede justificar la introducción de restricciones a la competencia, se recomienda que se someta al correspondiente análisis de proporcionalidad y de mínima distorsión competitiva cada una de las medidas o requisitos establecidos, resultando deseable que figure esta evaluación en el expediente de tramitación de la iniciativa sometida a informe.

**CUARTO.-** Con respecto al régimen general de intervención administrativa de determinadas actividades y condiciones específicas para su realización, recogidas en el PORN, 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.

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 los espacios naturales protegidos del ámbito del Plan, 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.

**QUINTO.-** Sobre la exigencia de autorización para determinadas actuaciones relacionadas con la creación, mejora y mantenimiento de infraestructura, 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 y la Administración local la que otorga la licencia municipal, este Consejo recomienda que se tenga 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

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 21/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



autoridades no debe implicar mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

**SEXTO.-** En relación al cambio de uso de los terrenos, sería conveniente que el proyecto de Decreto contemplara en el PORN un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales, siempre y cuando este cambio no venga motivado por razones de interés general y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Ley 43/2003 y de la normativa ambiental aplicable, debiendo requerir informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte.

**SÉPTIMO.-** En relación a las limitaciones para la instalación de otros elementos de publicidad exterior y señales, y la prohibición de instalación de soportes de publicidad, las previsiones recogidas en el PORN pueden afectar a la competencia, en la medida en 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. 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 agentes económicos para garantizar su compatibilidad con la protección del medio ambiente. No obstante, ha de 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 estas no sean necesarias o sean desproporcionadas.

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 22/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**OCTAVO.-** 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  
PRESIDENTE  
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres  
VOCAL SEGUNDA

M<sup>a</sup> Ángeles Gómez Barea  
SECRETARIA

FIRMADO POR	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO	13/05/2024	PÁGINA 23/23
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA		
VERIFICACIÓN	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		