

## Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de la Desembocadura del Guadalhorce, se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce y se declara la Zona de Especial Protección para las Aves Desembocadura del Guadalhorce

### Memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, con el fin de justificar el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se emite la presente memoria sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación.

#### 1. **Principios de necesidad y eficacia**

El proyecto normativo está justificado por una razón de interés general, se basa en una identificación clara de los fines perseguidos y es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 4 de julio de 2023, se acordó la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante PORN) del ámbito de la Desembocadura del Guadalhorce, incluyendo en su ámbito territorial tanto el Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce como terrenos de titularidad pública, correspondientes al monte Riberas del Guadalhorce (MA-10013-JA), terrenos de dominio público hidráulico y terrenos de dominio público marítimo-terrestre.

En cumplimiento de dicho Acuerdo de Consejo de Gobierno, se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de la Desembocadura del Guadalhorce, en el término municipal de Málaga.

El citado plan se elabora con la finalidad de adecuar la ordenación y gestión de estos territorios a los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en particular para garantizar la conservación de los recursos naturales que albergan, así como la funcionalidad y conectividad de los ecosistemas que conforman, y señalar el régimen de protección más adecuado a tal finalidad e incluye entre sus propuestas, la incorporación al Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce de los terrenos mencionados en el Acuerdo de Consejo de Gobierno.



FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO	10/08/2023	PÁGINA 1/8
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Con base en los artículos 57.1.e) y 235 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.2 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 adicionales para su protección, se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce, con terrenos de titularidad pública incluidos en el acuerdo citado anteriormente. La ampliación del espacio protegido constituirá un refuerzo significativo a la conservación, mejora y mantenimiento de los flujos ecológicos que se producen en el Paraje Natural. El valor ambiental del territorio incluido en la ampliación del Paraje Natural, viene marcado por comprender formaciones naturales, de acebuchal, lentistar y bosques de ribera, con un alto grado de naturalidad, que a su vez forma parte de la zona de refugio, campeo y alimentación de especies de fauna relevantes que se encuentran en el ámbito de la desembocadura del Guadalhorce. Por otra parte, también existe una evidente coherencia en lo que se refiere a la integridad territorial y continuidad ecológica con el territorio que forma parte del Paraje Natural.

La presencia en el Paraje Natural ampliado de numerosas especies de aves incluidas en el anexo I de la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante Directiva Aves), justifican la declaración de este espacio como Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), por lo que pasa a formar parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000, tal y como establece el artículo 3.1 de 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 (en adelante Directiva Hábitats) y el artículo 42.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, la declaración de una ZEPA conlleva la obligación de fijar las medidas de conservación necesarias, que implicarán adecuados planes o instrumentos de gestión que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener el espacio en un estado de conservación favorable.

Con la elaboración del PORN del Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce se da cumplimiento a la obligación de aprobar el correspondiente Plan de Gestión de la Red Natura 2000, pero además, en la medida que en este plan se integran los mecanismos de planificación de las distintas figuras de protección que se solapan en el territorio, Paraje Natural y ZEPA, se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, siendo por tanto, el instrumento de gestión del Paraje Natural y de la ZEPA.

En relación a los requerimientos de la Comisión Europea, en cuanto a la simplificación administrativa e incremento de la transparencia de los procedimientos, reduciendo las cargas administrativas pero garantizando la debida protección ambiental, el proyecto de Decreto se elabora en el marco de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que, en su artículo 3, recoge los principios generales de la organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía, entre ellos, los de racionalidad organizativa mediante la simplificación y racionalización de su estructura organizativa, y de racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos, además del conjunto de principios previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía; así como del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, que tiene por objeto establecer los principios generales y adoptar medidas de simplificación administrativa y racionalización organizativa, así como el uso de los medios electrónicos por la Administración de la Junta de Andalucía.

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	10/08/2023	PÁGINA 2/8
	MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por todo lo anterior, la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de la Desembocadura del Guadalhorce, la ampliación del ámbito territorial del citado espacio y la declaración de la Zona de Especial Protección para las Aves Desembocadura del Guadalhorce atienden a una razón de interés general, que no es otra que asegurar la conservación del medio ambiente, en general, y la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats, el mantenimiento de la biodiversidad y la geodiversidad, la calidad del aire, el agua y los suelos, en particular. Por todo lo anterior, las medidas que se establecen se consideran proporcionales y adecuadas para garantizar la finalidad perseguida y atienden a la razón de interés general referida anteriormente.

La eficacia del proyecto normativo se justifica por ser el instrumento más adecuado para aplicar el criterio de precaución en la gestión de las actividades que se desarrollan en el espacio, garantizando el mínimo impacto sobre los hábitats y especies presentes, así como que el funcionamiento de los ecosistemas se mantenga o restablezca, en su caso.

## 2. **Principio de proporcionalidad**

El proyecto de Decreto también es acorde con este principio, pues contiene la regulación mínima imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Además el rango del proyecto de norma es el adecuado, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

Las medidas que se establecen se consideran proporcionales y adecuadas para garantizar la finalidad perseguida y atienden a la razón de interés general.

El Plan se enmarca en el proceso de adopción de medidas de impulso a la actividad económica y la agilización de procedimientos administrativos en la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con las previsiones incluidas en la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos. Por ello, y al amparo de lo establecido en el artículo 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, exceptúa determinadas actuaciones del régimen de autorización, en la medida en que, en la actualidad, no ponen en peligro los valores objeto de protección.

En cuanto al rango del proyecto normativo, señalar que es el adecuado, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.1.d) y 18 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, que establece la declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves por el Consejo de Gobierno y la aprobación mediante decreto del Consejo de Gobierno del instrumento de planificación que se cita, y conforme al artículo 4.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, que establece que el ámbito territorial de cada uno de los espacios incluidos en el inventario podrá ampliarse por acuerdo del Consejo de Gobierno, lo que resulta acorde con lo dispuesto en los artículos 27.9 y 44.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con las atribuciones del Consejo de Gobierno.

## 3. **Principio de seguridad jurídica**

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO	10/08/2023	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



De acuerdo con este principio, el proyecto de norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional e internacional generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilita su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Este proyecto normativo establece una regulación clara y precisa, no utiliza conceptos indeterminados que resten seguridad jurídica a los operadores, pues utiliza conceptos jurídicos que ya vienen definidos en la legislación vigente, en particular, autorización ambiental unificada, autorización ambiental integrada (Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental), instrucción, plazo máximo para resolver y notificar (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), medio rural, actividades de turismo activo (Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo)...

#### 4. **Principio de transparencia**

Conforme al principio de transparencia, el proyecto normativo recoge claramente el objetivo de la iniciativa y su justificación.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 7. d) y e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, serán públicas las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración del texto normativo y los documentos que deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Además, en la elaboración del proyecto de norma se desarrollarán todos los procesos de participación y audiencia que establece la normativa vigente.

El proyecto ha sido objeto de consulta pública previa a la elaboración del mismo. La ciudadanía, organizaciones y asociaciones han podido formular las aportaciones que han estimado oportunas, pudiendo hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados.

En cuanto al procedimiento seguido, conforme a lo establecido en el artículo 22.2 y 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en los artículos 2.1.d), 4.2 y 18 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, en el artículo 3.1. del Decreto 198/1995, de 1 de agosto, por el que se crean los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza, en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, el Decreto será informado por el Consejo Provincial de Medio Ambiente y de la Biodiversidad de Málaga y otros órganos directivos en razón de su competencia, sometido a los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales implicados, incluidas las Corporaciones Locales y las asociaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

Por último, la aprobación del proyecto normativo supone un refuerzo de las garantías de los interesados y

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	10/08/2023	PÁGINA 4/8
	MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

## 5. Principio de eficiencia

En virtud del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias. Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. A continuación se analiza en cumplimiento del citado principio.

Por otra parte, con el proyecto de Decreto se va a ampliar el Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce con terrenos de titularidad pública, correspondientes al monte Riberas del Guadalhorce (MA-10013-JA), terrenos de dominio público hidráulico y terrenos de dominio público marítimo-terrestre,

Los terrenos propuestos para la ampliación del Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce, pertenecientes parte al dominio público hidráulico y parte al dominio público marítimo-terrestre, no cuentan en la actualidad con ninguna figura de protección ambiental. La ampliación del espacio natural protegido supondría nuevos procedimientos administrativos distintos de los existentes actualmente, es decir, supondría nuevas cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas con respecto a la situación actual.

No obstante, el régimen de intervención de la Administración que se establece mediante el proyecto normativo tiene su fundamentación en el artículo 10 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, que dispone que “1. Las actividades tradicionales que se realicen en los parajes naturales podrán continuar ejerciéndose en los términos que reglamentariamente se establezcan, siempre que aquéllas no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección”. Toda otra actuación en el interior de los parajes naturales deberá ser autorizada por la consejería competente en materia de medio ambiente quien la otorgará cuando no se pongan en peligro los valores protegidos.

Por su parte, según el artículo 11.2 de la citada Ley “2. Queda prohibida la actividad cinegética en los parajes naturales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres. No obstante, la Consejería competente en materia de medioambiente podrá autorizar las actividades cinegéticas tradicionales en aquellos parajes naturales que alcancen la superficie mínima para tener un plan técnico de caza, según lo especificado en el artículo 46.3 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, siempre y cuando el desarrollo de dicha actividad se ajuste y sea compatible con los valores por los que se declararon dichos espacios”.

Por otro lado, el artículo 20 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, establece el contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales entre los que se incluyen la “Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los competentes del patrimonio natural y la biodiversidad”.

El instrumento de planificación que se aprueba con este proyecto normativo establece el régimen de intervención administrativa en relación con la implantación y desarrollo de las distintas actuaciones y actividades en el

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	10/08/2023	PÁGINA 5/8
	MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



espacio, régimen que para el actual Paraje Natural viene a precisar el ya establecido por la mencionada la Ley 2/1989, de 18 de julio, no siendo así para los terrenos que se incorporan al citado espacio.

Por tanto, para el actual Paraje Natural, el PORN concreta y simplifica el régimen de intervención administrativa establecido por la normativa vigente. De esta manera, las cargas administrativas derivadas del cumplimiento de las obligaciones establecidas por el proyecto normativo son nuevas en algunos casos, pero en otros no lo son, sino que se concretan respecto a las ya establecidas.

Respecto a la reducción de las cargas administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales exceptúa del régimen de autorización a aquellas actuaciones cuyo desarrollo no supone peligro o amenaza para la conservación de los valores naturales objeto de protección. A efectos de control y seguimiento, dichas actuaciones deberán ser comunicadas a la Consejería competente en materia de medio ambiente previamente al inicio de su ejecución.

De acuerdo con lo anterior mediante el presente proyecto normativo se exceptúan del régimen de autorización las siguientes actuaciones.

1. Las actividades científicas y de investigación que no impliquen el montaje de infraestructuras permanentes o desmontables, así como aquellas que no requieran alterar el medio natural o no impliquen la manipulación o contacto directo con organismos vivos).
2. Las obras de conservación y mejora de carreteras no sometidas a autorización ambiental unificada, cuando no supongan una modificación de las características de las mismas.
3. Las obras de conservación y mejora de sendas y caminos cuando no supongan una modificación de las características de las mismas, tales como el aumento de su capacidad, la eliminación de vegetación, movimientos de tierra o cambios en su finalidad.
4. La reposición o reparación de cercas, vallados y cerramientos, cuando no suponga una modificación del trazado y no afecte a una longitud igual o superior a 20 m lineales.

Por otro lado, en materia de investigación, el PORN recoge que, una vez finalizados los trabajos de investigación, la persona responsable de la investigación deberá remitir a la Delegación Territorial competente en materia de medio ambiente en Málaga una copia de todas las publicaciones que se realicen derivadas, en todo o en parte, de la investigación realizada.

Así mismo señalar que, tal como establece el PORN, las autorizaciones que se requieran cuando tuvieran por objeto actuaciones sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, quedarán integradas en los citados instrumentos de prevención y control. Así mismo, las autorizaciones que se requieran cuando tuvieran por objeto actuaciones relativas a la flora y a la fauna, las que se refieran 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, quedarán integradas y se

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO	10/08/2023	PÁGINA 6/8
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



solicitarán y tramitarán conforme a los procedimientos que establecen las normas sectoriales que resulten de aplicación sobre las mismas. De tal forma se elimina la “doble autorización” en numerosos procedimientos.

En todos los casos el procedimiento administrativo se rige por lo establecido en la normativa vigente, la Ley 2/1989, de 18 de julio y la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

De acuerdo con lo expuesto, la valoración de las cargas directas del presente proyecto normativo aplicando el método de valoración de cargas administrativas y de su reducción, de la Administración del Estado según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, es la siguiente.

Coste Unitario:

<u>Coste directo de las cargas administrativas</u>	<u>Coste unitario en € (empresas)</u>
1. Presentar una solicitud presencialmente	80
2. Presentar una solicitud electrónica	5
3. Presentación de una comunicación presencialmente	30
4. Presentación de una comunicación electrónicamente	2
5. Aportación de datos	2
6. Presentación de un informe y memoria	500
7. Llevanza de libros	300
8. Llevanza de libros en vía electrónica	150

Frecuencia:

La frecuencia, cuántas veces al año debe cumplimentarse un trámite, es variable y viene condicionada por factores socioeconómicos no relacionados con el cumplimiento de la norma.

Existen casos en los que la remisión de documentación, la elaboración de informes, etc., es puntual y tiene por finalidad garantizar la conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos del espacio natural protegido.

Para hacer una estimación de la misma se recurre a los datos recogidos en las Memorias de Actividades y Resultados del espacio natural protegido implicado en este proyecto normativo de los últimos dos años. Estos datos resultan de la aplicación de toda la normativa sectorial vigente con incidencia en este espacio.

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	10/08/2023	PÁGINA 7/8
	MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce		
Tipo de autorización	nº autorizaciones tramitadas en 2022	nº autorizaciones tramitadas en 2021
Investigación	7	6
Fotografía	5	4
Pastoreo	1	1
Voluntariado	3	3
Grabación con dron	2	0
Acceso	1	0
Control población mosquitos y tratamiento	1	0
Total	20	14

#### Población:

El número de empresas afectadas por la norma es, igualmente, variable y viene condicionado por factores socioeconómicos no relacionados con el cumplimiento de la norma. Por otra parte, en el espacio operan tanto empresas con domicilio social en estos territorios como empresa foráneas.

Para dar un dato orientativo del número de empresas afectadas por la norma se recurre a los datos recogidos en las Memorias de Actividades y Resultados del espacio natural protegido implicado en este proyecto normativo de los últimos dos años. En concreto, estas Memorias recogen la siguiente información:

- Hasta el mes de abril de 2021 los programas de visitas a espacios naturales protegidos estuvo implementando en el Paraje Natural por una empresa colaboradora para la gestión del “Ecomuseo Lagar de Torrijos” del Parque Natural Montes de Málaga.
- Durante 2022 no ha habido ninguna empresa colaboradora encargada de la dinamización de este espacio natural.

En Sevilla,

V.B. LA JEFA DE SERVICIO DE  
ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS  
Fdo.: Maria Victoria Alhama Chapresto

EL DIRECTOR GENERAL  
Fdo.: Jose Enrique Borrallo Romero

FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE BORRALLO ROMERO	10/08/2023	PÁGINA 8/8
	MARIA VICTORIA ALHAMA CHAPRESTO		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	