

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Una actividad normativa sostenida en el tiempo. 2. Espacios protegidos y planificación. 3. La función inspectora de carácter sectorial. 4. Residuos. 5. Contratación pública verde y fomento de la protección ambiental como medios alternativos de protección ambiental y garantía de la calidad.

1. UNA ACTIVIDAD NORMATIVA SOSTENIDA EN EL TIEMPO

En esta ocasión se ha llevado a cabo el análisis de las normas y algunas resoluciones de relevancia aprobadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde octubre de 2016 hasta abril de 2017. En este período no podemos destacar ninguna ley o norma con rango de ley que haya introducido una regulación sustantiva en el ámbito que nos ocupa, más bien se constata una actividad normativa sostenida en el tiempo que se ha desarrollado en el nivel de las disposiciones administrativas de carácter general, bien para abordar aspectos concretos ya previstos en las normas ambientales de cabecera, bien para articular la competencia de gestión de las comunidades autónomas —como ocurre en el ámbito de los espacios naturales—, bien para la mera actualización de determinados sectores.

Desde esta perspectiva, el período que abordamos se caracteriza por la heterogeneidad de los contenidos regulados en el nivel de reglamento, que abarcan aspectos relativos a la declaración de espacios protegidos y la aprobación de los planes respectivos, a la función inspectora y a los residuos, entre otros, junto a otro tipo de resoluciones que establecen medidas tan diversas como las relativas al impulso de la incorporación de cláusulas sociales

y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Acuerdo de 18 de octubre de 2016 del Consejo de Gobierno¹).

Finalmente, hemos de llamar la atención sobre el Acuerdo de 14 de febrero de 2017, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2017², que, de forma transversal, recoge una previsión de actividad normativa en Andalucía, incluyendo el eje medioambiental y de ordenación del territorio, de conformidad con la estructura orgánica de la Administración de la Junta de Andalucía y en el marco de las exigencias del artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en cuya virtud “anualmente las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”. En nuestra opinión, debe destacarse la importancia, a efectos de transparencia y de racionalidad en la actividad normativa, del Plan que comentamos, vinculado a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015. Asimismo, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que poco sentido tiene dicha actividad planificadora si esta no va acompañada de una actividad posterior de evaluación, lo que se recoge en el apartado tercero del Acuerdo que examinamos, que dispone lo siguiente:

La Consejería de la Presidencia y Administración Local elaborará, en el primer trimestre de 2018, un informe en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan, incluyendo aquellas iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente contenidas en el mismo y la justificación de las que no fueran elevadas durante el ejercicio.

Conforme a este Plan, en el ámbito que nos ocupa debe destacarse la previsión de aprobar la Ley de Cambio Climático³, así como la aprobación de numerosos decretos de contenido diverso. Entre estos últimos cabe señalar,

¹ BOJA, núm. 203, de 21 de octubre de 2016.

² BOJA, núm. 35, de 21 de febrero de 2017.

³ En el momento de escribir estas líneas, solo está accesible el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático en http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/PAC/Noticias/Imagenes/anteproyecto_ley_cambio%20_climatico.pdf?lr=lang_es

además de los decretos relativos a la declaración de espacios protegidos —en cualquiera de las categorías previstas en la legislación aplicable— y a la aprobación de los respectivos planes de ordenación de recursos naturales⁴, los relativos a:

- Decreto por el que se apruebe el Reglamento de ordenación de la caza de Andalucía.
- Decreto por el que se regule la recolección de setas y trufas silvestres en la Comunidad Autónoma.
- Decreto por el que se apruebe la concesión de la licencia de uso de la marca Parque Natural de Andalucía.
- Modificación del Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

En este sentido, es indudable el valor de la aludida planificación normativa, que pone de manifiesto una actividad continuada de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente.

Pasamos ahora a analizar el contenido de la regulación llevada a cabo en el período seleccionado.

2. ESPACIOS PROTEGIDOS Y PLANIFICACIÓN

En este apartado se incluyen los decretos y las órdenes aprobados para la propuesta de reconocimiento de espacios que pueden integrarse en la Red Natura 2000 y que contienen, a la vez, las oportunas previsiones de planificación de dichos espacios, teniendo en cuenta su concurrencia con otras figuras de protección que existen en el territorio de la Comunidad Autónoma.

⁴ En este sentido, en el momento de aprobarse el Plan Normativo, ya se había aprobado el Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación Complejo Endorreico de Espera, Laguna de Medina, Complejo Endorreico de Chiclana, Complejo Endorreico del Puerto de Santa María, Complejo Endorreico de Puerto Real, Laguna de los Tollos, Lagunas de Las Canteras y El Tejón, Laguna de La Ratosa, Lagunas de Campillos, Complejo Endorreico de Utrera, Complejo Endorreico La Lantejuela, Laguna del Gosque y Laguna de Coripe y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla (BOJA, núm. 25, de 7 de febrero de 2017); y el Decreto 2/2017, de 10 de enero, por el que se declara la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar (BOJA, núm. 23, de 3 de febrero de 2017).

Entre las normas que establecen la propuesta de reconocimiento de espacios pertenecientes a la Red en el nivel de Andalucía, debemos llamar la atención en primer lugar sobre la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 3 de noviembre de 2016, por la que se aprueban las propuestas de inclusión en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Ecológica Europea Natura 2000 del Espacio Natural Montes de Málaga, de ampliación de los Lugares de Importancia Comunitaria Marismas del río Palmones y Doñana, de modificación de los límites del Lugar de Importancia Comunitaria Doñana Norte y Oeste y de cambio de denominación del Lugar de Importancia Comunitaria Sierras del Nordeste⁵. La norma pone de manifiesto la competencia de la Comunidad Autónoma para la propuesta de lugares de interés comunitario (LIC), que deberán ser reconocidos como tales por la Comisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía, y de conformidad con el artículo 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En este contexto, la Orden se justifica, en primer lugar, porque la última actualización de los lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea se llevó a cabo mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2374 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2015, por la que se adopta la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, y, en segundo término, porque “la evolución natural de los ecosistemas, favorecida por las medidas de conservación amparadas por otras figuras de protección, así como la disponibilidad de información ambiental de mayor calidad y detalle”, ponen de manifiesto la existencia de valores naturales que justifican la inclusión de determinados espacios en la Red Natura 2000 conforme a los criterios establecidos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Específicamente, se incluye en la propuesta la práctica totalidad del territorio del Parque Natural Montes de Málaga mediante su designación como LIC, y se aprueban la propuesta de ampliación del LIC Marismas del río Palmones “con el fin de hacer coincidir los límites de las distintas figuras de protección que recaen sobre el territorio, esto es, Paraje

⁵ BOJA, núm. 216, de 10 de noviembre de 2016.

Natural Marismas del río Palmones y ZEPA y ZEC Marismas del río Palmones”, la propuesta de ampliación del LIC Doñana y la modificación de los límites del espacio protegido colindante LIC Doñana Norte y Oeste. Asimismo, se procede a la modificación de denominación del LIC Sierras del Nordeste, que pasa a denominarse LIC Sierra de La Sagra (apartado 1 de la Orden).

Por otro lado, la Orden garantiza la integridad de los espacios por la vía de concretar que el ámbito de aplicación de la propuesta de espacios o las modificaciones alcanzan el suelo, el subsuelo y los recursos naturales incluidos dentro de los límites que se muestran en los anexos I, II y III para cada uno de los LIC señalados (apartado 2)⁶.

Por su parte, el Decreto 172/2016, de 8 de noviembre, procede a la declaración de las zonas especiales de conservación (ZEC) de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Karst en Yesos de Sorbas, Sierra Alhamilla, Desierto de Tabernas, Sierra Pelada y Rivera del Aserrador, Peñas de Aroche, Alto Guadalquivir y Laguna Grande y aprueba los respectivos planes de ordenación de los recursos naturales de cada una de estas zonas. Se trata de espacios que ya estaban inventariados como espacios protegidos por 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. Sin embargo, la evolución posterior de los diferentes espacios justifica la aprobación del Decreto y su declaración como zonas de especial conservación en atención a la presencia de hábitats naturales y hábitats de especies previamente incluidos en lugares de interés comunitario.

A ello se añade la aprobación de los respectivos planes de ordenación de los recursos naturales con el objetivo, como dispone el Decreto, de regular los usos y las actividades en estos espacios y concretar los criterios para su ordenación y gestión⁷. En este sentido, llama la atención que el Decreto

⁶ Los apartados 3 y 4 de la Orden establecen, respectivamente, el procedimiento de comunicación con la Administración General del Estado para la posterior declaración del espacio en el nivel europeo, y la publicación de la Orden.

⁷ Según la disposición derogatoria única, queda derogado “el Decreto 95/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Sierra Pelada y Rivera del Aserrador, y la Orden de 22 de septiembre de 2010, por la que se proroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador,

excluye determinadas actuaciones del régimen de autorización administrativa en los correspondientes planes por entender que no hay afectación al medio ambiente, ello en un contexto de impulso de la actividad económica y agilización de los procedimientos⁸. Finalmente, el régimen de protección de los espacios va a consistir, ex artículo 5 del Decreto, en lo siguiente: a) el PORN de cada espacio, que tendrá carácter de plan de gestión⁹; b) las “estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o la administración ambiental del Estado, que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitat o ecosistemas presentes en las ZEC y en las ZEPA”; y c) cualesquiera otras medidas de conservación de las previstas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que se refieran a las ZEC o a las ZEPA objeto del presente Decreto, o a los hábitats o especies que determinan su declaración.

En el año 2017 se han aprobado, como ya se ha mencionado con anterioridad, el Decreto 1/2017, de 10 de enero, por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación Complejo Endorreico de Espera, Laguna de Medina, Complejo Endorreico de Chiclana, Complejo Endorreico del Puerto de Santa María, Complejo Endorreico de Puerto Real, Laguna de los Tollos, Lagunas de Las Canteras y El Tejón, Laguna de La Ratoza, Lagunas de Campillos, Complejo Endorreico de Utrera, Complejo Endorreico La Lantejuela, Laguna del Gosque y Laguna de Coripe y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla¹⁰; y el Decreto 2/2017, de 10 de enero, por el que se declara la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la

aprobado por Decreto 95/2000, de 6 de marzo, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en este Decreto”.

⁸ Véase artículo 15 *bis* Ley 2/1989, de 18 de julio, introducido por la disposición final sexta de 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.

⁹ No entramos a analizar de forma más minuciosa el contenido de los planes de ordenación de los recursos naturales por exceder del objeto de este trabajo.

¹⁰ BOJA, núm. 25, de 7 de febrero de 2017.

Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar. Ambos decretos evidencian la superposición de espacios protegidos en un mismo territorio.

El primero de los decretos tiene como objetivo “racionalizar los límites de las diferentes categorías de protección existentes en el territorio y facilitar una gestión unitaria e integral de los valores que cada figura pretende conservar”, de ahí que sea necesario establecer una ordenación compleja de los espacios que hemos referido y aprobar los instrumentos de gestión precisos para implantar las medidas de conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000, de acuerdo con los artículos 29.2 y 46.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Así, el artículo 1 del Decreto declara las zonas especiales de conservación que se identifican en este, con su consiguiente inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Ecológica Europea Natura 2000¹¹, y el artículo 3 procede a la actualización de las zonas de especial protección para las aves. Por su parte, los artículos 5 y siguientes establecen la naturaleza indefinida de los planes de ordenación de recursos naturales aprobados por el Decreto y concretan el contenido de los planes de gestión de las ZEC, en el sentido de que realizarán una “caracterización general de la ZEC, la identificación de las prioridades de conservación, un análisis de las presiones y amenazas, los objetivos, las medidas de conservación y el sistema de evaluación”. Finalmente, el artículo 8 del Decreto atribuye la administración y gestión de las ZEC a la Junta de Andalucía a través de la Consejería de Medio Ambiente.

La Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 17 de febrero de 2017¹², aprueba, así, el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de los Tollos y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de Coripe, de forma que se completa la regulación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales expuesto y se articula un sistema de planificación unitario y cerrado en dos niveles diferentes.

¹¹ La delimitación geográfica de estas se produce en el artículo 2.

¹² BOJA, núm. 40, de 1 de marzo de 2017.

Por su parte, el Decreto 2/2017, de 10 de enero, regula, en términos similares, el reconocimiento de la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar y el instrumento de planificación correspondiente, lo que nos permite, dadas las limitaciones de este trabajo, remitirnos a las consideraciones anteriores, teniendo en cuenta las características del espacio protegido en cuestión.

Finalmente, debe hacerse mención de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 10 de octubre de 2016, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste¹³, al amparo del Decreto 142/2016, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural Doñana. En este sentido, es interesante la caracterización que la norma hace del Plan de Gestión como pieza clave del régimen de gestión y protección de la zona especial de conservación, puesto que debe contener “una caracterización general del espacio, la identificación de las prioridades de conservación, un análisis de las presiones y amenazas, los objetivos, las medidas de conservación y el sistema de evaluación”, tal y como señala el preámbulo de la norma.

3. LA FUNCIÓN INSPECTORA DE CARÁCTER SECTORIAL

En este apartado queremos llamar la atención sobre la planificación y programación de la actividad inspectora en distintos ámbitos sectoriales para la protección ambiental.

Desde esta perspectiva, lo destacable de la regulación reglamentaria de la actividad inspectora que estamos considerando es el afán por asegurar su máxima eficacia, planteándose, dependiendo de los ámbitos en que incide, un esfuerzo de delimitación del objeto o ámbito de la actividad inspectora que debe asumir la Administración autonómica y la extensión con la que dicha actividad debe realizarse, en la medida en que puede desempeñar una clara función preventiva de acciones dañosas para el medio ambiente.

¹³ BOJA, núm. 200, de 18 de octubre.

Así, en primer lugar, hemos de referirnos a la Orden de 20 de abril de 2017, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2017-2020¹⁴. La Orden dispone que su objetivo es establecer las líneas prioritarias de actuación de la actividad de inspección en materia de ordenación del territorio y urbanismo en Andalucía para el período referido (art. 1), especificando que dicha actividad implicará, con clara incidencia sobre el medio ambiente, diferentes acciones con fines preventivos y no exclusivamente de supervisión, como las siguientes (art. 2):

- a) Respecto de los suelos protegidos por el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio, en especial en los ámbitos de la Zona de Influencia del Litoral, *vigilar el cumplimiento efectivo del destino previsto en el planeamiento territorial y urbanístico*¹⁵.
- b) *Protección del patrimonio territorial* de Andalucía, en particular mediante la prevención de la formación de asentamientos urbanísticos no previstos en el planeamiento urbanístico general y los procesos de parcelaciones ilegales [...].
- c) Controlar que los procesos de *reconocimiento y la reconducción a la legalidad de situaciones irregulares* existentes en suelo no urbanizable y el cumplimiento de las condiciones y medidas correctoras y compensatorias inherentes [...].

Sobre la base de esta previsión, la Orden impone el mandato a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana de programar anualmente la actividad inspectora, conteniendo el protocolo de actuación, así como su evaluación posterior (art. 3). A nuestro juicio, esta programación supone, por una parte, contrarrestar o compensar el carácter discrecional que suele acompañar al ejercicio de la potestad inspectora de la Administración, por cuanto se sujeta a este régimen de previsión anual, y, por otra, introducir el elemento de la evaluación como rasero de eficacia de la actuación administrativa, puesto que, en definitiva, tratándose del control de situaciones

¹⁴ BOJA, núm. 79, de 27 de abril de 2017.

¹⁵ La cursiva es nuestra.

con clara incidencia ambiental, permite conocer el grado de efectividad de una intervención administrativa como la que resulta de la inspección y valorar, en su caso, la conveniencia (o no) de articular un modelo de entidades colaboradoras y/o fórmulas alternativas de autocontrol. En este último sentido, debe destacarse que el Plan aprobado por la Orden continúa la línea de planes anteriores, iniciada en el bienio 2007-2008, y acredita, así pues, la oportunidad de introducir este elemento de programación en la discrecionalidad inspectora¹⁶.

En segundo lugar, en un ámbito diferente, se aprueba la Resolución de 3 de febrero de 2017, de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, por la que se aprueban los planes sectoriales de inspecciones medioambientales para 2017¹⁷, en el marco del artículo 128 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en cuya virtud corresponde a la consejería competente en materia de medio ambiente el ejercicio de la función de vigilancia, inspección y control de aquellas actividades, actuaciones e instalaciones que puedan afectar negativamente al medio ambiente, y de la Orden de 10 de noviembre de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por la que se establecen los Planes de Inspecciones en materia Medioambiental¹⁸.

En este sentido, la Resolución aprueba el Plan Sectorial de inspección de las instalaciones de eliminación o valorización de subproductos animales no destinados a consumo humano y el Plan correspondiente a la inspección de instalaciones y actividades con instrumentos de prevención y control distintos a

¹⁶ Así se pone de manifiesto en el preámbulo de la norma, en el que se señala que “durante la vigencia del último Plan de Inspección 2013-2016, [se] ha implementado una nueva estructura organizativa con el objetivo de optimizar los recursos y discriminar el grado de intervención y seguimiento con la que se ha alcanzado el ejercicio de una potestad de policía administrativa que ha conseguido hacerse visible prácticamente en toda la Comunidad Autónoma, ejerciendo tanto las funciones que les son propias (tramitación de denuncias, revisión o impugnación de resoluciones administrativas nulas, y tramitación de procedimientos de protección de la legalidad y sancionador), como otras de naturaleza informante y pedagógica (impartición de cursos, aclaración de consultas y emisión de informes a técnicos municipales) y de cooperación institucional (con la Administración de Justicia, Notarios y Registradores de la Propiedad, Colegios Profesionales)”. Véase en este último sentido, el artículo 4 de la Orden.

¹⁷ BOJA, núm. 40, de 1 de marzo de 2017.

¹⁸ El artículo 8 de la citada Orden define estos planes sectoriales como “aquellos que vienen impuestos por aplicación de una normativa específica y tienen como finalidad comprobar la adecuación de un sector productivo a los requisitos medioambientales que le son de aplicación, así como definir las actuaciones necesarias para corregir las posibles anomalías detectadas. Asimismo, pretenden dar respuesta al derecho de los ciudadanos de acceso a la información en materia de medio ambiente”.

las autorizaciones ambientales integradas; en ambos casos se especifica que la inspección consistirá en comprobar el cumplimiento de la legislación sectorial aplicable o de las condiciones de la autorización, con un contenido mínimo, y se contempla un número determinado de inspecciones por año (anexo de la Resolución en relación con los apartados segundo y tercero de esta). Finalmente, es competencia de las delegaciones territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio —bajo la autoridad de sus respectivos titulares y la coordinación general de la Dirección General de Prevención Ambiental y Calidad— la ejecución, desarrollo, supervisión y control de los planes de inspección en su ámbito competencial.

Por último, hemos de destacar la Resolución de 7 de marzo de 2017, de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación, en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017¹⁹. Con este Programa se da cumplimiento a la obligación, prevista en el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en Andalucía (2015-2017)²⁰, de ejecutarse “a partir de Programas de Inspección Anuales que elaborará y aprobará la Dirección General competente en planificación y coordinación de la vigilancia, inspección y control en materia de medio ambiente atmosférico, suelo y residuos, en coordinación con la Dirección competente en la vigilancia, inspección y control en materia de calidad del medio hídrico”. El Programa concreta la realización de la actividad de inspección de estas instalaciones de forma considerablemente minuciosa, destacando su apartado 3, en el que se articula el régimen de esta potestad mediante la diferenciación entre inspecciones programadas, con especificación de los criterios de selección de las instalaciones que van a ser inspeccionadas, inspecciones no programadas e inspecciones meramente documentales. En términos generales, de acuerdo con el apartado segundo, el objetivo

¹⁹ BOJA, núm. 55, de 22 de abril de 2017.

²⁰ Aprobado por Resolución de 16 de diciembre de 2014, de la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua.

fundamental de la inspección será asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable, pero a ello se une la consecución de objetivos específicos que van desde “la ejecución de inspecciones programadas de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación de riesgos, priorizando las empresas con mayor riesgo”, hasta “mejorar la formación de los equipos inspectores mediante el desarrollo de jornadas de formación para los funcionarios que realizan las inspecciones”.

Desde esta perspectiva, la ejecución de las inspecciones programadas se somete a una “regulación” detallada que contiene cuestiones relativas a la periodicidad, el ámbito geográfico y los criterios de diferenciación de las instalaciones que van a inspeccionarse, y se remite a instrucciones técnicas de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, que habrán de adecuarse a las fases previstas en el apartado 3.2 del anexo de la Resolución que estamos considerando.

Por su parte, las inspecciones no programadas son aquellas que, con carácter estimativo y en función de los datos obtenidos en años anteriores, han de realizarse, bien porque procede la “investigación de denuncias graves sobre aspectos ambientales, accidentes graves e incidentes ambientales y casos de incumplimiento de las normas [...] antes del otorgamiento, modificación sustancial o revisión de una autorización ambiental integrada”, bien porque se detecte “un grave incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada en una inspección programada, que deberán ser visitadas de nuevo en un plazo no superior a seis meses”. En estos casos, es imposible determinar el alcance de la inspección con carácter previo, y así se recoge en la Resolución que comentamos, en clara contraposición con las inspecciones programadas.

Por último, las inspecciones documentales solo se contemplan en lo que respecta a la concreción del objeto material de estas, sin que haya más requisitos para su ejecución, por lo que el grado de discrecionalidad en su realización es mayor.

La Orden de 20 de abril de 2017, así como las dos resoluciones que acabamos de comentar, resultan muy interesantes desde la perspectiva del modelo de

intervención de la Administración ambiental en el contexto de la prevención y la calidad ambiental. La inspección constituye una pieza clave de una Administración que debe poner en marcha un modelo preventivo para el medio ambiente, y una actividad fundamental para cuando se producen incumplimientos y/o daños sobre este bien jurídico. La ordenación que se lleva a cabo a través de los planes y programas de inspección expuestos debe valorarse en positivo, en la medida en que estos son, en nuestra opinión, una fórmula idónea para mantener la discrecionalidad que acompaña a la actividad inspectora en sus justos términos y, por tanto, asegurar la proporcionalidad de la acción administrativa cuando se trata del ejercicio de esta potestad. No obstante, lo anterior, llama la atención que la inspección de determinadas instalaciones asociadas a procedimientos autorizatorios ambientales, articulada de forma reglamentaria a través de los programas, se apoya en resoluciones de la dirección general competente, si bien no puede desconocerse que estas especifican y aclaran el marco jurídico que les da carta de naturaleza, salvando cualquier objeción de insuficiencia de rango al respecto.

4. RESIDUOS

En materia de residuos, la novedad normativa fundamental viene de la mano de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 30 de diciembre de 2016, por la que se aprueban las modificaciones del Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía (2010-2019), como consecuencia de la revisión intermedia de 2016²¹. En este sentido, el Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, aprobó el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019, constituyéndose como marco básico de referencia en materia de residuos no peligrosos de Andalucía hasta el año 2019, y contemplando expresamente su revisión periódica mediante la realización de dos evaluaciones parciales del cumplimiento de los objetivos marcados en este, en 2012 y 2016, así como una evaluación final coincidiendo con la finalización de su período de vigencia, en 2019. Ello conecta perfectamente con la obligación periódica de los planes de residuos prevista en los artículos 14 y 15 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos

²¹ BOJA, núm. 6, de 11 de enero de 2017.

y Suelos Contaminados, y en el artículo 55 del Decreto andaluz 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, de forma que ambas normas contemplan una evaluación cada seis años. El Decreto introduce, además, una evaluación en menor tiempo “cada vez que se produzcan innovaciones en las directrices de la Unión Europea o en la legislación estatal sobre la materia, que incidan en las previsiones recogidas en ellos”.

En este sentido, el Plan Director que examinamos debía proceder a su evaluación periódica transcurridos seis años desde su aprobación (apartado 12.3²²), atendiendo, además, a los cambios normativos introducidos en el sector de residuos por el derecho europeo, que, necesariamente, se han visto reflejados en nuestro ordenamiento y a los que acabamos de referirnos²³. En este sentido, la disposición final primera del Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía (2010-2019), faculta al consejero de Medio Ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución del presente Decreto, así como para realizar las modificaciones que resulten necesarias en el Plan para adaptar su ejecución a las situaciones que surjan durante su período de vigencia, con lo que se justifica plenamente la aprobación de la Orden que comentamos.

Desde esta perspectiva, la reforma del Plan implica cambios puntuales en algunos de sus apartados, a saber: se modifica el apartado 3, relativo al “marco normativo”; se actualiza el apartado 5, sobre “análisis de la situación actual”, en cuanto a producción y gestión de los residuos objeto del Plan y evaluación de las medidas adoptadas y análisis de la evolución futura de los flujos de residuos; y se modifican los apartados 7, 8, 9, 10 y 11, referidos, respectivamente, a “Programa de Prevención”, “Programa de Gestión”,

²² El preámbulo de la Orden recoge expresamente que la revisión “responde a las directrices establecidas por la Guía Metodológica para la redacción de planes de residuos, publicada por la Comisión Europea en 2012”.

²³ En este sentido, en el marco de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, se han publicado el Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013, y, más recientemente, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, que viene a mejorar y actualizar el anterior Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008-2015.

“Programa de Seguimiento y Control”, “Programa de concienciación, difusión y comunicación” e “Indicadores”²⁴.

5. CONTRATACIÓN PÚBLICA VERDE Y FOMENTO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO MEDIOS ALTERNATIVOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y GARANTÍA DE LA CALIDAD

Finalmente, esta crónica concluye con la incorporación en este apartado de diferentes acuerdos y medidas que plantean una fórmula alternativa de tutela ambiental, complementaria de la derivada de los instrumentos de ordenación y control, que, por su alcance transversal, en el sentido de poder utilizarse en ámbitos diversos que permiten superar el enfoque sectorial en la protección del medio ambiente, merecen una especial consideración.

Así, en primer lugar, debe hacerse referencia al Acuerdo de 18 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma²⁵, en el marco de la competencia compartida con el Estado en materia de contratos y concesiones administrativos, de acuerdo con el artículo 47.2. 3ª del Estatuto de Autonomía. En este sentido, el Acuerdo incorpora las exigencias de la Directiva 2014/24/UE en cuanto a que “la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, y apuesta por la incorporación de una política de compra social y ambientalmente sostenible en la actividad contractual pública de la Junta de Andalucía a fin de permitir el “desarrollo de políticas de sostenibilidad de empleo e inserción social, de medio ambiente y de igualdad de género”.

El Acuerdo declara, pues, la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos que estipulen la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales, en fase de licitación (con los debidos ajustes, sobre todo, a los principios de transparencia, libre concurrencia y no discriminación), y

²⁴ Además, se revisa y actualiza el apéndice 1, que contiene tablas y gráficas con información complementaria al diagnóstico de la situación actual en Andalucía, y se sustituye la tabla 25 del apéndice 2, sobre tecnologías de tratamiento de residuos y grado de implantación en Andalucía.

²⁵ BOJA, núm. 203, de 21 de octubre de 2016.

establece que estas cláusulas se incorporen al objeto del contrato (apartado 1). En particular, en cuanto al medio ambiente, se contemplan consideraciones tales como “el respeto al medio ambiente y al ciclo de la vida, [y] estímulo de los mercados de los productos con ventajas ambientales, para reducir los efectos adversos sobre la salud humana, así como para reducir el uso de la energía, las emisiones tóxicas o el agotamiento de los recursos naturales”.

Además, el Acuerdo será exigible a la contratación de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales públicas (apartado 2), debiendo aprobar la consejería competente en materia de Hacienda una “Guía para la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en la contratación de la Junta de Andalucía en las diferentes fases del procedimiento de contratación” (apartado 3)²⁶ que asegure una cierta homogeneidad y, en consecuencia, una contratación estratégica de la Administración autonómica desde la perspectiva social y, en lo que aquí interesa, desde la ambiental. El Acuerdo concreta, además, el modo en que estas previsiones han de llevarse a cabo en cuanto a la determinación del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, la exigibilidad de solvencia técnica al licitador, los criterios de adjudicación e, incluso, la exigencia de condiciones especiales de ejecución del contrato²⁷.

Por otro lado, y como evidencia de la importancia de conocer la efectividad de las medidas, el Acuerdo concluye con dos previsiones diversas que, sin embargo, están en la base de la eficacia de una política ambiental impulsada de forma indirecta a través de la contratación pública, entendida como actividad estratégica del sector público en general y de las administraciones en particular. Así, en primer lugar, el apartado 11 del Acuerdo remite a la consejería competente en Hacienda el inicio de los cambios normativos necesarios para “introducir [...] las cláusulas relativas a garantizar el cumplimiento del convenio colectivo aplicable, así como la subrogación del personal en los cambios de titularidad en la contrata, con el objetivo de velar

²⁶ Este documento se encuentra pendiente de aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y está accesible en: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2016/10/10/1476176823144guiaOK.pdf>.

²⁷ Respectivamente, apartados 4 a 9 del Acuerdo. Por su parte, el apartado décimo remite a orden de la consejería competente la incorporación de estas cláusulas a los llamados contratos reservados, de forma que los saca de este régimen general.

por el respeto de las condiciones laborales del personal que desarrolla su actividad en las contrataciones realizadas por la Administración de la Junta de Andalucía y facilitar un marco de competencia leal a las empresas que optan a ser adjudicatarias de las contrataciones”.

Junto a ello, el apartado 12 insta a la misma consejería a iniciar los trámites para crear “una comisión de seguimiento y control de la aplicación de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública, incorporando a la misma a las organizaciones sindicales más representativas de la comunidad autónoma y a las organizaciones empresariales”²⁸.

Finalmente, en este apartado también deben incluirse las medidas de fomento adoptadas por la Administración autonómica que, en el sentido más clásico del término, pretenden dirigir de forma indirecta a las propias administraciones y ciudadanos hacia determinados objetivos de sostenibilidad o de protección ambiental.

Así, fundamentalmente, hemos de hacer referencia a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 13 de octubre de 2016, por la que se crean y regulan los Premios Andalucía de Urbanismo y se convocan los correspondientes al año 2016²⁹. La Orden crea, así, estos premios de carácter honorífico (art. 4), en el ámbito de la sostenibilidad urbana, en la idea de “reconocer y distinguir públicamente la labor de aquellas Administraciones Públicas, instituciones y entidades sociales, así como de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que se hayan distinguido en hacer de las ciudades espacios de convivencia a través de la planificación, la mejora de condiciones para el desarrollo sostenible, la regeneración de áreas urbanas y la participación y cooperación en el proceso de planeamiento como medio para promover la cohesión social, mejorando la identidad cultural” (art. 2). Se trata, pues, de incentivar el logro de objetivos de sostenibilidad en el medio urbano, sea por sujetos de naturaleza pública, sea por personas privadas (art. 5); sin duda, ello debe valorarse positivamente no

²⁸ Con fecha de 3 de marzo, encontramos nota de prensa en cuanto a la creación de esta comisión: <http://www.europapress.es/andalucia/noticia-constituida-comision-seguimiento-incorporar-clausulas-sociales-contratacion-junta-andalucia-20170303150748.html>

²⁹ BOJA, núm. 201, de 19 de octubre de 2016.

solo como medida de fomento, sino también como fórmula complementaria de protección ambiental, en los términos ya señalados.