

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. La modificación de la legislación ambiental andaluza en materia de calidad ambiental a golpe de Decreto-Ley. 2. Cambio climático y planificación. 3. Aguas: zonas vulnerables y sequía. 4. El Plan Integral de Residuos de Andalucía. 5. Biodiversidad y Espacios protegidos.

La crónica legislativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente al primer semestre de 2021 contrasta con las anteriores, en el sentido de que se ha producido una importante actividad normativa en materias relevantes del sector ambiental, aunque con una técnica normativa que puede ser cuestionable.

Desde esta última perspectiva, en el período considerado (desde 15 de octubre de 2020 a 15 de abril de 2021) debe llamarse la atención sobre la aprobación de dos decretos leyes que afectan a la técnica fundamental de la Evaluación Ambiental, y a otros aspectos relativos a la lucha contra el cambio climático, produciendo la modificación de las leyes ambientales generales de la Comunidad Autónoma. En este sentido, debe citarse el Decreto-Ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19)¹; y el Decreto-Ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la

¹ *BOJA* extraordinario núm. 85, de 2 de diciembre.

recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía², en cuya virtud se modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en relación con los proyectos que pueden quedar excluidos de la obligación de someterse a Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, EIA), y la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. En este último sentido, es llamativo el uso del Decreto-Ley para este tipo de modificaciones parciales de leyes ambientales tan señeras como las mencionadas, con un alcance “desregulador” en relación con la EIA, como ahora se indicará, no siendo, en mi opinión, el cauce más adecuado para la adopción de este tipo de medidas.

A ello se suma el Decreto-Ley 30/2020, de 24 de noviembre, de medidas para agilizar la tramitación de la declaración de situación de sequía en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía³

Finalmente, es destacable en este período el impulso de numerosos proyectos de normativas en ámbitos distintos como el que representa la Economía Circular, el régimen jurídico de las reservas de la biosfera, para los que se inicia su tramitación, o en residuos, ámbito en el que se ha aprobado el Plan Integral de Residuos de Andalucía.

1. LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ANDALUZA EN MATERIA DE CALIDAD AMBIENTAL A GOLPE DE DECRETO-LEY

Como acaba de señalarse, la primera norma que ha de considerarse es el Decreto-Ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), convalidado por acuerdo del Parlamento autonómico, cuya

² *BOJA* núm. 35, de 22 de febrero.

³ *BOJA* extraordinario núm. 82, de 24 noviembre.

publicación se ordena por la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía⁴.

La norma trae causa, en lo que a su contenido ambiental respecta, de la abundante doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre la posible anulación de un número importante de planes urbanísticos iniciados antes de la aprobación de la modificación del vigente art. 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (operada por la Ley 3/2015, de 29 de diciembre), y que, sin embargo, en lo relativo a su evaluación ambiental estratégica se sujetaron a una tramitación diversa, por efecto de la modificación operada por la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y que añade la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal (artículo 1).

De esta manera, el Preámbulo de la norma comentada señala que se ha creado una situación de falta de seguridad jurídica, en la medida en que el TSJ ha venido considerando que la evaluación ambiental estratégica realizada a estos instrumentos se había llevado a cabo de forma inadecuada, planteándose la necesidad de adoptar medidas que garanticen que esta evaluación “se va a realizar ajustándose escrupulosamente a lo establecido en la Directiva 2001/42/CE y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre”.

Para el Gobierno, la garantía de seguridad jurídica ante procedimientos de evaluación ambiental estratégica ya concluidos con la emisión del respectivo Informe de Valoración Ambiental o con una Declaración Ambiental Estratégica, exige la adopción de medidas de forma inmediata, a fin de evitar la posible anulación de determinados proyectos urbanísticos y las consecuencias económicas desfavorables de tal hecho, justificando la opción del Decreto-Ley para reformar la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015.

La consecuencia de este planteamiento es la regulación que el artículo 2 del Decreto-Ley 31/2020 lleva a cabo de los supuestos en que no se hubiera emitido

⁴ *BOJA* núm. 250, de 5 de noviembre.

Informe de Valoración o la Declaración Estratégica, en el sentido de ordenar su terminación por los órganos que correspondan de la Consejería competente en medio ambiente y la del artículo 3, relativa a aquellos supuestos en los que el procedimiento ambiental de evaluación estratégica ha concluido, previéndose que el Informe o la Declaración queden sin efecto, en la medida en que se ordena a los órganos de la Consejería competente en materia de urbanismo que actualmente estén tramitando procedimientos de aprobación definitiva de estos instrumentos de planeamiento urbanístico procedan a denegar su aprobación definitiva. Con esta solución, serán los Ayuntamientos afectados los que decidan si aprobar un nuevo instrumento de planeamiento que se ajuste a las exigencias de evaluación estratégica de la Ley 7/2007, de 9 de julio (art.4). Y, en todo caso, se dota a estos procedimientos de carácter preferente a efectos de su tramitación ante los órganos competentes en materia de urbanismo y medio ambiente de la Comunidad Autónoma (art. 5).

Junto a ello, en el marco de la lucha contra el cambio climático, pero también en el ánimo de “reactivar la actividad económica”, el Decreto-Ley que consideramos procede a la modificación puntual de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, posibilitando la realización de inversiones privadas en la ejecución en nuestra tierra de proyectos de absorción de CO₂, en contraposición con la redacción original del art. 37.1, que sólo contemplaba la realización de estos proyectos en terrenos de naturaleza demanial. En este sentido, el Decreto-Ley señala que el planteamiento de la Ley autonómica de Medidas frente al cambio climático no se corresponde con el Real Decreto 163/2014, de 14 marzo, que crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, “que ha hecho que paradójicamente haya más proyectos de absorción de CO₂ que se realizan en Andalucía inscritos en el Registro estatal, ... que en el propio Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones”, y determina que los proyectos de absorción señalados puedan llevarse a cabo tanto en terrenos de “titularidad pública y privada”, sin mayores requisitos.

De otra parte, la legislación de urgencia también es el cauce por el que se lleva a cabo la modificación del art. 16.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y del art. 53.2 de la Ley de Medidas frente al

cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía:

Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, el Decreto-Ley 3/2021, de 16 de febrero⁵, plantea la conveniencia de no someter determinados proyectos financiados con fondos europeos a EIA, en el entendido de que el interés de los mismos, vinculados a objetivos ambientales o de eficiencia energética, da lugar a la concurrencia de circunstancias excepcionales por las que el órgano sustantivo puede proponer al Consejo de Gobierno la exclusión de un proyecto de la EIA. La Disposición Adicional 3ª de la norma con rango de ley dispone, así, lo siguiente:

“A los efectos de lo previsto en el artículo 16.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, se entenderá que concurren circunstancias excepcionales, sin necesidad de que el Consejo de Gobierno dicte acto motivado al efecto, en el caso de los proyectos financiados total o parcialmente mediante los fondos europeos regulados en este Decreto-ley, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente. El órgano sustantivo deberá motivar la concurrencia de dichas circunstancias en el correspondiente acuerdo de inicio”.

El correlato de esta previsión se encuentra en la modificación del art. 16.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, en cuya virtud “el Consejo de Gobierno, a propuesta del órgano sustantivo, en circunstancias excepcionales y mediante acuerdo motivado, podrá excluir un proyecto determinado de la EIA, cuando su aplicación pueda tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto”.

⁵ La Resolución de 24 de febrero de 2021, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía ordena la publicación del acuerdo de convalidación de este Decreto-Ley (*BOJA* núm. 43, de 5 de marzo).

De esta manera, la norma autonómica incorpora una previsión similar a la del art. 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, permitiendo la exclusión de proyectos en los que haya que atender no sólo a la concurrencia de circunstancias excepcionales tangencialmente ligadas a objetivos ambientales, sino, también, a la necesidad de no frustrar el fin del proyecto, lo cual, indudablemente, abre una puerta a un ámbito de apreciación discrecional considerable, si bien vinculado al interés general que el proyecto en cuestión pueda atender.

Respecto de la segunda cuestión, se modifica el art. 53.2 de la Ley 8/2018, en la idea de que no es posible cumplir con la exigencia del mismo, hasta tanto no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de la organización y funcionamiento del Registro de la huella de carbono de productos y servicios previsto en el artículo 52.3. De esta forma, queda relegado a un momento posterior la previsión del artículo 53.1 de que en las licitaciones que lleven a cabo la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes Instrumentales, los pliegos de cláusulas administrativas particulares puedan incluir, en cualquier fase del procedimiento, la necesidad de disponer de la huella de carbono de los productos, servicios y suministros objeto de las licitaciones en el sentido indicado en la normativa de contratación pública. El Decreto-Ley 3/2021 señala que la modificación se justifica por la necesidad de facilitar la aplicación de esta exigencia en las licitaciones públicas, si bien, en mi opinión, pone de manifiesto la “debilidad” de la Ley de Medidas frente al cambio climático en cuanto a su aplicación inmediata, dado que los numerosos reenvíos al desarrollo reglamentario de su articulado restan efectividad a la misma.

Las reformas examinadas pueden considerarse más o menos necesarias desde la perspectiva de protección ambiental; sin embargo, querría llamar la atención sobre el hecho de que estas reformas, en el fondo, pueden dar la impresión de que no hay una concepción integral o unitaria del ordenamiento ambiental andaluz, sino una consideración puntual del mismo, en el que las modificaciones normativas parecen aislarse del conjunto normativo en el que se integran.

Por efecto de lo anterior, es necesario destacar que la legislación de urgencia no suele ofrecer en materia ambiental una fundamentación satisfactoria en cuanto a las modificaciones operadas, sino una justificación puramente coyuntural,

ligada, incluso, a consideraciones económicas. De hecho, las medidas adoptadas se orientan, en ocasiones, a una flexibilidad de las medidas de control en el ámbito de la calidad.

Finalmente, para concluir este apartado, debe mencionarse la Resolución de 15 de marzo de 2021, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2021, dando respaldo a la actividad administrativa de inspección, que debe ser objeto de planificación anual y certeza en cuanto a su realización.

2. CAMBIO CLIMÁTICO Y PLANIFICACIÓN

El segundo gran bloque identificado en esta crónica es el que representan las iniciativas adoptadas por la Comunidad Autónoma en materia de Cambio Climático.

En este sentido, puede afirmarse que una de las características de la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, es la dificultad de su aplicación directa, habida cuenta de las remisiones a posteriores desarrollos normativos, pero, también, a la necesidad de aprobar una planificación que podemos considerar estratégica para el desenvolvimiento de la norma. Esto es lo que ocurre con el Plan Andaluz de Acción por el Clima, que constituye la pieza clave para toda la programación y planificación prevista en la Ley, no aprobado aún, aunque vayan dándose pasos al respecto. Así, en el período que estamos considerando deben destacarse las Resoluciones de 24 de noviembre de 2020, de la Secretaría General de Medio Ambiental, Agua y Cambio Climático, por las que se somete a información pública el procedimiento de evaluación ambiental estratégica del Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como el Proyecto de Decreto por el que se aprueba dicho Plan⁶, que sigue en su proceso de tramitación⁷.

En íntima relación con las medidas de lucha contra el cambio climático, la Comunidad Autónoma pone en marcha la Estrategia Andaluza de Movilidad y

⁶ BOJA núm. 234, de 3 de diciembre.

⁷ Los trámites y documentos generados hasta el momento están accesibles en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/servicios/normas-elaboracion/detalle/207011.html>

Transporte Sostenibles 2030, a partir del Acuerdo de 12 de enero de 2021 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la formulación de esta Estrategia⁸. En este sentido, el Acuerdo tiene como punto de partida el hecho de que en Andalucía, durante el período 2005-2018, el sector del transporte representó una media del 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero y del 47% de las emisiones difusas, de forma que la Comunidad Autónoma tiene un potencial significativo para la reducción de emisiones mejorando la movilidad urbana y metropolitana así como sus infraestructuras asociadas, y dando cumplimiento a las exigencias de la Agenda 2030 en relación con el Objetivo 3 (salud y bienestar), el 7 (energía no contaminante) y el 11 (ciudades y comunidades sostenibles), directamente vinculados con el transporte, y el 9 (industria, innovación e infraestructura), que se relaciona con él de forma indirecta.

Así, la Estrategia Andaluza de Movilidad y Transporte Sostenibles 2030, en el marco nacional de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (de 17 de septiembre de 2020), y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, se vincula a los objetivos de neutralidad climática de la Unión, reducción de la contaminación atmosférica en las ciudades y la elevada dependencia energética del petróleo, e identifica tres líneas de acción principales, a saber: la reducción de la movilidad obligada, la potenciación de la movilidad activa y la mejora del transporte público, superando así el modelo centrado en el vehículo privado.

Desde esta última perspectiva, la Estrategia debe comprenderse en el conjunto que la misma integra, en el nivel autonómico, con el Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía 2021-2027⁹ y el mencionado Plan Andaluz de Acción por el clima¹⁰, ambos en tramitación. Por tanto, y ello debe destacarse, la Estrategia forma parte de un conjunto regulador más amplio dirigido a la

⁸ *BOJA* núm. 9, de 15 de enero.

⁹ Téngase en cuenta que, recientemente, el Acuerdo de 2 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, modifica el Acuerdo de 21 de mayo de 2019, por el que se aprueba la formulación del Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía (*BOJA* núm. 25, de 5 de febrero).

¹⁰ En este sentido, el Plan establece que, para el sector transporte, que representa el 47% de las emisiones difusas, se lleve a cabo una reducción entre el 30% y el 43% entre 2018 y 2030.

ordenación del transporte y la movilidad, como piezas esenciales tanto de estrategias de mitigación como de adaptación frente al cambio climático.

De otra parte, la formulación de la Estrategia Andaluza de Movilidad y Transporte Sostenible tiene en cuenta la situación generada por la COVID-19, reforzando la idea de que deben renovarse los patrones de movilidad, favoreciendo una movilidad individual no contaminante y un transporte público adaptado a las exigencias sanitarias actuales o de futuro. En este sentido, se impone la incorporación de las nuevas tecnologías tanto para el desarrollo de la movilidad como para la creación de infraestructuras de transporte y ello sitúa la planificación autonómica en esta materia en un primer plano, justificando plenamente la conveniencia y oportunidad de la Estrategia comentada, que debe, a su vez, ser parte de una planificación integral más amplia en la que estén presentes las exigencias territoriales y urbanísticas.

Así, la Estrategia debe formularse, tal y como dispone el apartado Segundo.3 del Acuerdo por el que se aprueba, a partir de los principios de participación, transparencia, adaptación y resiliencia (lo que implica la incorporación de un análisis de riesgos del sistema de transporte), y evaluabilidad (de la propia Estrategia). Y su contenido, teniendo en cuenta el oportuno diagnóstico, debe incluir “la definición de los objetivos estratégicos relacionados con la mitigación y adaptación al cambio climático, accidentabilidad, medio ambiente, salud eficiencia del gasto público, mejora de la accesibilidad y sus indicadores correspondientes en coherencia con la planificación territorial, económica, social y ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía”; “la elaboración y evaluación de escenarios, entendidos como distintas formas de alcanzar los objetivos estratégicos”; “la definición de medidas a desarrollar, derivadas del escenario seleccionado, que aborden los aspectos operacionales, organizativos, de gestión y de infraestructuras y material móvil”, y “un sistema de seguimiento y evaluación de la Estrategia”. Corresponderá a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, sin perjuicio de la implicación posterior de otras Consejerías.

Finalmente, este bloque dedicado al Cambio Climático ha de cerrarse con la referencia al Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía, que se sometió a audiencia e información pública por Resolución de 1 de diciembre de

2020, de la Dirección General de Calidad Ambiental y de Cambio Climático¹¹. El Anteproyecto tiene como objetivo regular cuestiones tales como la “implantación del modelo de economía circular en torno al cual se desarrolle un nuevo tejido empresarial, que diseñe, desarrolle y aplique soluciones innovadoras en los procesos productivos en general y en la gestión de los residuos en particular, en aras del desarrollo sostenible de la Comunidad”, así como aumentar la resiliencia y competitividad de la economía andaluza, estableciendo modelos productivos complementarios y con capacidad de respuesta ante circunstancias globales y cambios climáticos; y preservar el medioambiente andaluz, optimizando el uso de los recursos naturales, minimizando la producción de residuos y favoreciendo la transición hacia un modelo económico tendente a la neutralidad climática.

Sin duda, la norma ofrece una perspectiva de consolidación del bloque normativo encabezado por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, reforzando la idea de un Derecho del cambio climático.

3. AGUAS: ZONAS VULNERABLES Y SEQUÍA

En materia de Aguas, el período que nos ocupa gira en torno a los conceptos señalados, esto es, el tratamiento de la sequía como fenómeno especialmente acusado en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹²; y la protección de determinadas zonas, bajo el paraguas del concepto de zonas vulnerables del Decreto 36/2008, de 5 de febrero, por el que se designan las zonas vulnerables y se establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario.

Así, en relación con la primera de las cuestiones planteadas, el Decreto-Ley 30/2020, de 24 de noviembre, de medidas para agilizar la tramitación de la declaración de situación de sequía en el ámbito de las demarcaciones

¹¹ *BOJA* núm. 235, de 4 de diciembre. Debe recordarse que la redacción del Anteproyecto de la citada Ley comienza con el Acuerdo de 30 de abril de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se insta a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible a iniciar las actuaciones necesarias para la tramitación del Anteproyecto de Ley de Economía Circular de Andalucía.

¹² El Preámbulo del Decreto-Ley 3/2020, de 24 de noviembre, de medidas para agilizar la tramitación de la declaración de situación de sequía en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía señala en este sentido que “a finales de 2018 se inició un periodo seco en Andalucía que se ha venido prolongando hasta la actualidad de forma que la falta de precipitaciones, especialmente grave en áreas de las provincias de Huelva y Cádiz, ha terminado afectando a las aportaciones a los embalses... en ausencia de aportaciones significativas a comienzos del año hidrológico 2020-2021, se estaría en situación crítica en Sistemas de Explotación como el Campo de Gibraltar en Cádiz y Corumbel en Huelva, con recursos para menos de un año de consumo....”.

hidrográficas intracomunitarias de Andalucía¹³ constituye la norma de referencia en esta crónica. En este sentido, el Decreto-Ley se justifica por la urgencia de adoptar medidas para “atender la situación de escasez con las reservas existentes mediante la aprobación del decreto que permita establecer de inmediato las medidas excepcionales, las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las actuaciones de emergencia que permitan mejorar las garantías del abastecimiento a las poblaciones en estos ámbitos” (§ III del Preámbulo), y por la situación de eventualidad que supone la tramitación de las propuestas de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en las Demarcaciones Hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate, así como de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. A ello se suma, para apreciar la extraordinaria y urgente necesidad legitimadora de la norma con rango de ley, que se impone la modificación del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, para establecer el órgano adecuado de participación en el marco de los Consejos del Agua de las Demarcaciones, al objeto de informar sobre cualquier proyecto de decreto que pueda dictarse en situación de sequía dentro del proceso de participación en la elaboración de dicha normativa.

En consecuencia, el Decreto-Ley se utiliza como una herramienta a través de la cual llevar a cabo reformas en otras normas aplicables a la gestión de las situaciones de sequía, en la medida en que se justifica que es necesaria una intervención inmediata. De esta manera, con omisión del trámite de consulta y audiencia e información pública, (no requeridos en la tramitación de la norma con rango de Ley), se procede a la modificación del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua, introduciendo la posibilidad de que estos órganos colegiados informen los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que en materia de agua sean sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno, salvo aquellos cuyo informe se asigne expresamente a los Consejos del Agua de la Demarcación en el artículo 18.1.d)¹⁴; y añadiendo

¹³ Véase *BOJA* extraordinario núm. 82, de 24 de noviembre. El Decreto-Ley ha sido convalidado por Acuerdo del Parlamento, publicado conforme a la Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía (*BOJA* núm. 250, de 30 de diciembre).

¹⁴ Así lo dispone el nuevo art. 10.b).

como nueva redacción del aludido artículo 18.1.d) la competencia de los Consejos de las Demarcaciones del Agua de “informar los planes sectoriales de prevención de avenidas e inundaciones y los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, así como los decretos dictados al amparo de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en las situaciones excepcionales previstas en el artículo 58 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, cuando afecten a su ámbito territorial”.

Sin duda, la situación de sequía en la Comunidad Autónoma de Andalucía requiere de una intervención contundente por parte de la Administración del Agua; sin embargo, resulta más que dudoso que el cauce sea la modificación de una norma reglamentaria por una norma con rango de Ley, que, no obstante, habilita a la modificación, en su caso, por norma reglamentaria de las disposiciones introducidas ahora (Disposición final primera del Decreto-Ley 3/2020). La técnica legislativa seguida es, en mi opinión, un tanto artificial, cuestionando, entonces, la conveniencia e idoneidad de la nueva regulación ante el problema ambiental de la sequía.

De otra parte, la intervención sobre este fenómeno se proyecta sobre los aludidos Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en determinadas demarcaciones, que han sido puestos en información pública por la Resolución de 29 de octubre de 2020, de la Dirección General de Infraestructuras del Agua, por la que se amplía el plazo de la aludida información pública¹⁵ para las Cuencas Mediterráneas Andaluzas y de la Demarcación Hidrográfica Guadalete-Barbate.

Debe destacarse que el objetivo general de estos Planes es minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales de eventuales situaciones de sequía, para lo que se contemplan objetivos específicos como la garantía de dotaciones de agua para abastecimiento urbano o evitar “daños irreversibles en las actividades económicas que utilizan el agua como factor de producción (regadío, usos industriales y otros usos) y minimizar los daños económicos”,

¹⁵ *BOJA* núm. 214, de 5 de noviembre. En el momento actual, se sigue la tramitación de la Evaluación Estratégica Ambiental de estos Planes.

junto a la necesidad de minimizar las restricciones a los caudales mínimos circulantes por los ríos y a las aportaciones de agua a los ecosistemas y espacios naturales asociados al medio hídrico o los efectos negativos en el estado de las masas de agua. Por tanto, se requiere de esta planificación un equilibrio irrenunciable entre las demandas de la población y de las actividades económicas y las garantías de calidad del medio hídrico y de los ecosistemas asociados al mismo.

En íntima relación con esta última cuestión, el otro ámbito de ordenación en este período en materia de aguas es, como hemos señalado, el de la identificación de zonas vulnerables ante la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Así, la Orden de 23 de noviembre de 2020 aprueba la modificación de las zonas vulnerables definidas en el Decreto 36/2008, de 5 de febrero, por el que se designan las zonas vulnerables y se establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario, al amparo de su disposición adicional primera¹⁶: la determinación de las zonas vulnerables ante este tipo de contaminación es una competencia autonómica, de forma que el mencionado Decreto fijó 22 zonas vulnerables inicialmente, que fueron ampliadas a 2 zonas más en 2009, mediante la correspondiente Orden. La situación actual de deterioro determinadas aguas, que se consideran afectadas, y otras susceptibles de serlo lleva a la Consejería a revisar los listados y procede a designar ocho nuevas zonas vulnerables, además de identificar nuevas aguas afectadas en zonas próximas a zonas vulnerables ya designadas, las cuales han sido debidamente ampliadas mediante la inclusión de las zonas agrarias causantes de dicha contaminación.

El envés de esta medida se encuentra, lógicamente, en la previsión del programa de actuación sobre las referidas zonas, de forma que la Orden de 23 de octubre de 2020 lleva a cabo la modificación de la Orden de 1 de junio de 2015, que aprueba el referido programa¹⁷. En este sentido, la nueva Orden plantea en su preámbulo la conveniencia de una revisión de los programas de actuación, no sólo por el avance, en el sentido de incremento, de las zonas reconocidas como vulnerables, sino también por la experiencia en la aplicación de la Orden de 1 de

¹⁶ *BOJA* núm. 232, de 1 de diciembre. Corrección de errores *BOJA* núm. 16, de 26 de enero de 2021.

¹⁷ *BOJA* núm. 214, de 5 de noviembre.

junio de 2015, a fin de adaptarse a los nuevos medios, protocolos de comunicación y al entorno normativo. En este sentido, el apartado 3 de la Orden de 2020, además de dos modificaciones puntuales de su articulado¹⁸, sustituye los Anexos I y II, regulando nuevamente las “obligaciones y recomendaciones relacionadas con las prácticas agrícolas en las zonas designadas como vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrícolas” y las obligaciones y recomendaciones respecto de las “prácticas ganaderas”.

Las modificaciones expuestas en la ordenación de las zonas vulnerables por contaminación de nitrato evidencian, en mi opinión, la importancia creciente de este tipo de contaminación sobre las masas de agua, exigiendo de la Administración autonómica una labor constante de revisión y actualización que, además, debe reforzarse mediante el ejercicio de las oportunas competencias de supervisión y control.

Finalmente, el apartado de dedicado a la regulación del agua y su gestión en el período seleccionado concluye con la referencia a la Resolución de 26 de febrero de 2021, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Vertidos y el Programa Anual de Inspecciones de Vertidos al Dominio Público Hidráulico Intracomunitario y al Dominio Público Marítimo- Terrestre Andaluz, para el año 2021, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11.4.b) y c) de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que encomienda funciones de policía sobre estos ámbitos a la Consejería competente en medio ambiente, especialmente a través de las

¹⁸ En particular, se modifica el apartado 3 del artículo 1, que queda redactado de la siguiente forma: “Los recintos SIGPAC que conforman las zonas vulnerables designadas, y a los que será de aplicación el Programa de Actuación, serán aprobados mediante Resolución de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera y se publicarán anualmente en la página web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible”; y el apartado 2 del artículo 5, que queda como sigue: “Asimismo, la Directiva 91/676/CEE del Consejo, está incluida entre los requisitos legales de gestión que se indican el Anexo III del Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo de 19 de enero, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. En este sentido, las personas titulares de las explotaciones agrarias situadas en zonas vulnerables están obligadas a observar los requisitos legales de gestión establecidos en la normativa nacional y/o autonómica de desarrollo de la citada Directiva, siéndoles de aplicación, en caso de incumplimiento, las reducciones o exclusiones del beneficio de los pagos directos establecidos en la misma. El capítulo IV de la Orden de 12 de junio de 2015, por la que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir las personas beneficiarias que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola, recoge los criterios y condiciones de aplicación de las citadas exclusiones y reducciones”.

Delegaciones territoriales. En este sentido, la Resolución establece los criterios a través de los cuales deben llevarse a cabo las inspecciones, entre los que se encuentran criterios como la “adecuación de las instalaciones de tratamiento de los vertidos”, los “incumplimientos detectados con anterioridad” o la “existencia de espacios naturales protegidos o especies en peligro”. El Plan determina, así, el ámbito de aplicación de la actividad inspectora, clasifica el tipo de inspecciones (rutinarias o programadas y no rutinarias o puntuales), y concreta la frecuencia y el procedimiento por el que deben desenvolverse (apartados 3 y ss del Plan). No estamos ante una ordenación novedosa de las facultades de inspección de la administración ambiental autonómica, pero es claro, como ya se ha señalado, el valor de esta planificación en cuanto a aportar seguridad jurídica en el desenvolvimiento de esta actividad de policía.

4. EL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS DE ANDALUCÍA

En materia de residuos, la Comunidad Autónoma de Andalucía logra un hito en el período que nos ocupa, mediante la aprobación del Decreto 131/2021, de 6 de abril, por el que se aprueba el Plan Integral de Residuos de Andalucía: Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030¹⁹.

El Plan puede considerarse una necesidad del marco actual, en el sentido de que éste viene definido por Europa “en la senda hacia una economía circular” y los nuevos objetivos de reducción a 2030, así como por el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015, y la necesidad de definir una nueva planificación autonómica, al finalizar el horizonte temporal del Plan Director Territorial de Residuos no Peligrosos de Andalucía, 2010-2019 y Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, 2012-2020, de acuerdo con el artículo 54 del Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.

Se crea, además, la Comisión de Seguimiento del Plan Integral de Residuos de Andalucía, como órgano colegiado de participación administrativa y social cuyo

¹⁹ *BOJA* núm. 66 de 9 de abril. Con anterioridad, la Resolución de 9 de marzo de 2021, de la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático emite y hace pública la declaración ambiental estratégica del Plan Integral de Residuos (*BOJA* núm.50, de 16 de marzo).

cometido es el seguimiento, evaluación y propuesta de modificación, en caso necesario, del Plan²⁰.

El Plan Integral de Residuos constituye, así, la piedra angular de la gestión de residuos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, dando carta de naturaleza a las exigencias de la economía circular, como desafío ambiental.

5. BIODIVERSIDAD Y ESPACIOS PROTEGIDOS

Finalmente, esta crónica concluye con las referencias imprescindibles a la protección de la biodiversidad y espacios protegidos:

Respecto de la primera cuestión, es necesario destacar el Decreto 209/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la anguila europea (*Anguilla anguilla*)²¹. La norma trae causa de una situación agravada en la población de esta especie, pese a la aprobación y aplicación Decreto 396/2010, de 2 de noviembre, por el que se establecían medidas para la recuperación de la anguila europea (*Anguilla anguilla*), que pretendía la recuperación de la especie a través de la prohibición de su captura, en cualquiera de sus fases de desarrollo, en las aguas marítimas interiores, habiéndose comprobado que tras casi diez años de vigencia de la norma no se han logrado mejoras significativas. El Decreto 209/2020, de 9 de diciembre, supone, así, una prórroga de las prohibiciones durante otros diez años.

En este sentido, es necesario señalar que la medida encuentra anclaje en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres, que establece en su artículo 20 que, cuando se produzcan daños o situaciones de riesgo para los recursos naturales como consecuencia de circunstancias excepcionales de tipo meteorológico, biológico o ecológico, sean naturales o debidas a accidentes o a cualquier otra intervención humana, las Administraciones Públicas de Andalucía adoptarán las medidas necesarias, incluyendo moratorias temporales o prohibiciones especiales y cualquier otra de carácter excepcional dirigida a evitar o reducir el riesgo, paliar el daño o restaurar los recursos naturales afectados.

²⁰ Los artículos 3 a 5 del Decreto establecen el régimen jurídico de composición y funcionamiento de esta Comisión.

²¹ *BOJA* núm. 240, de 15 de diciembre.

Por otro lado, la gestión de las especies silvestres se completa con la Orden de 22 de marzo de 2021, por la que se regula la práctica de la cetrería en la Comunidad Autónoma, en desarrollo de todo un bloque normativo integrado por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres, que contempla la cetrería como una actividad cinegética de carácter tradicional que requiere de autorización administrativa, y el Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ordenación de la Caza en Andalucía, condicionando su ejercicio a estar en posesión del carné de cetrería, expedido por el órgano territorial provincial competente en materia de caza y que dicha modalidad se contemple en el plan técnico de caza. De este modo, la Orden concreta los extremos del Decreto citado.

En el ámbito de los espacios protegidos, debe destacarse, desde un punto de vista organizativo, el Decreto 75/2021, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego²². El Decreto viene a sustituir, así, al Decreto 290/2003, de 14 de octubre, que se aprobó para dar cumplimiento a la previsión del artículo 47 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía, en cuya virtud debía crearse el Consejo Andaluz del Fuego, como “órgano colegiado con carácter consultivo y de participación en cuestiones relativas a la prevención y extinción de incendios y salvamento, adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil”. En este sentido, el Preámbulo de la norma entiende que es preciso una actualización de la estructura y funcionamiento del Consejo, como consecuencia de la organización actual de la Junta de Andalucía.

De otra parte, y aun de futuro, debe llamarse la atención sobre la puesta en información pública del Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico de las reservas de la biosfera de Andalucía y se crea el Consejo de las Reservas de la Biosfera de esta Comunidad Autónoma²³. El objeto del Proyecto es la regulación de este órgano consultivo y el establecimiento del régimen jurídico de las reservas de la biosfera, “definidas como zonas de ecosistemas terrestres, costeros o marinos internacionalmente reconocidos dentro del marco

²² *BOJA* núm. 19, de 29 de enero.

²³ Véase la Resolución de 19 de enero de 2021, de la Dirección General del Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos (*BOJA* núm. 16, de 26 de enero).

del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (Programa MaB) de la UNESCO, siendo lugares de aprendizaje para el desarrollo sostenible”; y en este sentido, se trata de impulsar el desarrollo sostenible de estas zonas, la investigación, la educación y el intercambio de información entre las diferentes reservas, integradas en una red mundial.

No obstante las pretensiones del Proyecto, es mínima la ordenación que se lleva a cabo de las reservas, pese al carácter básico de la regulación de los arts. 68 a 70 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, dado que sólo el artículo 3 del documento expuesto en información pública establece, de forma genérica, el régimen jurídico de estas reservas, señalando que las mismas deben contar, como mínimo, con “una ordenación espacial con el adecuado planeamiento de ordenación, uso y gestión, unas estrategias, un órgano de gestión y un órgano de participación pública, quedando detallados de forma pormenorizada en el Anexo del presente Decreto, para cada una de las reservas existentes en el territorio andaluz.

En contraposición, el resto del Proyecto del Decreto establece la estructura, composición y funciones del Consejo de las Reservas de la Biosfera, entre las que destacan cuestiones como la “coordinación de la gestión e impulso del funcionamiento en red de las reservas de la biosfera de Andalucía mediante la elaboración de directrices, estrategias, líneas generales de actuación, programas o cualquier otro instrumento que contribuya a la consecución de los citados objetivos” o “asesorar, emitir informes y efectuar propuestas en materia de reservas de la biosfera de Andalucía, a iniciativa propia o a petición de la Consejería con competencias en materia de Medio Ambiente u otras Administraciones Públicas, órganos u organismos competentes en el Programa “Hombre y Biosfera” de la UNESCO (Programa MaB)²⁴”.

²⁴ Artículo 4 del Proyecto.