

**DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA (pp. 2-6)**

—

**DRET I POLÍTQUES AMBIENTALS A ANDALUSIA (pp. 7-11)**

ABEL LA CALLE MARCOS

*Profesor asociado de Derecho Internacional Público / Professor associat de Dret*

*Internacional Públic*

*Universidad de Almería*

—

*Abogado / Advocat*

**Sumario:** 1. El Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019. 2. El Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos. 3. El Acuerdo de 5 de abril de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se presta conformidad para la suscripción del convenio de colaboración entre la Administración general del Estado (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente) por el que se formaliza la encomienda a esta de la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. El Decreto 66/2011, de 29 de marzo, por el que se asignan las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral. 5. El Acuerdo de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana.

### **1. El Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019<sup>1</sup>**

El Plan comienza por constatar la existencia de una tendencia creciente en la generación de residuos y los esfuerzos de colaboración con las entidades locales para completar las infraestructuras básicas.

También se refiere a la coherencia con otros ámbitos competenciales como son las estrategias de desarrollo sostenible o de ordenación territorial y los objetivos de las normas sobre residuos.

El Plan parte de su justificación, de un análisis del marco normativo y de los principios rectores que lo informan. Es llamativo que, en aplicación del principio de “quien contamina, paga”, el Plan aparezca citado únicamente en la transparencia de precios y solo se plantee una evaluación de costes y un manual de criterios generales (medida 43).

El Plan analiza la situación actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía partiendo de los distintos tipos de residuos, establece los objetivos generales y recoge como medidas cuatro programas: de prevención, de gestión, de seguimiento y control, y de concienciación.

También establece un capítulo de indicadores y de seguimiento, control y evaluación del Plan.

Concluye el Plan con una planificación económica y un capítulo dedicado a la generación de empleo. La planificación económica pone de manifiesto que el mayor esfuerzo económico del Plan se dedica a las infraestructuras (98%), dejando otros

---

<sup>1</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/p.d.residuos%20no%20peligrosos.pdf>

aspectos como la concienciación (1%) y la prevención (0,1%) con asignaciones muy reducidas. Resulta llamativo que no se den cifras de recuperación de costes de los servicios.

Parece tratarse materialmente de una planificación de obras de inversión con algunos elementos añadidos de política ambiental.

## **2. El Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos<sup>2</sup>**

El Decreto reconoce como su razón de ser la “agilización” de los procedimientos administrativos impulsada por la discutida Directiva Bolkestein (Directiva 2006/123/CE), y si la norma impulsora fue objeto de un debate sobre el alcance de los postulados neoliberales, el Decreto ha abierto un cierto debate sobre un aspecto particular que se indicará más adelante.

La norma complementa su justificación en la alegada necesidad de agilizar los procedimientos administrativos con la “demanda ciudadana de corresponsabilidad” en la defensa del medio ambiente, aunque no aclara si esta demanda es una mera apreciación gubernamental, el fruto de análisis de opinión o un clamor popular.

El Decreto se fundamenta en la facultad de excepcionar el régimen de autorizaciones (artículo 15 bis de la Ley 2/1989 introducido por la Ley 1/2008) a través de la introducción en este ámbito de la comunicación previa.

Para hacer posible estas medidas, el Decreto establece un régimen común de realización de actividades que tiene la consideración de normas de ordenación de los recursos naturales (artículo 1.2 de la Ley 2/1989). Así, en tanto se adaptan los distintos planes de ordenación de los recursos naturales a este decreto (tres años), el régimen jurídico de dichos planes se ha de entender modificado según lo establecido en la norma comentada.

---

<sup>2</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/decreto%20parque ws.pdf>

El Decreto distingue entre las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa (por procedimiento ordinario o abreviado) y las que requieren solamente una comunicación previa de su realización.

La consulta del borrador de este decreto dio lugar a que algunas organizaciones no gubernamentales —apoyadas por el Defensor del Pueblo de Andalucía, José Chamizo— lo consideraran como “frontalmente contrario” a la legislación básica del Estado y, por tanto, nulo de pleno derecho. El objeto de las críticas fueron los efectos de las previsiones urbanísticas —contenidas en los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de los distintos parques naturales— relativas a parámetros de edificación y características constructivas. Para quienes dieron la voz de alarma, el texto del borrador permitía que los planes urbanísticos sometidos a evaluación ambiental contradijeran las previsiones urbanísticas establecidas en los PORN y PRUG; con objeto de impedir esta posibilidad, el texto definitivo establece la obligación para los planes urbanísticos de ajustarse a la zonificación y los usos del suelo establecidos en la planificación ambiental (artículo 18.4 y la disposición transitoria segunda).

**3. El Acuerdo de 5 de abril de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se presta conformidad para la suscripción del convenio de colaboración entre la Administración general del Estado (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente) por el que se formaliza la encomienda a esta de la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>3</sup>**

Se trata de la solución “temporal y provisional” que han pactado la Administración general del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía en tanto buscan lo que el Acuerdo denomina el “proceso de adecuación de la gestión”, es decir, la forma en la que cumplirán la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2011 que

---

<sup>3</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/acuerdo%20guadalquivir.pdf>

declaró inconstitucional el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007.

El Acuerdo se adopta bajo la forma jurídica de la encomienda de gestión (artículo 15 de la Ley 30/1992) por considerar que es “la que mejor responde a las necesidades de compromiso mutuo y urgencia”.

Es provisional porque no resulta razonable mantener una situación jurídica como la actual con una mera encomienda de gestión y porque así lo dice el texto, que establece un plazo de vigencia de seis meses (cláusula quinta).

El Acuerdo prevé el efecto dominó sobre el Real Decreto 1666/2008, relativo al traspaso de funciones y servicios realizado al amparo de la transferencia anulada, traspaso que se encuentra recurrido ante el Tribunal Supremo. En su caso, se adoptarán medidas en una adenda al Acuerdo (cláusula quinta).

La delicada situación política existente tras las elecciones del 22 de mayo de 2011 para el partido que gobierna en ambas administraciones, la proximidad de las elecciones generales y andaluzas, y las dificultades jurídicas que comporta conciliar la voluntad de gestión andaluza del Guadalquivir con la materialización del reparto de competencias establecido por la Ley 29/1985, hacen prever que el plazo establecido será insuficiente para aplicar una solución al problema.

#### **4. El Decreto 66/2011, de 29 de marzo, por el que se asignan las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral<sup>4</sup>**

Mediante el Real Decreto 62/2011 se procedió al traspaso de determinadas funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, y el presente Decreto desarrolla el proceso asignándolos a las consejerías de Obras Públicas y Vivienda y de Medio Ambiente.

---

<sup>4</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/litoral.pdf>

## **5. El Acuerdo de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana<sup>5</sup>**

Al amparo de la competencia en materia de sostenibilidad ambiental (artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía), el Gobierno de Andalucía establece este acuerdo de estrategias.

Estas estrategias se consideran ligadas a anteriores actuaciones, como la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA), y se justifican en un “intenso proceso de participación de los agentes sociales representados en el Foro de Desarrollo Sostenible”.

Se configura para el Gobierno de Andalucía como “la referencia marco de las políticas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en Andalucía”.

El documento no parte, como parecería lógico, de un diagnóstico de la situación a la que pretende dar respuesta, sino que comienza, después del preámbulo y los antecedentes, con la determinación de los objetivos generales.

Los ejes temáticos de la Estrategia son la ciudad y el territorio, el desarrollo urbano, la movilidad y accesibilidad, la edificación, el metabolismo urbano, la biodiversidad y el espacio libre, y la gestión urbana.

En todos ellos parte de un mismo esquema de objetivos, propuesta marco y líneas de actuación. En el caso del metabolismo urbano —concepto que nos conduce a los planteamientos de José Manuel Naredo—, analiza la energía, el ciclo urbano del agua, la gestión de residuos y la información. Como botón de muestra señalaremos que, entre los objetivos en materia de ciclo urbano del agua, establece el de “restituir a un estado ecológico óptimo los ecosistemas acuáticos”, lo que supera el objetivo establecido por la Directiva 2000/60/CE, que exige únicamente el “buen” estado (no el muy bueno u óptimo). Este objetivo se contradice con lo establecido en los planes hidrológicos de cuenca de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se atienen, a duras penas, al objetivo del buen estado. Paradójicamente, no contempla el objetivo de la recuperación de los costes ambientales de los servicios del agua en las ciudades.

---

<sup>5</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/estrategia%20sost.urb..pdf>

**Sumari:** 1. El Decret 397/2010, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Pla Director Territorial de Residus No Perillosos d'Andalusia 2010-2019. 2. El Decret 15/2011, d'1 de febrer, pel qual s'estableix el règim general de planificació d'usos i activitats en els parcs naturals i s'aproven mesures d'agilització de procediments administratius. 3. L'Acord de 5 d'abril de 2011, del Consell de Govern, pel qual es presta conformitat per a la subscripció del conveni de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat (Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí) i l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (Conselleria de Medi Ambient) pel qual es formalitza l'encàrrec de gestió en matèria de recursos i aprofitaments hidràulics corresponents a les aigües de la conca del Guadalquivir que discorren íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma d'Andalusia a l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Andalusia. 4. El Decret 66/2011, de 29 de març, pel qual s'assignen les funcions, els mitjans i els serveis traspassats per l'Administració General de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral. 5. L'Acord de 3 de maig de 2011, del Consell de Govern, pel qual s'aprova l'Estratègia Andalusia de Sostenibilitat Urbana.

### **1. El Decret 397/2010, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Pla Director Territorial de Residus No Perillosos d'Andalusia 2010-2019**

El pla comença constatant que hi ha una tendència creixent a generar residus i els esforços de col·laboració amb les entitats locals per completar les infraestructures bàsiques.

També fa referència a la coherència amb altres àmbits competencials com són les estratègies de desenvolupament sostenible o d'ordenació territorial i els objectius de les normes sobre residus.

El Pla parteix de la seva justificació, l'anàlisi del marc normatiu i dels principis rectors que l'informen. Sorpren que en aplicació del principi de "qui contamina paga", el pla s'esmenti únicament en la transparència de preus i només es plantegi l'avaluació de costos i el manual de criteris generals (mesura 43).

El pla analitza la situació actual de la Comunitat Autònoma d'Andalusia partint dels diferents tipus de residus, estableix els objectius generals i recull quatre programes com a mesures: de prevenció, de gestió, de seguiment i control, i de conscienciació.

També estableix un capítol d'indicadors i de seguiment, de control i avaluació del pla.

El pla conclou amb la planificació econòmica i el capítol dedicat a la generació d'ocupació. La planificació econòmica posa de manifest que l'esforç econòmic més gran del pla es dedica a les infraestructures (98%), i deixa altres aspectes com la conscienciació (1%) i la prevenció (0,1%) amb assignacions molt reduïdes. Sorpren que no es donin xifres de recuperació de costos dels serveis.

---

6<<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/p.d.residuos%20no%20peligrosos.pdf>>.

Sembla que es tracti materialment d'una planificació d'obres d'inversió amb alguns elements afegits de política ambiental.

## **2. El Decret 15/2011, d'1 de febrer, pel qual s'estableix el règim general de planificació d'usos i activitats en els parcs naturals i s'aproven mesures d'agilització de procediments administratius<sup>7</sup>**

El Decret reconeix com la seva raó de ser "l'agilització" dels procediments administratius impulsada per la discutida directiva Bolkestein (Directiva 2006/123/CE), i si la norma impulsora va ser objecte de debat sobre l'abast dels postulats neoliberals, el decret ha tingut cert debat sobre un aspecte particular, com indicarem més avant.

La norma en complementa la justificació en l'al·legada necessitat d'agilitzar els procediments administratius amb la "demanda ciutadana de corresponsabilitat" en la defensa del medi ambient, tot i que no aclareix si aquesta demanda és una mera apreciació governamental, el fruit d'anàlisi d'opinió o clamor popular.

El decret es fonamenta en la facultat d'exceptuar el règim d'autoritzacions (article 15 bis de la Llei 2/1989 introduït per la Llei 1/2008) a través de la introducció en aquest àmbit de la comunicació prèvia.

Per fer possible aquestes mesures, el Decret estableix un règim comú de realització d'activitats que té la consideració de normes d'ordenació dels recursos naturals (article 1.2 de la Llei 2/1989). Així, en tant que els diferents plans d'ordenació de recursos naturals s'adapten a aquest decret (tres anys), el règim jurídic d'aquests plans s'ha d'entendre modificat segons el que estableix la norma que hem comentat.

El decret determina les activitats en sòl no urbanitzable que requereixen autorització administrativa prèvia (per procediment ordinari o abreviat) de les que requereixen només la comunicació prèvia que es realitzaran.

La consulta de l'esborrany d'aquest decret va donar lloc a un debat entre les organitzacions no governamentals a les quals donava suport el defensor del poble d'Andalusia, José Chamizo, que van considerar l'esborrany "frontalment contrari" a la

---

<sup>7</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/decreto%20parque.pdf>.

legislació bàsica de l'Estat i, per tant, nul de ple dret. L'objecte del debat van ser els efectes de les previsions urbanístiques relatives a paràmetres d'edificació i característiques constructives, contingudes en els plans d'ordenació de recursos naturals i els plans rectors d'ús i gestió dels diferents parcs naturals. Per als qui van donar la veu d'alarma, el text de l'esborrany permetia que els plans urbanístics sotmesos a avaluació ambiental contradiguessin les previsions urbanístiques establertes en els PORN i PRUG; a fi d'impedir aquesta possibilitat, el text definitiu estableix l'obligació que els plans urbanístics s'ajustin a la zonificació i als usos del sòl establerts en la planificació ambiental (articles 18.4 i la disposició transitòria segona).

**3. L'Acord de 5 d'abril de 2011, del Consell de Govern, pel qual es presta conformitat per a la subscripció del conveni de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat (Ministeri de Medi Ambient, i Medi Rural i Marí) i l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (Conselleria de Medi Ambient) pel qual es formalitza l'encàrrec de gestió en matèria de recursos i aprofitaments hidràulics corresponents a les aigües de la conca del Guadalquivir que discorren íntegrament pel territori de la Comunitat Autònoma d'Andalusia a l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Andalusia<sup>8</sup>**

Es tracta de la solució “temporal i provisional” que han pactat l'Administració General de l'Estat i la de la Comunitat Autònoma d'Andalusia mentre busquen el que l'acord anomena “procés d'adequació de la gestió”, és a dir, la forma en què han de complir la sentència del Tribunal Constitucional de 16 de març de 2011 que va declarar inconstitucional l'article 51 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia aprovat per la Llei orgànica 2/2007.

L'acord s'adopta sota la forma jurídica d'encàrrec de gestió (article 15 de la Llei 30/1992) perquè considera que és “*la que mejor responde a las necesidades de compromiso mutuo i urgencia*”.

---

<sup>8</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/acuerdo%20gualquivir.pdf>.

És provisional perquè no és raonable mantenir una situació jurídica com l'actual amb un mer encàrrec de gestió i perquè ho diu el text que estableix un termini de vigència de sis mesos (clàusula cinquena).

L'acord preveu l'efecte dòmino en el Reial decret 1666/2008, relatiu al traspàs de funcions i serveis realitzat a l'empara de la transferència anul·lada, traspàs que s'ha recorregut davant del Tribunal Suprem. Si escau, s'adoptaran mesures en l'addenda de l'acord (clàusula cinquena).

La delicada situació política existent després de les eleccions del 22 de maig de 2011 per als partits que governen ambdues administracions, la proximitat de les eleccions generals i de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, i les dificultats jurídiques que comporta conciliar la voluntat de gestió andalusa del Guadalquivir amb la materialització del repartiment de competències que estableix la Llei 29/1985, fan preveure que el termini fixat serà insuficient per solucionar el problema.

#### **4. El Decret 66/2011, de 29 de març, pel qual s'assignen les funcions, els mitjans i els serveis traspassats per l'Administració General de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral<sup>9</sup>**

Per mitjà de Reial decret 62/2011 s'han traspassat determinades funcions i serveis de l'Administració de l'Estat a la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'ordenació i gestió del litoral, i aquest decret desplega el procés i els assigna a les conselleries d'Obres Públiques i Habitatge, i Medi Ambient.

#### **5. L'Acord de 3 de maig de 2011, del Consell de Govern, pel qual s'aprova l'Estratègia Andalusia de Sostenibilitat Urbana<sup>10</sup>**

A l'empara de la competència en matèria de sostenibilitat ambiental (article 57.3 de l'Estatut d'autonomia), el Govern d'Andalusia estableix aquest acord d'estratègies.

Aquestes estratègies es consideren lligades a anteriors actuacions com la Red de Ciudades Sostenibles de Andalucía (RECSA) i es justifica en un "*intenso proceso de*

---

<sup>9</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/litoral.pdf>.

<sup>10</sup><http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/aplicaciones/Normativa/ficheros/estrategia%20sost.urb..pdf>.

*participación de los agentes sociales representados en el Foro de Desarrollo Sostenible”.*

Per al Govern d'Andalusia es configura com “*la referencia marco de las políticas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en Andalucía*”.

El document no parteix del diagnòstic de la situació a què pretén respondre, com semblaria lògic, i comença després del preàmbul i dels antecedents en la determinació dels objectius generals.

Els eixos temàtics de l'estratègia són la ciutat i el territori, el desenvolupament urbà, la mobilitat i l'accessibilitat, l'edificació, el metabolisme urbà, la biodiversitat i l'espai lliure, i la gestió urbana.

En tots parteix del mateix esquema d'objectius, proposta marc i línies d'actuació. En el cas del metabolisme urbà, terme que ens porta als plantejaments de José Manuel Naredo, analitza l'energia, el cicle urbà de l'aigua, la gestió de residus i la informació. Com a botó de mostra assenyalem que entre els objectius en matèria de cicle urbà de l'aigua estableix el de “*restituir a un estado ecológico óptimo los ecosistemas acuáticos*”, la qual cosa supera l'objectiu que estableix la Directiva 2000/60/CE, que n'exigeix únicament el “bon” estat (no un estat molt bo o òptim). Aquest objectiu es contradiu amb el que estableixen els plans hidrològics de conca de la Comunitat Autònoma d'Andalusia que amb prou feines s'atenen a l'objectiu del bon estat. Paradoxalment no preveu l'objectiu de recuperar els costos ambientals dels serveis d'aigua a les ciutats.