

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Plan Normativo de la Comunidad Autónoma para 2018. 2. Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía. 3. Planificación y actividad de inspección. 4. Medidas de fomento de carácter ambiental. 5. Biodiversidad y Espacios protegidos. 6. Ciudades y Urbanismo.

1. PLAN NORMATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA 2018

La Crónica de este semestre abarca el período comprendido entre noviembre de 2017 y abril de 2018. En dicho período, la Comunidad Autónoma se mantiene en línea de continuidad con la acción normativa de Andalucía en el último año, esto es, una actividad reguladora moderada, en la que no hay leyes (o normas con rango de Ley) de contenido ambiental, y sí una regulación más intensa en el nivel de Decretos y Órdenes, tal y como iremos poniendo de manifiesto.

No obstante lo anterior, el período examinado destaca por la aprobación de la Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana, que aun sin dedicarse a la materia ambiental, va a tener incidencia en los derechos de participación reconocidos por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, y a la que se dedicará el siguiente epígrafe.

en todo caso, debe comenzarse por destacar en este período del Acuerdo de 27 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma por el que se establece el Plan Anual Normativo para el año 2018¹, en cuya virtud se contemplan, desde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, dos Proyectos de Leyes “para un Urbanismo Sostenible en Andalucía”, y de “Caminos Públicos Rurales de Andalucía”.

En el nivel de disposiciones administrativas de carácter general, se prevé la aprobación de los siguientes Decretos a lo largo del año 2018:

- Decreto por el que se declaran Zonas Especiales de Conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde y se modifica la Disposición Adicional Segunda del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada.

¹ BOJA núm. 65, de 5 de abril de 2018.

- Decreto del Régimen Jurídico de la Reserva de la Biosfera de Andalucía y de modificación del Decreto 213/1999, de 13 de octubre, por el que se crea el Comité de Reservas de la Biosfera.
- Decreto de modificación del Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma Andaluza.
- Decreto por el que se regulan los Planes Integrales de las Dehesas.

2. LEY 7/2017, de 27 de diciembre, DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA

Como se ha señalado, la única Ley aprobada en el período que examinamos es la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía², y que es objeto de comentario en esta crónica en la medida en que, tangencialmente, tiene incidencia en materia ambiental.

Desde esta perspectiva, la Ley plantea formas de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos complementarias a la participación en procesos electorales, sin perjuicio del peso reconocido por la propia norma a las asociaciones y otras fórmulas de organización de los ciudadanos, y ello en el marco del artículo 9.2 CE, y el artículo. 10.3.19 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Así, la Ley recoge como finalidad específica “facilitar a las personas y a las entidades de participación ciudadana el ejercicio de la iniciativa para la propuesta de políticas públicas o de procesos de deliberación participativa” (art. 2.d)), siendo su ámbito de aplicación el “ejercicio de las competencias de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales de Andalucía”, incluidas las Agencias y entes instrumentales vinculadas a una y otras (art. 3).

Sobre la base de lo anterior, la Ley reconoce el derecho de la ciudadanía andaluza (e incluso de personas extranjeras residentes en Andalucía) “a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean

² BOJA núm. 4, de 5 de enero de 2018.

competencia de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales andaluzas, en los términos recogidos en esta Ley” (art.8.1), sea directamente, sea a través de las entidades de participación ciudadana enumeradas en el artículo 8.3. Este enfoque no hace sino consolidar las posibilidades de participación de los ciudadanos en las cuestiones ambientales:

La Ley, a pesar de la generalidad del ámbito objetivo al que es aplicable, refuerza las opciones de implicación de la sociedad en los asuntos ambientales, tal y como se comprueba en la determinación de los procesos de participación ciudadana del artículo 12, que incluye “la participación....en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas” (apartado d) y “participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos” (apartado e, y expresamente recoge el artículo 16.3, al determinar que “los procesos de participación...previstos en esta Ley complementan aquellos expresamente previstos en normas generales y sectoriales, las cuales deberán aplicarse con el alcance y efectos establecidos en cada caso”.

No obstante lo anterior, deben destacarse dos cuestiones que restan contundencia a la aprobación de la norma y su efecto sobre la consolidación de la participación ciudadana en un sector tan sensible como el ambiental: Por un lado, la entrada en vigor de la norma se producirá a los 12 meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (tal y como lo dispone la Disposición Final Tercera de la Ley); además, siguiendo el Plan Normativo aprobado para 2018, está prevista la aprobación del Decreto por el que se regulan los procesos de participación ciudadana, a instancias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por lo que, aunque se camina hacia un bloque normativo bien diseñado, lo cierto es que no es posible su aplicación inmediata.

De otro lado, los efectos de esta participación se relativizan en cuanto a su grado de vinculatoriedad para la Administración que articula el proceso de participación, puesto que, por un lado, se contempla que los resultados de los procesos de participación no sean asumidos total o parcialmente, en cuyo caso el órgano competente para adoptar la decisión estará obligado a motivarla (art. 16.2); y, por otro, la omisión o infracción de la Ley en los respecta a la efectividad de los derechos reconocidos en la misma “no afectará, en ningún caso, a la

validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea”, (art. 16.4), quedando casi sin operatividad real la inclusión de estas fórmulas de participación en los procedimientos que correspondan.

3. PLANIFICACIÓN Y ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN

En el período examinado en esta Crónica, se ha llevado a cabo una actualización de la regulación relativa a la inspección en materia ambiental, tanto desde un punto de vista material, como en cuanto a los sectores de actuación y temporalización de la actividad inspectora.

Así, en primer lugar, debe destacarse la aprobación de la Orden de 9 de enero de 2018, por la que se modifica la Orden de 10 de noviembre de 1999, por la que se establecen los Planes de Inspección en materia medioambiental³. En este sentido, la Orden de 1999 había establecido la diferenciación entre el Plan Anual de Inspecciones Medioambientales y los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales, y delimitaba las actuaciones que debían ser incluidas en los distintos planes en función de las diferentes competencias y de la normativa aplicable a cada supuesto. El Plan Anual se dirigía a la supervisión de actividades sometidas a autorización o informe de la Administración ambiental, mientras que los planes sectoriales traían causa de la legislación de esta naturaleza.

Sin embargo, el Preámbulo de la norma pone de manifiesto la necesidad de reforzar los Planes Sectoriales, “incluyendo en los mismos las actuaciones inspectoras en materias temáticas”, de forma que estos planes “serán los ejes principales de la actuación inspectora en materia medioambiental, quedando reservado el Plan Anual para aquellas actividades que no hayan encontrado acomodo específico en la planificación sectorial”.

La Orden de 9 de enero de 2018 modifica, así, los artículos 2, 5, 8 y 9 de la Orden de 1999, fundamentalmente mediante una redefinición del ámbito de aplicación de cada tipo de Plan. Junto a ello, se deroga la Resolución de 20 de octubre de 2000, de la Viceconsejería, por la que se regula la elaboración de Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales en Andalucía, ante su

³ BOJA núm. 11, de 16 de enero de 2018.

falta de adecuación a la legislación básica posterior, y la Disposición Final primera actualiza la referencia a Delegaciones provinciales de la Consejería de Medio Ambiente de la Orden de 1999, que deberán entenderse hechas “a los órganos directivos periféricos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”.

Por efecto de lo anterior, la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental aprueba por Resolución de 2 de marzo de 2018 los Planes Sectoriales de Inspección Ambiental para 2018⁴. La Resolución concreta el sentido y alcance de estas inspecciones sectoriales y aprueba los planes relativos a instalaciones de eliminación o valorización de subproductos animales no destinados a consumo humano (Plan 1); actividades e instalaciones con instrumentos de prevención y control distintos a las autorizaciones ambientales integradas (Plan 2); instalaciones con instrumentos de prevención y control distintos a las autorizaciones ambientales integradas en las que se desarrollen o hayan desarrollado actividades mineras (Plan 3); entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la comunidad autónoma de Andalucía (Plan 4). En cada una de las inspecciones planificadas se concreta el ámbito de la inspección, los criterios para la selección de instalaciones y el número, y se contempla la posibilidad de inspecciones no programadas.

Sin duda, ello dota de un alto grado de seguridad jurídica la función inspectora que corresponde a la Administración autonómica, reduciendo, en la medida de lo posible, la discrecionalidad en el ejercicio de esta potestad.

Finalmente, desde una perspectiva sectorial, debe destacarse la aprobación de la Resolución de 14 de febrero de 2018, de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se prorroga el Plan de Inspección Ambiental a las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de 1 de julio⁵, en Andalucía (2015-2017)⁶. En este sentido, la Resolución se justifica ante la necesidad de proyectar una Orden que desarrolle el marco de la actuación inspectora en materia de calidad como norma única que

⁴ BOJA núm. 49, de 12 de marzo de 2018.

⁵ Dicho Plan se aprobó mediante la Resolución de 16 de diciembre de 2014.

⁶ BOJA núm. 41, de 27 de febrero.

“incluya toda la actividad inspectora en materia de calidad ambiental y de la que deriven con carácter anual los distintos Programa de Inspección Ambiental que ejecuten la citada planificación”, de forma que ocupa el espacio de esta Orden hasta tanto se produzca su aprobación definitiva, prorrogándose el Plan de Inspección aprobado por la Resolución de 16 de diciembre de 2014 de la Secretaría General de Gestión Integral del Medio Ambiente y Agua, por un período de dos años, que comprenderá una vigencia de 2015 a 2019.

De esta manera, la Resolución de 14 de febrero de 2018 se configura como “documento marco de carácter plurianual”, que se ejecutará a través de Programas de Inspección Anuales. Así se pone de manifiesto por la Resolución de 12 de marzo de 2018, 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 2018⁷.

4. MEDIDAS DE FOMENTO DE CARÁCTER AMBIENTAL

Durante el período examinado en esta Crónica, siguen presentes las medidas de fomento impulsadas por la Administración autonómica. Como en ocasiones anteriores, cabe diferenciar entre la convocatoria y otorgamiento de premios, y la articulación de subvenciones con finalidades diversas.

Así, en el primer grupo, debe destacarse, la Orden de 12 de marzo de 2018, por la que se hace pública la XXII convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente⁸, en el marco del Decreto 126/2001, de 5 de junio, que regula el Premio Andalucía de Medio Ambiente. En este sentido, el Premio constituye el reconocimiento a la labor medioambiental de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, “que hayan contribuido de forma notoria a la conservación, protección y difusión de los valores ambientales en Andalucía”. El artículo 2.2 de la Orden recoge como modalidades del Premio las siguientes: “Empresa y Medio

⁷ BOJA núm. 56, de 21 de marzo.

⁸ BOJA núm. 54, de 19 de marzo.

Ambiente”; “Comunicación ambiental”; “Compromiso y Educación Ambiental”; “Medio Ambiente Urbano y Cambio Climático”; “Valores Naturales de Andalucía”; y “Premio especial Cinta Castillo a toda una carrera profesional”.

Por su parte, en relación con el fomento en clave de incentivo económico, han de mencionarse las siguientes convocatorias:

a) Orden de 11 de diciembre de 2017, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas previstas en la Orden de 14 de noviembre de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para el Desarrollo Sostenible de la pesca en Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (2014-2020)⁹. La Orden, conectada al Reglamento (UE) núm. 508/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, pretende la consecución de objetivos como la reducción del impacto de la pesca en el medio marino, la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos, o el equilibrio entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca disponibles. De esta manera se contemplan ayudas “destinadas a la limitación del impacto de la pesca en el medio marino y adaptación de la pesca a la protección de especies” o “ayudas en inversiones a bordo para la promoción de la eficiencia energética y la mitigación del cambio climático en la flota pesquera con puerto base en Andalucía”.

b) Orden de 8 de marzo de 2018, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la prevención de incendios forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020¹⁰. La aprobación de la Orden trae causa del nuevo marco Nacional y autonómico para el Desarrollo Rural, en cuya virtud se hacía necesaria la aprobación de estas bases, en orden a reglamentar las subvenciones para la

⁹ BOJA núm. 273, de 13 de diciembre.

¹⁰ BOJA núm. 51, de 14 de marzo.

prevención de incendios forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, como actuación prioritaria en el medio rural.

5. BIODIVERSIDAD Y ESPACIOS PROTEGIDOS

En relación con este apartado, hemos de diferenciar entre las iniciativas relativas a la creación de nuevos espacios protegidos y aquellas otras orientadas a garantizar la biodiversidad, incluso de especies silvestres susceptibles de aprovechamiento.

Desde esta perspectiva, la primera de las iniciativas que ha de destacarse es la aprobación del Acuerdo de 13 de febrero de 2018 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba inicialmente la propuesta conjunta de declaración de Parque Nacional de la Sierra de las Nieves¹¹. El Acuerdo no hace sino seguir con el procedimiento establecido en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, en cuya virtud es necesaria una propuesta conjunta del Consejo de Ministros y el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio vaya a ubicarse el futuro Parque Nacional. En este sentido, el 9 de febrero de 2018 se aprobó la propuesta por el Consejo de Ministros, pasando a formalizarse la aprobación inicial de la propuesta de declaración por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, para su posterior sometimiento al trámite de información pública.

Junto a ello, el Acuerdo dispone en su apartado tercero el régimen de protección preventiva que contempla el artículo 9 de la Ley 30/2014, a fin de evitar poner en riesgo la declaración del espacio.

De otra parte, debe destacarse la aprobación del Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se declara la Zona de Especial Conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas¹².

El Decreto da carta de naturaleza al LIC de la Región Biogeográfica Mediterránea Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decisión de

¹¹ BOJA núm. 37, de 21 de febrero. Corrección de errores en BOJA núm. 43, de 2 de marzo de 2018.

¹² BOJA núm. 246, de 27 de diciembre de 2017.

la Comisión Europea de 19 de julio de 2006, de forma que la consideración del espacio como Zona de Especial Conservación conlleva su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y la integración en la Red Ecológica Europea Natura 2000. El Decreto lleva a cabo, así, la delimitación e identificación de esta Zona.

Por su parte, la norma comentada procede a actualizar la planificación aplicable al Parque Natural, a fin de conseguir la adecuación a los requerimientos de la Red Natura 2000, en el marco de la Ley 42/2007, 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, derogando el Decreto 227/1999 que contenía los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Rector de Uso y Gestión vigentes hasta el momento.

Entre las novedades de estos Planes, el Decreto señala expresamente la articulación de herramientas de planificación específicas para la Reserva de la Biosfera Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas. Y, de otro lado, se exceptúan determinadas actuaciones del régimen de autorización, en la medida en que no se ponen en peligro los valores objeto de protección, en el contexto de medidas de impulso de la actividad económica y agilización de procedimientos administrativos.

Finalmente, en lo relativo a la conservación de la biodiversidad, destaca, en primer lugar, el Acuerdo de 7 de noviembre de 2017, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan de Recuperación y Conservación de Invertebrados Amenazados y Fanerógamas del Medio Marino¹³. El Plan trae causa de la inclusión de las especies en cuestión tanto en el Catálogo español de especies amenazadas, como en el equivalente autonómico, generando la obligación para la Administración autonómica de elaboración de planes de protección de dichas especies.

Por su parte, el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales se proyecta en la Comunidad Autónoma de Andalucía en la ordenación de temporal y limitación de la actividad de recogida de especies silvestres, pesca y/o marisqueo. Así, en primer lugar, puede hacerse referencia a la Resolución

¹³ *BOJA* núm. 219, de 15 de noviembre.

de 7 de noviembre de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Granada, sobre la recogida de setas en los terrenos forestales de la provincia¹⁴; y, con un alcance mayor, debe tenerse en cuenta tanto la Orden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, de 23 de noviembre, por la que se adaptan las jornadas y los horarios de las actividades de marisqueo y pesca profesional en el litoral andaluz¹⁵, como la Orden de 22 de febrero de 2018, por la que se establecen las tallas mínimas de captura y épocas de veda para los moluscos bivalvos y gasterópodos de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁶.

En todos los supuestos señalados, el objetivo es asegurar un aprovechamiento racional del recurso en cuestión, sea mediante la exigencia de autorización para la actividad de recolección correspondiente cuando no se dan los requisitos establecidos en la Resolución; sea mediante la ordenación de la actividad económica de pesca o marisqueo, a través del establecimiento de condiciones temporales y prohibiciones en su caso. Con ello la Comunidad Autónoma ejerce la competencia de gestión del artículo 148.1.9 CE en relación con el mandato de uso racional de los recursos naturales al que antes nos referíamos, en los términos del artículo 45.2 CE.

6. CIUDADES Y URBANISMO

Finalmente, esta Crónica concluye con una referencia a las disposiciones aprobadas en materia de urbanismo, en la medida en que se trata de un ámbito sectorial en el que, necesariamente, han de estar las exigencias derivadas del principio de desarrollo sostenible.

En este sentido, desde una perspectiva material, hemos de destacar el Acuerdo de 30 de enero de 2018, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, por el que se aprueba la formulación de la Agenda Urbana de Andalucía¹⁷. Expresamente señala el Acuerdo, en sus justificaciones, la importancia del desarrollo urbano a largo plazo, con el reto de diseñar ciudades competitivas

¹⁴ BOJA núm. 221, de 17 de noviembre.

¹⁵ BOJA núm. 228, de 28 de noviembre.

¹⁶ BOJA núm. 42, de 27 de febrero.

¹⁷ BOJA núm. 27, de 7 de febrero.

desde un punto de vista económico, “pero que resulten sostenibles y garanticen el futuro”, utilizando como instrumento las llamadas Agendas Urbanas.

Desde esta perspectiva, la Agenda pretende ser el marco de referencia para el desarrollo de políticas públicas sectoriales desde el territorio, permitiendo una cierta adaptación a los retos y características de diferentes tipologías de ciudades que puedan diferenciarse en Andalucía. Así, entre los contenidos de la Agenda, deberá incluirse el ambiental necesariamente, junto a cuestiones espaciales en sentido estricto, gobernanza, aspectos sociales y económicos (apartado cuatro). Sin duda, se trata de un instrumento novedoso, que debía señalarse en esta Crónica, habida cuenta de la importancia creciente de las ciudades como referencias territoriales de organización de la sociedad en las que, necesariamente, lo ambiental ha de estar presente.

Por último, en el período considerado, se aprueba la Orden de 29 de noviembre de 2017, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo¹⁸. El Consejo se configura como el órgano superior de carácter consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el marco del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en este ámbito (art. 2). En este sentido, el Consejo tiene atribuida la competencia para emitir informes y valoraciones en las materias enumeradas en el artículo 3.2 de la Orden, pero, además, podrá realizar propuestas sobre proyectos normativos, planificación territorial y urbanística o “cualesquiera otras encaminadas a la consolidación de un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible” (art. 3.3).

La Orden establece, junto al ámbito de actuación del Consejo que se ha mencionado, el entero régimen jurídico de funcionamiento del mismo y su composición, en tanto que disposición administrativa general de carácter orgánico.

¹⁸ BOJA núm. 233, de 5 de diciembre.