

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS
DE MEDIO AMBIENTE

Andalucía: Ejecución de previsiones estatutarias y legales, y protagonismo del control judicial¹

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario

Página

I.	TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.....	
II.	LEGISLACIÓN	
	A) Comunidad Autónoma de Andalucía.....	<i>La aprobación de una ley</i>
	B) Legislación ambiental.....	<i>-La adopción de medidas de</i>
	C) <i>La creación de nuevos tributos ambientales.....</i>	
	D) <i>La adopción de la Ley 7/2010 de la Dehesa.....</i>	
	E) <i>Modificaciones varias apru-</i>	<i>-Modificaciones varias apru-</i>
	F) <i>La creación de la Agencia de M</i>	<i>La creación de la Agencia de M</i>
III.	ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN	
	A) <i>Organización.....</i>	
	B) <i>Ejecución.....</i>	
	C) <i>El Reglamento de Autorización Ambiental Unificado</i>	
IV.	JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA.....	
	A) <i>Protección de la calidad a</i>	<i>Protección de la calidad a</i>
	B) <i>Prevalencia de la planifica</i>	<i>-Prevalencia de la planifica</i>
	C) <i>Prevalencia de los interese</i>	<i>-Prevalencia de los interese</i>
	D) <i>Nulidad del reglamento</i>	<i>Nulidad del reglamento</i>
	E) <i>Inexistencia de nexa causal en el incendio de Berrocal</i>	<i>Inexistencia de nexa causal en el incendio de Berrocal</i>

¹ Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (DER2010-18571) del Ministerio de Ciencia e Innovación.

F)

Necesidad de motivación de la alteración

V. LISTA DE AUTORIDADES.....

* * *

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2010 se ha producido una intensa actividad legislativa y de ejecución reglamentaria. Las novedades legislativas fundamentales vienen dadas de un lado, por la aprobación de una legislación de aguas propia: Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía con importantes contenidos medio ambientales; De otro, por la creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial (suprimiéndose EGMASA). Se cierra así un bucle histórico de modelo de agencia en la Administración ambiental de Andalucía. También se han producido novedades conectadas con el desarrollo de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Destacamos tres normas: 1) el Decreto 22/2010, de 2 de febrero, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía; 2) el Decreto 356/2010, de 3 agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada; y, 3) el Decreto 357/2010, de 3 agosto, por el que se Aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

II. LEGISLACIÓN

Seis son las innovaciones fundamentales producidas: A) La aprobación de una legislación de aguas propia: Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía con importantes contenidos medio ambientales; B) La adopción de medidas de simplificación y agilización administrativas con afección de la legislación ambiental; C) La creación de nuevos tributos ambientales; D) La adopción de la Ley de la Dehesa; E) modificaciones varias aprobadas en un acto legislativo en sustitución de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos o a las Leyes de Medidas administrativas; y, F) La creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre y la Ley 5/2010, de 11 junio, e Autonomía Local de Andalucía, que por razones obvias trataremos en el epígrafe relativo a la Organización.

A) LA APROBACIÓN DE UNA LEGISLACIÓN DE AGUAS PROPIA: LEY 4/2010, DE 8 DE JUNIO, DE AGUAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La Comunidad se dota así de Derecho propio en la materia con una norma de 115 preceptos estructurados en IX Títulos. La previsión del art. 50 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd) encuentra su desarrollo normativo directo en

nuestra Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su art. 8 establece como competencias autonómicas:

- a) La elaboración de la planificación hidrológica en las demarcaciones intracomunitarias y la participación en la planificación hidrológica de las demarcaciones intercomunitarias, en los términos de la legislación básica.
- b) En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica. En el ámbito del sistema del Chanza, la Administración de la Junta de Andalucía ordenará la distribución de los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a este sistema, de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado.
- c) La ordenación y concesión de los usos del agua, el control de la calidad del medio hídrico y las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las demarcaciones que exceden del ámbito territorial de Andalucía.
- d) La ordenación de los usos de las aguas subterráneas y la recarga de acuíferos.
- e) El establecimiento de normas de protección en el dominio público hidráulico, sus zonas asociadas y en las zonas inundables.
- f) La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue.
- g) La concesión para la desalación de aguas de las demarcaciones hidrográficas de Andalucía y la autorización de las obras e instalaciones destinadas a dicha finalidad, que deberán contar con el otorgamiento por la Administración General del Estado del correspondiente título para la ocupación del dominio público marítimo terrestre. Estas competencias se entenderán sin perjuicio de las que corresponden al Estado en materia de dominio público marítimo-terrestre y sobre programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra comunidad autónoma.
- h) La regulación y gestión de las situaciones de alerta y eventual sequía y la forma de aprovechamiento de las infraestructuras, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica sobre la materia.
- i) Las competencias establecidas por esta ley y la legislación básica sobre las comunidades de usuarios.
- j) La ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la determinación de su ámbito territorial.
- k) El establecimiento de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad exigibles a los mismos y su control.
- l) Las funciones de policía sobre los usos concedidos o autorizados y las instalaciones y obras hidráulicas en general.
- m) La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los periodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homo-

génea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.

n) La protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios y su participación en la Administración del agua.

ñ) La regulación y establecimiento de ayudas económicas a las entidades locales para actuaciones relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, así como las medidas de fomento a otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica.

o) En general, cuantas competencias atribuye la legislación básica en materia de agua a la Administración del agua y ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con las aguas que discurren íntegramente por el territorio de Andalucía y cualesquiera otras atribuciones que le correspondan por esta ley o el resto del ordenamiento jurídico.

Ello contrasta con el propio Estatuto que atribuye a Andalucía en su art. 50 la «competencia ejecutiva dentro de su ámbito territorial sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos

La inspiración de dicho precepto estatutario, una vez más, la encontramos en el Estatuto catalán, que en su art. 117, apartado 3 a), apodera dentro de su ámbito territorial a «a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos». La STC 31/2010, de 28 de junio, en su F. 65 no se refirió a este extremo². Pero la STC 49/2010, de 29 de septiembre, F. 2 erróneamente se remite al f.j. 65 de la anterior descartando la inconstitucionalidad expresamente³. La remisión de la STC 49/2010 carece de sentido.

2 Tan sólo afirma: «El art. 117.3 EAC se impugna al disponer la participación de la Generalitat "en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias". Los recurrentes consideran inconstitucional esta participación por estimar que su previsión no puede recogerse en un Estatuto de Autonomía, por condicionarse el ejercicio de una competencia estatal y, en fin, por no supeditar el contenido y alcance de la participación autonómica a lo que disponga el legislador estatal. En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

3 La STC 49/2010 de 29 de septiembre afirma literalmente: «Los apartados a) y c) del artículo 117.3 EAC, atribuyen, respectivamente, a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, "la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos", y "las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal". A juicio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente estos dos preceptos son inconstitucionales porque atribuyen a la Generalitat facultades de alcance extraterritorial y, en tal forma, lesionan las competencias exclusivas del Estado *ex* artículo 149.1.22.a) CE. *Los preceptos es-*

Sin embargo, paradójicamente, sí han existido críticas muy duras⁴. Ha pasado inadvertido un detalle no exento de importancia que es la calificación «ejecutiva» de las competencias. Porque el art. 149.1 23 CE legitima las medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente. Pero ello no implica necesariamente la gestión o ejecución. Un buen ejemplo es la EIA en infraestructuras estatales, donde la competencia para formular la EIA en virtud de una norma adicional de protección autonómica es estatal. En caso de conflicto de competencias, no tengo duda de que esta solución será extendida al ámbito de la calidad ambiental de las aguas intercomunitarias. Lo que contemplan el vigente art. 25.3 TRLA y los arts. 247 y 248 RPDH, en cuencas intercomunitarias, es la intervención autonómica por vía de informe. No vemos sentido a la atribución de competencias ejecutivas sólo en el tramo de las normas adicionales de protección. Una interpretación conforme a la Constitución exige –en nuestra opinión– restar en este caso del art. 42.2.3.º EAAnd «la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública». En fin, este precepto, que puede tener sentido en Cataluña, en Andalucía no lo tiene, pues las aguas intercomunitarias sobre las que se proyecta son aquellas sobre las que el art. 51 EAAnd afirma la competencia exclusiva. Una interpretación que salva la constitucionalidad es limitar la ejecución atribuida al campo estrictamente normativo. La atribución de competencias ejecutivas sobre medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos que realiza el art. 50 EAAnd debe ponerse en relación con la calidad ambiental de las aguas. En lo que se refiere a la calidad ambiental de las aguas, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante LGICA) la regula en sus arts. 78 a 88. Estamos ante competencias ambientales autonómicas de gestión. El art. 81 de dicha Ley asigna a la consejería competente en materia de medio ambiente:

- a) El control de calidad de las aguas y el control de la contaminación, mediante la fijación de valores límites de vertido y el cumplimiento de los objetivos medioambientales.
- b) El establecimiento, aprobación y ejecución de los programas de seguimiento del estado de las aguas continentales y litorales de competencia de la Comunidad Autónoma.
- c) La clasificación del estado de las aguas y la elaboración de informes sobre el mismo.
- d) La operación y el mantenimiento de los dispositivos de vigilancia y control que posibiliten el seguimiento de la calidad de las aguas.
- e) La declaración de zonas sensibles y menos sensibles, de acuerdo con la normativa sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, y de zonas vulnerables, de acuerdo con la normativa sobre contaminación por nitratos de origen agrario.

tatutarios ahora considerados no vulneran tampoco el orden constitucional de distribución de competencias, conforme ya dijimos en la repetida STC 31/2010, a cuyo fundamento jurídico 65 ahora nos remitimos una vez más.»

4 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas, «*Revista de Administración Pública*» núm. 173, mayo-agosto 2007, pgs. 341-342.

- f) El otorgamiento de las autorizaciones de vertido y el control y seguimiento de las condiciones establecidas en ellas.
- g) La potestad sancionadora en lo regulado en el presente capítulo en el ámbito de sus competencias.

El apartado tercero del art. 197 EAAnd establece el mandato para los poderes públicos de Andalucía de protección («protegerán») del ciclo integral del agua, y de promoción («promoverán») de su uso sostenible, eficiente y responsable, de acuerdo con el interés general. En desarrollo directo de esta previsión se ha dictado la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

Esta norma tiene como objetivo básico llevar a cabo un modelo de gestión que consiga un aprovechamiento sostenible del recurso, garantizando todos sus usos, primando el abastecimiento y los caudales ecológicos (art. 23 la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía) e impulsando aquellos que permitan una mayor creación de riqueza, empleo y cohesión territorial en Andalucía, en consonancia con las exigencias medioambientales de la Directiva Marco de Agua europea (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). La Ley de Aguas para Andalucía regula una planificación hidrológica *en la que priman los criterios de sostenibilidad, generación de riqueza y empleo y ordenación territorial*, más allá de la mera concepción del agua como un recurso económico, y dándole un sentido unitario a las distintas necesidades hídricas del territorio (arts. 24-28 la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía). La principal novedad es la flexibilización del régimen concesional, con la equiparación de las actividades económicas, para conseguir dar un impulso a aquellos nuevos sectores que generen un mayor valor añadido en términos de creación de riqueza y sean medioambientalmente sostenibles. La ley procede a la regulación de los *Bancos Públicos del Agua* en su art. 46, en tanto que instrumentos que podrán llevar a cabo esta flexibilización, atendiendo a nuevas demandas y dando entrada a nuevos sectores eficientes en el uso del recurso. Entre los aspectos ambientales de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía destacamos:

1. La enunciación de los objetivos ambientales enunciados en su art. 6⁵.

5 Éstos son: a) Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua, superficiales, subterráneas y de las zonas protegidas, y, en su caso, restaurarlas con objeto de alcanzar el buen estado ecológico de las mismas. Para ello se definirán, implementarán y garantizarán los caudales ambientales necesarios para la conservación o recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua. b) Conseguir un uso racional y respetuoso con el medio ambiente, que asegure a largo plazo el suministro necesario de agua en buen estado, de acuerdo con el principio de prudencia y teniendo en cuenta los efectos de los ciclos de sequía y las previsiones sobre el cambio climático. c) Reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico. d) Compatibilizar la gestión de los recursos naturales con la salvaguarda de la calidad de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos. e) Integrar en las políticas sectoriales y la planificación urbanística la defensa del dominio público hidráulico, la prevención del riesgo y las zonas inundables. f) Y en general los establecidos en el art. 80 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

2. La regulación legal de instrumentos de prevención del riesgo de inundación (arts. 58 y ss.).

3. La regulación de los Planes de inspección y control (art. 49).

B) LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN Y AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVAS CON AFECCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

En concreto, destacamos el Decreto Ley 7/2010, de 28 de diciembre, Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La norma regula un régimen para las inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía declaradas como tales por su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de Andalucía. El art. 11 de esta norma determina que a las actuaciones declaradas de interés estratégico para Andalucía, les será de aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, todo ello sin perjuicio de los plazos establecidos en la legislación básica del Estado. A esta declaración puede unirse la Declaración de interés autonómico (es la Disposición final segunda. Modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía).

C) LA CREACIÓN DE NUEVOS TRIBUTOS AMBIENTALES

Ha sido el art. 7 de la Ley 11/2010, de 3 diciembre, de Medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad⁶, que ha procedido a la creación del Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía.

D) LA ADOPCIÓN DE LA LEY 7/2010, DE LA DEHESA⁷

Esta norma contiene 24 preceptos y se estructura en un Título Preliminar, tres títulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El Título Preliminar establece el objeto y finalidad de la Ley, que está dirigida a promover una gestión y explotación racional y sostenible de la dehesa, su mejora y conservación. En el Título I, se definen los instrumentos para favorecer una planificación y gestión integral y sostenible de las dehesas. Se prevé la elaboración del Plan Director de las Dehesas de Andalucía como instrumento de planificación general para estos agrosistemas y, con carácter voluntario, la elaboración por parte de las personas titulares de dehesas de Planes Integrados de Gestión que se adecuen a los criterios del Plan Director. Por último, se crea la Comisión Andaluza para la Dehesa, estableciendo su composición y

6 BO Junta de Andalucía 15 diciembre 2010, núm. 243, pg. 8.

7 BO Junta de Andalucía 23 julio 2010, núm. 144, pg. 6.

funciones. El Título II, dedicado a la investigación y formación en torno a la dehesa, recoge el necesario impulso en estas materias mediante la definición de líneas estratégicas a seguir y a través de unidades o centros específicos. Por último, en el Título III se prevé la puesta en marcha de medidas de fomento que vinculen contractualmente los esfuerzos adicionales que hayan de poner en práctica los gestores de la dehesa para alcanzar los objetivos que se fija esta Ley, incluyendo también medidas adicionales que garanticen la conservación y protección de estos espacios. La norma ha sido polémica desde su gestación. El dictamen aprobado por el Consejo Económico y Social de Andalucía con fecha de 3 de marzo cree que el Anteproyecto de Ley adolecía en diversos preceptos de un exceso de indeterminación y buenas intenciones impropios de una norma jurídica. Igualmente, consideraba que el objeto de la Ley manifestado en su artículo 1 no se corresponde con el contenido y naturaleza de los preceptos que conforman su articulado y pone en consideración la manifestación de la Consejería de Presidencia, en su Informe de 12 de abril de 2007, en relación a que el Anteproyecto está plagado de expresiones más propias de un programa de políticas públicas o de un plan de actuaciones que de un texto jurídico. Según el CES de Andalucía, la falta de determinación legal obligará a un uso excesivo e inadecuado de la norma reglamentaria, lo que puede ocasionar ciertos problemas de vacíos reguladores y contribuir a la desnaturalización del texto examinado. Junto a ello, el dictamen recomienda, en aras de una mayor seguridad jurídica, evitar la utilización de conceptos indeterminados o expresiones ambivalentes. También establece que si bien la Ley asigna importantes cometidos y actuaciones a las entidades locales territoriales, ello debe verse acompañado de la correspondiente dotación de medios y recursos. En fin parece que estamos ante una norma que se inscribe en lo que PORRAS NADALES denomina leyes proclamáticas, «leyes que no resultan ser, como antaño, un conjunto sistemático de mandatos normativos, sino una serie de proclamaciones, aseveraciones o postulados discursivos, bastante ajenos a los contenidos prescriptivos propios de una norma jurídica»⁸.

E) MODIFICACIONES VARIAS APROBADAS EN UN ACTO LEGISLATIVO EN SUSTITUCIÓN DE LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO A LOS PRESUPUESTOS O A LAS LEYES DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

En este caso la modificación viene operada por la Ley 3/2010, de 21 mayo, que modifica diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006\3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior⁹. La norma trae causa del Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre 2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Ésta Ley se dirige a satisfacer en determinadas normas (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio,

⁸ <http://www.diariodesevilla.es/articulo/opinion/836055/las/leyes/proclamaticas.html> (8-3-2011).

⁹ BO Junta de Andalucía 8 junio 2010, núm. 111, pg. 6.

Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de Régimen Jurídico del Espacio Natural de Doñana y en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres), la necesidad de tipificar determinadas infracciones en los casos en los que por vía reglamentaria se establezcan mecanismos alternativos al régimen de autorización para determinadas y concretas actuaciones siempre que no pongan en peligro los valores a proteger. Vemos criticable la marginación de la LGICA de este proceso. De forma que, *en tanto modificaciones legislativas en norma con rango de Ley no sean llevadas a cabo a imagen y semejanza de las realizadas por el Decreto-ley 3/2009, de 22 diciembre o la Ley 3/2010, de 21 mayo, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12-12-2006 (LCEur 2006, 3520), del Parlamento, el margen de actuación es inexistente respecto a la sustitución de la calificación ambiental por la declaración responsable o un régimen de comunicación previa.*

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

A) ORGANIZACIÓN

El Decreto 139/2010, de 13 de abril, establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente¹⁰. Básicamente se suprime la Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental. Con tal motivo, las competencias que tenía directamente asignadas dicho Centro Directivo se atribuyen a los restantes en función de su ámbito competencial. De esta forma, las competencias relativas a prevención y calidad ambiental se asignan a la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental. Asimismo, se dispone que sea la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental la que asuma las funciones de planificación que correspondían a la Secretaría General extinta. De otro lado, para racionalizar las funciones de la Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental, se procede a excluir de las mismas las de participación ciudadana, que pasan a ejercerse por la Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales, cuya denominación, a su vez, se modifica, siendo la nueva la de Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana.

En el ámbito organizativo, sin embargo, destacamos la creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, mediante el Decreto-ley 5/2010, de 27 julio¹¹ y por el Decreto-ley 6/2010, de 23 noviembre, de Medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 julio 2010 (LAN 2010, 313), que aprueba medidas urgentes en materia de reordenación del sector público (hoy la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del Sector Público de Andalucía¹²), así como la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía¹³.

10 BO Junta de Andalucía 14 abril 2010, núm. 71, pg. 64.

11 BO Junta de Andalucía 28 julio 2010, núm. 147, pg. 6.

12 BO Junta de Andalucía 21 febrero de 2011, núm. 36, pg. 6.

13 BO Junta de Andalucía 23 junio 2010, núm. 122, pg. 6.

Especialmente conflictivo ha sido el régimen resultante del personal que ha desatado las protestas sindicales. Mediante acuerdo de 7 de diciembre de 2010 adaptado por la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía en su reunión de 18-11-2010, en materia de Reordenación del Sector Público se ha garantizado uno de los puntos de conflicto mas importantes. De este modo, el personal laboral procedente de las entidades instrumentales suprimidas se integrará en la nueva entidad resultante de acuerdo con las normas reguladoras de la sucesión de empresas, en las condiciones que establezca el citado protocolo de integración, y tendrá la consideración de personal laboral de la agencia pública empresarial o de la agencia de régimen especial. El acceso, en su caso, de este personal a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía, solo podrá efectuarse mediante la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

Debemos también hacer referencia a la Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía cuyo artículo 9 apartado 12 determina como competencias municipales la «Promoción, defensa y protección del medio ambiente», que incluye:

- a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento.
- b) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.
- c) La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.
- d) La aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.
- e) La ordenación, ejecución y control de las áreas del territorio municipal que admitan flujos luminosos medios y elevados y el establecimiento de parámetros de luminosidad.
- f) La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.
- g) La programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.
- h) La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía.

La atribución de la declaración y delimitación de suelo contaminado, y la aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término

municipal nos parece un craso error porque sencillamente, la mayoría de los municipios carecen de capacidad y medios técnicos para ello.

B) EJECUCIÓN

Las listas de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes:

a) Inspecciones Ambientales y control y prevención ambiental

— Decreto 356/2010, de 3 agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio 2007 (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental¹⁴. Por su indudable relevancia e interés lo analizamos de forma individualizada en el epígrafe siguiente.

— Decreto 357/2010, de 3 agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética¹⁵.

— Decreto 309/2010, de 15 junio, por el que se modifica el Decreto 43/2008, de 12 febrero 2008 (LAN 2008, 103), regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía¹⁶.

— Resolución de 25 enero 2010 por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2010¹⁷.

— Resolución de 21 diciembre 2010, por la que se aprueba el Plan de Inspecciones Medioambientales para 2011¹⁸.

— Orden de 20 septiembre 2010, por la que se establece la tramitación telemática para el suministro de información relativa al seguimiento de los vertidos¹⁹.

b) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

— Decreto 369/2010, de 7 septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía (PORMIAN 2010-2013)²⁰.

14 BO Junta de Andalucía 11 agosto 2010, núm. 157, pg. 9.

15 BO Junta de Andalucía 13 agosto 2010, núm. 159, pg. 6.

16 BO Junta de Andalucía 18 junio 2010, núm. 119, pg. 9.

17 BO Junta de Andalucía 25 febrero 2010, núm. 39, pg. 40.

18 BO Junta de Andalucía 11 enero 2011, núm. 6, pg. 52.

19 BO Junta de Andalucía 18 octubre 2010, núm. 203, pg. 67.

20 BO Junta de Andalucía 23 septiembre 2010, núm. 187, pg. 29.

— el Decreto 371/2010, de 14 septiembre, por el se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 noviembre 2001²¹.

— Decreto 313/2010, de 22 junio, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y el Programa Operativo Horizonte 2011²².

— Acuerdo de 20 abril 2010, por el que se modifica el de 28-7-2009 (LAN 2009, 394), que acuerda la formulación del Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019²³.

— Acuerdo de 3 agosto 2010 del Consejo de Gobierno de Formulación del Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía (2011-2020)²⁴.

c) Espacios protegidos

— Decreto 48/2010, de 23 febrero, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión²⁵.

— Orden de 25 enero 2010, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por el Decreto 227/1999, de 15 noviembre 1999²⁶.

— Orden de 22 septiembre 2010, por la que se prorroga la vigencia del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de La Ratosa, aprobado por Decreto 248/1999, de 27 diciembre 1999²⁷.

d) Subvenciones y ayudas ambientales

— Decreto 438/2010, de 14 diciembre, por el que se modifica el Decreto 23/2009, de 27 enero 2009 (LAN 2009\63), por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente y del desarrollo energético sostenible que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía²⁸.

— Orden de 23 julio 2010 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Na-

21 BO Junta de Andalucía 30 septiembre 2010, núm. 192, pg. 5.

22 BO Junta de Andalucía 7 julio 2010, núm. 132, pg. 66.

23 BO Junta de Andalucía 10 mayo 2010, núm. 89, pg. 26.

24 BO Junta de Andalucía 13 agosto 2010, núm. 159, pg. 16.

25 BO Junta de Andalucía 12 marzo 2010, núm. 49, pg. 84.

26 BO Junta de Andalucía 17 febrero 2010, núm. 32, pg. 64.

27 BO Junta de Andalucía 18 octubre 2010, núm. 203, pg. 63.

28 BO Junta de Andalucía 31 diciembre 2010, núm. 255, pg. 29.

cional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada, y efectúa su convocatoria para 2010²⁹.

— Orden de 17 septiembre 2010, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las inversiones en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente en las empresas y efectúa la convocatoria correspondiente a 2010³⁰.

— Orden de 7 diciembre 2010 por la que se modifica la de 4 febrero 2009 (LAN 2009, 73), que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para los años 2009-2014³¹.

— Orden de 20 diciembre 2010, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de actuaciones puntuales como estrategia ante el cambio climático en los municipios adheridos al Programa de Sostenibilidad Urbana Ciudad 21, y convoca ayudas para el año 2011³².

— Orden de 21 diciembre 2010, por la que se deroga la de 15 abril 2009 (LAN 2009, 229), que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa³³. La norma invoca la crisis y la consiguiente restricción presupuestaria para justificar el abandono de esta línea de subvenciones tras haberse realizado dos convocatorias.

— Resolución de 17 febrero de 2010 por la que se establece la aplicación de las reducciones y exclusiones en caso de incumplimiento por criterios de admisibilidad a las ayudas agroambientales en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para el periodo 2007/2013³⁴.

e) Instrumentos de mercado

— Decreto 22/2010, de 2 de febrero, por el que se regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía³⁵.

f) Energías renovables

— Orden de 7 diciembre 2010 por la que se modifica la de 4 febrero 2009 (LAN 2009, 73), que establece las bases reguladoras de un programa de incentivos para el

29 BO Junta de Andalucía 9 agosto 2010, núm. 155, pg. 41.

30 BO Junta de Andalucía 27 octubre 2010, núm. 210, pg. 7.

31 BO Junta de Andalucía 16 diciembre 2010, núm. 244, pg. 5.

32 BO Junta de Andalucía 28 enero 2011, núm. 19, pg. 23.

33 BO Junta de Andalucía 3 enero 2011, núm. 1, pg. 65.

34 BO Junta de Andalucía 10 marzo 2010, núm. 47, pg. 9.

35 BO Junta de Andalucía 16 febrero 2010, núm. 31, pg. 31.

desarrollo energético sostenible de Andalucía y efectúa su convocatoria para los años 2009-2014³⁶.

g) Organismos modificados genéticamente

— Decreto 320/2010, de 29 junio, por el que se regulan los órganos competentes y los procedimientos administrativos en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente³⁷

h) Ordenanzas municipales

Destacamos la aprobación de las siguientes Ordenanzas

— Ordenanza Municipal de Actividades del Ayuntamiento de Sevilla de 1 enero 2010³⁸ y Ordenanza municipal reguladora del procedimiento de tramitación de licencias o autorizaciones, mediante la comunicación previa o declaración responsable del Ayuntamiento de Cádiz de 1 enero 2010³⁹. Estas dos normas están destinadas a servir de modelo para la adaptación exigida por Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios, que trasponen la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, de servicios en el mercado interior introduciendo, junto a las licencias, la comunicación previa y la declaración responsable como mecanismos ordinarios de intervención en el ámbito local.

— Ordenanza municipal reguladora de la tramitación de licencias urbanísticas del Ayuntamiento de Granada de 23 de diciembre de 2010⁴⁰.

— Ordenanza reguladora de la instalación y funcionamiento de infraestructuras radioeléctricas del Ayuntamiento de Jaén de 12 de febrero 2010⁴¹.

C) EL REGLAMENTO DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL UNIFICADA

Como ya hemos visto de conjunto de normas ejecutivas destacamos el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, y se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de

36 BO Junta de Andalucía 16 diciembre 2010, núm. 244, pg. 5.

37 BO Junta de Andalucía 16 julio 2010, núm. 139, pg. 6.

38 BO Sevilla 8 julio 2010, núm. 156, pg. 16.

39 BO Cádiz 24 diciembre 2010, núm. 244, pg. 20.

40 BO Granada 29 diciembre 2010, núm. 248, pg. 21.

41 BO Jaén 11 marzo 2010, núm. 57, pg. 2571.

la Ley 7/2007, de 9 julio 2007 (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Recordemos que la LGICA, regula la prevención ambiental estableciendo la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la evaluación ambiental estratégica, la Calificación ambiental y las autorizaciones de control de la contaminación ambiental. De acuerdo con el art. 19.3 LGICA, la autorización ambiental unificada es la «Resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente en la que se determina, a los efectos de protección del medio ambiente, la viabilidad de la ejecución y las condiciones en que deben realizarse las actuaciones sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en esta Ley y lo indicado en su Anexo I». Lo relevante e innovador es que en la autorización ambiental unificada *se integran todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta en marcha de las actuaciones.*

El Decreto 356/2010, de 3 de agosto, desarrolla dichas previsiones de la LGICA constado de 49 preceptos y ocho anexos:

— ANEXO I. Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental. Recordemos que la Disposición Final 2ª de la LGICA autoriza al Consejo de Gobierno a modificar el Anexo I, y esto es justamente lo que se ha realizado.

— ANEXO III. Documentación para el Estudio de Impacto Ambiental de actuaciones sometidas al procedimiento ordinario.

— ANEXO IV. Documentación para el estudio de impacto ambiental de las actuaciones sometidas al procedimiento abreviado de autorización ambiental unificada.

— ANEXO V. Documentación básica.

— ANEXO VI. Documentación autorizaciones sectoriales.

— ANEXO VIII. Autorizaciones ambientales que se integran, en su caso, en la autorización ambiental unificada de proyectos contemplados en el anexo I.

De la regulación destacamos los siguientes aspectos:

a) La determinación de umbrales de no sujeción en proyectos sometidos por razón de la afección de espacios de la red natura. Es el artículo 2 letra d) del Decreto 356/2010, de 3 de agosto. Este dispone

«En cualquier caso, se considerarán excluidas, por entenderse que son inocuas o no afectan de forma apreciable a los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000, las siguientes actuaciones:

1.ª Actuaciones que se desarrollen en suelo urbano o urbanizable ordenado o sectorizado, incluidas las sometidas a calificación ambiental.

2.ª Actividades e instalaciones no sometidas a algún procedimiento de autorización de control de la contaminación ambiental recogido en el artículo 46 del la Ley 7/2007, de 9 de julio, en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, que

ocupen una superficie inferior a 500 metros cuadrados o supongan una ampliación de la superficie previamente ocupada inferior a 100 metros cuadrados y siempre que la superficie total ocupada sea inferior a 500 metros cuadrados.

3.^a Construcciones asociadas a explotaciones agrarias, en suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, que ocupen una superficie inferior a 500 metros cuadrados o supongan una ampliación de la superficie previamente ocupada inferior a 100 metros cuadrados y siempre que la superficie total ocupada sea inferior a 500 metros cuadrados.

4.^a Actuaciones que, habiendo sido objeto de una evaluación global de sus posibles repercusiones, sean consideradas inocuas para la Red Ecológica Europea Natura 2000 mediante pronunciamiento público y motivado de la Consejería competente en materia de medio ambiente».

Vemos especialmente problemáticas las exclusiones 1, 2 y 3. Y creemos que pueden conculcar el Derecho de la Unión Europea. Recordemos que la jurisprudencia del TJCEE (hoy TJUE) ha declarado *ex principio* de cautela la necesidad de una interpretación pro evaluación. Es *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, § 46 y 47, Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, (Gran Sala) en el asunto C-127/02 (Cuestión prejudicial planteada por el Raad van State⁴²) en la cual se refuerza la exigencia de EAE en función del principio de cautela.

b) La regulación de la potestad de exclusión en el art. 4 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto obligando a que el acuerdo de exclusión sea motivado y contenga las previsiones ambientales que en cada caso se estimen necesarias en orden a minimizar el impacto ambiental de la actuación excluida. El precepto impone que Dicho acuerdo sea publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y que se ponga a disposición de las personas interesadas, la siguiente información: 1) La decisión de exclusión y los motivos que la justifican. 2) La información relativa al examen sobre las formas alternativas de evaluación del proyecto excluido.

c) La determinación reglamentaria precisa del concepto de modificación sustancial que obliga al procedimiento AAU (art. 9.2): A saber tendrán la consideración de modificaciones sustanciales aquéllas que impliquen, cualquiera de las siguientes circunstancias:

1) Un incremento superior al 25% de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que la actividad tenga autorizados. En el caso de emisión acústica, cualquier modificación que suponga un incremento de más de 3 decibelios (dBA) en la potencia acústica total de la instalación.

2) Un incremento superior al 25% del caudal del vertido o de la carga contaminante de las aguas residuales en cualquiera de los parámetros que la actividad tenga autorizados, así como la introducción de nuevos contaminantes. En el caso de vertidos de sustancias peligrosas o prioritarias, cualquier modificación que suponga un incre-

42 Al respecto véase el certero comentario de GARCÍA URETA & CUBERO MARCOS, José Ignacio, «Directiva de Hábitats: principio de precaución y evaluación de planes y proyectos», *RVAP*, núm. 70, septiembrediciembre 2004, pgs. 361-381.

mento superior al 10%, analizando en su conjunto tanto vertidos como emisiones y pérdidas.

3) Una generación de residuos peligrosos que obligara a obtener la autorización regulada en el artículo 99 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o bien un incremento de más del 25% del total de residuos peligrosos generados, o de más del 50% de residuos no peligrosos, incluidos los residuos inertes, cuando se deriven del funcionamiento habitual de la actividad.

4) Un incremento en el consumo de recursos naturales o materias primas superior al 50%.

5) Afección por ocupación de suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado.

En el caso de actividades existentes se tendrá en cuenta para el cálculo lo establecido en las correspondientes autorizaciones sectoriales, en los procedimientos de prevención y control ambiental a los que hayan sido sometidas o en el condicionado de la autorización ambiental unificada que originariamente se hubiese otorgado. Igualmente, se considerará que existe modificación sustancial cuando las sucesivas modificaciones experimentadas por la actividad durante la vigencia de la autorización ambiental unificada impliquen la superación de alguno de los límites previstos en el apartado anterior.

d) El rescate en el nivel reglamentario de preceptos de la derogada Ley de protección ambiental (como, por ejemplo, el art. 13.2 «En todo caso serán consultados los Ayuntamientos de los municipios afectados»).

e) La regulación en el Capítulo III de las particularidades del procedimiento abreviado –cuyo plazo máximo para dictar y notificar la correspondiente resolución será de seis meses– aplicable tanto a las actuaciones recogidas en el Anexo I que, de acuerdo con lo previsto en el mismo, puedan obtener la autorización ambiental unificada por dicho procedimiento (art. 27), como a las actuaciones cuya evaluación de impacto ambiental corresponda al órgano ambiental de la Administración General del Estado (arts. 28 a 29). En la iniciación, se recoge la posibilidad de que la presentación de solicitudes de autorización ambiental unificada pueda efectuarse por medios telemáticos⁴³.

El Decreto 356/2010, de 3 de agosto en su Capítulo VIII, arts. 45 a 48 regula igualmente el Registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emitan compuestos orgánicos volátiles susceptibles de autorización específica, creado por el artículo 18 de la Ley 7/2007, de 9 de julio.

En fin, el lector comprenderá que la exposición detallada de la norma excede del propósito del presente observatorio. La norma, que es innovadora respecto el derecho

⁴³ El art. 15 apartado 3 determina que la presentación de solicitudes podrá efectuarse también por medios telemáticos en el Registro Telemático Único de la Administración de la Junta de Andalucía a través de la aplicación correspondiente disponible en el portal del ciudadano «andaluciajunta.es», así como en la página web de la Consejería de Medio Ambiente en la dirección www.juntadeandalucia.es/medioambiente, en los términos previstos en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), el artículo 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y demás normativa de aplicación, mediante el acceso a la correspondiente aplicación.

básico, está destinada a ser vivo experimento en el marco del federalismo cooperativo. Nos encontramos con una norma que, por ser divergente del modelo, ciertamente presenta mayores dificultades y problemas.

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos mas destacados producidos en este año.

A) PROTECCIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL DE LA CIUDAD. LIMITES AL *IUS VARIANDI* DEL PLANIFICADOR EN LA RESTRICCIÓN DE LAS ZONAS VERDES

Resaltamos la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 2 febrero de 2010 (JUR 2010, 306605) que afecta la decisión de ubicar la biblioteca general de la Universidad en una de las zonas verdes emblemáticas de Sevilla. La Sentencia controla la discrecionalidad municipal y declara nula la modificación operada. Transcribimos literalmente tres de sus fundamentos de Derecho (14º a 16º).

DECIMOCUARTO: La calificación de equipamiento de uso educativo no puede justificarse en el ius variandi por las exigencias legales de los preceptos analizados que protegen intereses públicos, los cuales han sido vulnerados por la calificación como se acaba de expresar, sin que por otra parte los intereses educativos sufran merma en su consideración y planificación, desde el momento en que la Administración reconoce la existencia de lugares alternativos para la ubicación y edificación de la biblioteca, con lo cual los intereses que representa la Universidad en modo alguno se perjudicarían. Mas allende la calificación discrecional no resiste el control judicial que en esta sentencia se debe hacer, respecto de la verificación de la realidad de los hechos y la coherencia lógica de la opción elegida, con arreglo a la doctrina expuesta en el fundamento jurídico octavo. La decisión atenta contra la ordenación estructural de la ciudad, contra un sistema general y contra un parque, que como se ha dicho con anterioridad, como determinaciones fueron racionales y coherentes con el desarrollo urbanístico, de ahí que no deban sufrir variación. Por tanto, la realidad de los hechos demuestra que se ha procedido a la limitación de un parque que como tal no puede ser objeto de limitación, disminución, cercenación, debilitamiento, empuqueñecimiento, pues entra dentro del concepto de sistema general que supuso una reserva básica de terrenos para destino dotacional público

DECIMOQUINTO: Si con anterioridad se ha afirmado la irracionalidad de la calificación de la revisión del Plan por vulnerar los preceptos urbanísticos y no superar el control de los hechos determinantes, a ello debe añadirse que la limitación del parque como zona verde supone añadir un plus de irracionalidad e incoherencia a la revisión impugnada. El desarrollo sostenible y el principio de integración en materia urbanística exigen que la opción urbanística elegida ha de serla mas coherente y racional, con los indicados principios que rigen la materia urbanística y medioambiental, y en el supuesto presente ha de reiterarse que al existir diferentes opciones de ubicación de la edificación, la opción elegida queda lejos de ser la mas coherente y racional en el espacio urbanístico y en el medio ambiental.

DECIMOSEXTO: La revisada calificación de equipamiento de uso educativo tampoco puede encontrar justificación y motivación en la Memoria de Ordenación,

pues ya se dijo que el valor de la Huella Ecológica como indicador para Andalucía y para Sevilla, según la Junta de Andalucía en el año 2001, demuestran la insostenibilidad física del modelo, al señalarse que la Aglomeración Urbana de Sevilla poseía a mediados de la década una huella ecológica que excedía en casi 24 veces su superficie, y en 2,6 la de toda la provincia. *Ciertamente ha de aceptarse que el principio de sostenibilidad debe interpretarse en la posibilidad de concebir sostenibilidades locales en un marco de insostenibilidad general. Pero ello no puede justificar la cercenación de un parque público y de una zona verde, que en sí mismos conceptual, medio ambiental y urbanísticamente son sostenibles por lo que a sensu contrario su segregación parcial no lo puede ser y ello con independencia de que el proyecto arquitectónico del edificio supere los índices y niveles de sostenibilidad como tal edificación, en la medida en que la indicada sostenibilidad del proyecto arquitectónico no puede suplir la carencia de justificación sostenible de la calificación que supone la limitación de un espacio libre, un parque y una zona verde. La calificación de equipamiento de uso educativo no puede entenderse que suponga una correcta y racional estrategia de desarrollo sostenible, en cuanto que no se puede afirmar que tendiese a la búsqueda de factores de equilibrio entre naturaleza y ciudad, antes al contrario la eliminación de una parte del parque determinaría un desequilibrio de los conceptos perseguidos por la Memoria. No puede encontrar amparo la calificación de equipamiento de uso educativo en el tratamiento que contempla la Memoria de Ordenación de los espacios libres, a los que considera de necesaria integración en la estructura urbana, basada en una concepción jerárquica de los espacios libres, desde los espacios con valores ambientales relevantes hasta el jardín de barrio e incluso el patio y el jardín privado, pasando por los parques metropolitanos y los parques urbanos. Indica la Memoria que debe conseguirse una sucesión, en definitiva, de espacios libres con carácter y dedicación al ocio, al esparcimiento o al fomento de espacios naturales, lo cual no se consigue con la nueva calificación, la actuación no fomenta precisamente la integración y sucesión de los espacios libres y lo que hace es limitar uno de los mas significativos».*

B) PREVALENCIA DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL SOBRE LA URBANÍSTICA Y LEGITIMIDAD DE LAS CLASIFICACIONES *EX LEGE* DE SUELO NO URBANIZABLE DE ESPECIAL PROTECCIÓN.

Así lo declara la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 19 de noviembre 2010, F. 3º, Ponente CALVO ROJAS⁴⁴ negando que terrenos destinados a sistemas generales tengan que ser clasificados al menos como suelo urbanizable.

44 «En primer lugar, la limitación de la potestad de planeamiento por la legislación medioambiental, que se traduce en la prevalencia de la planificación de espacios naturales sobre la planificación territorial y urbanística, es una constante en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (artículo 5.2); y esa misma prevalencia es mantenida en el artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que deroga la anterior ley 4/1989. En fin, las últimas reformas de la legislación básica estatal sobre el régimen del suelo, que han desembocado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260), establecen como principio rector de la actuación administrativa en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo «la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje» (Artículo 2.2.a); enfatizando el artículo 13.4 la prevalencia de la planificación medio ambiental. Por tanto, esa prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística está sólidamente asentada en nuestro ordenamiento jurídico, habiendo sido además resaltada por la jurisprudencia, siendo muestra de ello las sentencias de 27 de noviembre de 2003 (RJ 2003, 8850), (casación 8459/1999) y 13 de noviembre de 2009 (RJ 2010, 1745) casación 3511/2005); no habiendo razones para dudar de la plena constitucionalidad de esta prevalencia. Dicho esto, la clasificación de los terrenos

C) PREVALENCIA DE LOS INTERESES AMBIENTALES EN LA PONDERACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 20 de octubre de 2010, RJ 2010\7410, Ponente PERELLÓ DOMENECH, F. 2º, confirma respecto de una cantera en Granada la doctrina solidamente consolidada en la jurisprudencia del TS⁴⁵.

D) NULIDAD DEL REGLAMENTO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA (DECRETO 326/2003, DE 25 DE NOVIEMBRE), QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN ANDALUCÍA

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 12 de julio de 2010 (RJ 2010, 6187) ha declarado la nulidad de la norma en cuanto exige determinados requisitos para que aquellos tengan la consideración de técnicos acreditados. En concreto el TS considera, respaldando el fallo de instancia, que más allá de la cualificación técnica implícita en la titulación académica, la reglamentación impugnada subordina la intervención de los técnicos titulados al cumplimiento de unos requisitos adicionales –aquéllos que dan acceso a la condición de «técnico acreditado»– cuya exigencia carece de respaldo legal y supone una intervencionismo administrativo injustificado.

E) INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL EN EL INCENDIO DE BERROCAL

Así lo declara nuevamente la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), de 4 de marzo de 2010 (JUR 2010, 268540), Ponente MÉNDEZ MARTÍNEZ, F. 4º y 5º. El fallo en la línea de otros anteriores se nos antoja pequeño para la dimensión de fuego –Un incendio forestal que calcinó mas de 28.000 hectáreas en Huelva y Sevilla en julio de 2004– y la enjundia jurídica de aspectos implicados (culpa *in vigilando*, *in omitiendo*, *in «extinguendo»*)⁴⁶.

que ahora nos ocupan como suelo no urbanizable era obligada por aplicación de la Ley 2/1989, pues el planificador no podía desconocer los efectos de esa Ley en los terrenos que forman el paraje natural de la Desembocadura del Río Guadalhorce, por elemental aplicación del principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la Constitución [RCL 1978, 2836]). Y esta constatación priva de trascendencia a las alegaciones de la parte recurrente sobre la necesidad de que los terrenos destinados a sistemas generales sean clasificados al menos como suelo urbanizable, pues tan radical afirmación se pretende apoyar en determinados preceptos del Reglamento de Planeamiento siendo claro que ningún precepto reglamentario puede prevalecer sobre una norma legal cuyo contenido es claro e inequívoco».

45 Véase nuestro trabajo «El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: La suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del TS», *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero-abril 1998, pgs. 169-198.

46 Al respecto, véase el magistral trabajo *ad hoc* de SÁNCHEZ SÁEZ, «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por incendios forestales», *Revista de Administración Pública*, núm. 179, 2009, pgs. 87-141.

F) NECESIDAD DE MOTIVACIÓN DE LA ALTERACIÓN DEL TRAZADO DE LAS LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN

Es la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Granada, núm. 113/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1), de 25 enero (JUR 2010, 331604), Ponente MARTÍN MORALES, F. 6º, que transcribimos parcialmente

« ...Con ello, la Sala considera que existía un trazado anterior del que ya derivaba la imposición de las correspondientes servidumbres. Y este trazado es objeto de modificación para alargar el servicio a la empresa beneficiaria por su imposición (en lo alto del monte) y para mejorar la prestación del suministro a la localidad de Garnatilla, y para ello se modifica el trazado previo señalado en el mapa obrante en el expediente administrativo con las líneas discontinuas, por el trazado establecido con línea continua; sin que se proceda por parte de la Administración recurrida a valorar la conveniencia de este cambio y a razonar la necesidad de imposición de una servidumbre mucho más gravosa a la parte recurrente. Y precisamente esto engarza con el planteamiento esgrimido por la actora en el sentido de entender que existían soluciones más favorables para el medio ambiente y para la salud de las personas y menos dañosas para las fincas de titularidad de la entidad recurrente, que no fueron valoradas; como pudiera haber sido mantener el mismo trazado antiguo, acercando el suministro a la localidad de Garnatilla y retomando el anterior trazado, y una vez pasado el Cortijo Oliver (referido como de Burgo en el mapa), ascender en el monte para acercar el suministro a la Cadena Ser.

Es concretamente esta falta de motivación en el ejercicio de la facultad administrativa la que ha de determinar su nulidad, ya que no se justifica en el expediente administrativo porqué el nuevo trazado es más idóneo que el anterior ya existente, circunstancia que supone el incumplimiento del ejercicio por parte de la Administración de uno de los requisitos necesarios para que el ejercicio de la potestad discrecional se ajuste a la legalidad».

La sentencia exige la motivación como requisito de validez de la solución que impone el ejercicio de potestades discrecionales que inciden sobre el medio ambiente. Esta sentencia progresiva, no obstante, había rechazado la invocación del principio de cautela en su F. 4º, al que remitimos al lector por su indudable interés. En fin, tanto esta sentencia como la STSJ de 2 febrero de 2010 se inscriben en los límites del ejercicio del control jurisdiccional de la discrecionalidad de la Administración ambiental. La polémica PAREJO ALFONSO/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sigue y seguirá viva porque refleja los problemas estructurales (y geo-institucionales) que impone la separación de poderes en el Estado de Derecho.

V. LISTA DE AUTORIDADES

Lista de autoridades

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/ç>

Consejero: D. José Juan Díaz Trillo

Viceconsejero: Juan Jesús Jiménez Martín

Secretaría General técnica

Dña. Macarena Bazán Sánchez

Secretaría General de Planificación, Cambio climático y Calidad ambiental

Esperanza Caro Gómez

Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental

Esperanza Pérez Acosta

Dirección General de Gestión del Medio Natural

Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana

Dña. Rocío Espinosa de la Torre

Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano

D. José Fiscal López

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental

Jesús Nieto González

Agencia Andaluza del Agua: Director Gerente Juan Paniagua Díaz

EGMASA: Consejero Delegado: D. Francisco Mora Recio