

QUINTA PARTE  
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO  
AMBIENTE



## Andalucía: fin de un ciclo de política ambiental<sup>1</sup>

---

JESÚS JORDANO FRAGA

Sumario: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.–2. LEGISLACIÓN.–3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. *Organización*. 3.2. *Ejecución*. A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B) Espacios protegidos. C) Calidad ambiental. D) Información ambiental y participación. E) Subvenciones y ayudas ambientales. F) Instrumentos de mercado. G) Energías renovables. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. *Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente*. 4.2. *Prevalencia de los intereses ambientales en la tutela cautelar*. 4.3. *Inexistencia de silencio positivo en contra de la legalidad urbanística. Silencio administrativo y espacios protegidos*. 4.4. *Responsabilidad patrimonial de la Administración Ambiental*. 4.5. *Carácter operativo de las autorizaciones ambientales*. 4.6. *Administración Local. Telecomunicaciones, Ordenación del territorio y urbanismo*. 4.7 *Inexistencia de justificación para la exclusión de los ingenieros de montes y agrónomos*. 5. LISTA DE AUTORIDADES.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el año 2011 se ha producido una moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un final de legislatura y, muy probablemente, del final de un ciclo. Las novedades legislativas vienen dadas de un lado, por la aprobación de la Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar; La aprobación de la Ley 16/2011 de la Salud –que reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental–; la aprobación de la Ley de Reordenación del Sector Público y la Ley 4/2011, de 6 de junio, de Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación; la Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía; y, por último, la introducción de elementos sostenibilidad en la norma rectora del ordenamiento turístico. Es fácil percibir que en el nivel legislativo este año no han existido normas ambientales *ex novo* ni reformas importantes de normas líderes del grupo normativo ambiental. Lo que se ha producido es la penetración del principio

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

de protección ambiental en otras políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma como el turismo, la salud o la calidad alimentaria. Estamos, por decirlo así, ante un modelo maduro de protección ambiental en el que más que nuevas normas se producen meros *aggionamientos*, refundiciones o codificaciones. Queda lejos la época de las novedades «estrella» propias de un ordenamiento ambiental joven o «en construcción». Expresamos nuestra disconformidad con leyes proclamáticas como la Ley del Olivar o la Ley de la Dehesa que lejos de enriquecer el ordenamiento lo degradan quizá de forma irreversible. A esta razonable repulsa hemos de añadir el varapalo judicial a las normas ejecutoras de reordenación del sector público que supone en la práctica la paralización de dicha reordenación al suspender cautelarmente los protocolos de integración del personal laboral en las agencias. Son estos signos inequívocos del fin de un ciclo.

En el ámbito reglamentario destacamos una nueva estructura orgánica de la Consejería de medio ambiente y normas de desarrollo y ejecución de las leyes ambientales autonómicas, destacando entre estas el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía; el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental y el Decreto 169/2011, de 31 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía. Por último, con gran oposición del colectivo ecologista y del propio Defensor del Pueblo el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos abre la mano en el suelo no urbanizable de especial protección.

## 2. LEGISLACIÓN

En este ámbito cinco son las innovaciones destacables producidas: A) La aprobación de la Ley 1/2011 de reordenación del Sector Público de Andalucía y Ley 4/2011, de 6 de junio, 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. B) La aprobación de la Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar; C) La aprobación de la Ley de la Salud que reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental ; D) La Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía; E) la Ley 13/2011 de Turismo.

A) La aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del Sector Público de Andalucía<sup>2</sup> y Ley 4/2011, de 6 de junio, Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización

---

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

administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>3</sup>.

Destacamos estas dos normas en primer término que proceden de sendos Decretos leyes de los que dimos cuenta en la anterior edición del Observatorio La primera trae causa de los Decreto-ley 5/2010, de 27 julio<sup>4</sup> y el Decreto-ley 6/2010, de 23 noviembre, de Medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27-7-2010 (LAN 2010, 313), que aprueba medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. El resultado es 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 lo que impacta la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente como veremos en el análisis de la organización que realizamos mas adelante. La Resolución de 20 de abril de 2011 ha realizado la aprobación del Protocolo de Integración de Personal en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Varias sentencias del TSJ de Andalucía, como la dictada en relación con el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) de 15 de noviembre de 2011 ha otorgando medida cautelar contra la integración por considerarla contraria al art. 23 CE. Literalmente se afirma que el régimen de integración de aquellas entidades en las agencias no respeta los principios básicos de acceso a la función pública, esto es, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, vulnerándose, de ese modo, los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, así como la normativa que los desarrollan, lo que supone un desprecio al Estado de Derecho. El fallo, dictado contra la integración de personal en la nueva agencia del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y ante el que no cabe recurso, supone en la práctica la paralización de toda esta reordenación al suspender cautelarmente el protocolo de integración en esa agencia. El fallo se asienta sobre la previa STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2011, recaída en el recurso 414/2011 en relación con los Estatutos de la Agencia andaluza de Instituciones culturales. La Sección Primera de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) ha acordado igualmente suspender cautelarmente la integración del personal procedente de la Agencia de Evaluación de la Acreditación y la Calidad Universitaria, el Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología de Andalucía SAU (Citta) y la Sociedad para el Impulso del Talento SLU (Talentia) en la Agencia Andaluza del Conocimiento. La incorporación del personal laboral de la Empresa Gestión Medioambiental (Egmasa) a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, ha quedado suspendida cautelarmente por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 10 de Sevilla, que ha apreciado una «funcionarización encubierta» ilegal de los casi 4.000 empleados de Egmasa, que atenta contra la Constitución y el Estatuto Básico del Empleado Público.

El auto de suspensión cautelar forma parte de *uno de los 13 recursos interpuestos* por casi 5.000 empleados públicos (agrupados en las asociaciones Al-Andalus de Córdoba y Defiendo mi Derecho de Sevilla) el pasado 16 de mayo contra cada uno de los decretos por los que la Junta aprueba los estatutos de siete de las ocho nuevas agencias y también

---

3. BO. Junta de Andalucía 17 junio 2011, núm. 118, pg. 8.

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

contra cada uno de los protocolos de integración de personal aprobados por resoluciones de la Secretaría General para la Administración Pública. El magistrado De Diego y Díez reconoce en el auto de 16 de junio de 2011, que la «probabilidad de éxito» de las denuncias de los recurrentes de lo que entiende es una «funcionarización encubierta» de 3.711 trabajadores laborales, «no es descartable» a la vista del sistema de integración que se expone en el protocolo impugnado, pues «obvia por completo cualquiera de los controles de acceso al empleo público determinados legal y constitucionalmente».

El Auto reconoce que el protocolo aprobado por el Gobierno autonómico, en el caso de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, convierte en empleados públicos a quienes fueron contratados por instituciones privadas de capital o patrimonio públicos, «sin sujeción a las exigencias y garantías constitucionales que a cualquier ciudadano se imponen para ocupar un puesto de trabajo en la Administración Pública». El auto judicial advierte además del «peligro de ineficiencia» por retardo en la resolución definitiva de este asunto, puesto que sería «muy complicado» deshacer todo el proceso de integración de personal laboral si la sentencia es favorable a los empleados públicos que han recurrido el decreto. *A esto nos referimos cuando hablamos de fin de un ciclo.*

La Ley 4/2011 trae causa del 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, recordemos, 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, 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»).

B) La Ley 5/2011 de 6 de octubre del Olivar<sup>5</sup>

Obviamente nos encontramos con una norma que no es solo ambiental dada la importancia del olivar en el sector agrario. Sin embargo la propia exposición de motivos resalta la función no comercial del olivar en tanto que la existencia de este cultivo contribuye a la lucha contra la erosión, a la prevención y reducción de la incidencia de incendios forestales, a la fijación de notables cantidades de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que ayuden a mitigar el cambio climático, a la preservación de paisajes agrarios tradicionales y al mantenimiento de la diversidad biológica. De esta forma, el Título I determina los instrumentos de gestión sostenible del olivar, siendo el Plan Director del Olivar el principal de ellos. Este se configura como el principal instrumento de coordinación e integración de las acciones a desarrollar por el conjunto de actores implicados.

---

5. BO. Junta de Andalucía 19 octubre 2011, núm. 205, pg. 6.

Se regula así en su artículo 8 el Contrato Territorial de Zona Rural, contemplado en la Ley de desarrollo rural sostenible, por el cual un grupo de explotaciones olivareras de una zona determinada, de forma voluntaria, suscribe contratos con la Administración para unos determinados fines, principalmente de carácter productivo y ambiental. El Título V, por último, se refiere a la tutela del patrimonio natural olivarero y a la cultura del aceite de oliva, y hace referencia a su importancia histórica en Andalucía y a la necesidad que existe de darle, por los valores que comporta, un tratamiento específico, sin perjuicio de la cobertura general que la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía da a este tipo de bienes. Contiene este Título V un único precepto que realiza un reenvío a lo previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía. Al igual que comentamos en 2010 respecto la Ley 7/2010, de la Dehesa, parece una vez mas 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»<sup>6</sup>. Es obvio que con la presentes circunstancias presupuestarias la norma de la ley analizada se convierte en meros *desideratums* o, en palabras de PORRAS NADALES «proclamas».

C) La aprobación de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre de la Salud Pública de Andalucía<sup>7</sup> que introduce la evaluación de impacto en salud y reforma la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

La evaluación de impacto en salud que valora las influencias potenciales en la salud de las políticas, programas y proyectos, en relación con los potenciales efectos en la salud de la población es introducida por el Capítulo V. »La evaluación del impacto en la salud», arts. 55 a 59<sup>8</sup>.

De esta forma se someterán a informe de evaluación del impacto en la salud:

- a) Los planes y programas que se elaboren o aprueben por la Administración de la Junta de Andalucía con clara incidencia en salud, siempre que su elaboración y aprobación vengan exigidas por una disposición legal o reglamentaria, o por Acuerdo del Consejo de Gobierno, y así se determine en el acuerdo de formulación del referido plan o programa.
- b) Los instrumentos de planeamiento urbanístico siguientes:
  - 1.º Instrumentos de planeamiento general así como sus innovaciones.
  - 2.º Aquellos instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urba-

6. <http://www.diariodesevilla.es/article/opinion/836055/las/leyes/proclamaticas.html> (8 de marzo de 2011).

7. BO. Junta de Andalucía 31 diciembre 2011, núm. 255, pg. 62.

8. Recordemos que el artículo 35 de la estatal Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública determina que «Las Administraciones públicas deberán someter a evaluación del impacto en salud, las normas, planes, programas y proyectos que seleccionen por tener un impacto significativo en la salud, en los términos previstos en esta ley».

nas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana. Los criterios para su identificación serán establecidos reglamentariamente.

c) Las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, que deban someterse a los instrumentos de prevención y control ambiental establecidos en los párrafos a), b) y d) del artículo 16.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En este supuesto, la resolución de evaluación del impacto en la salud estará incluida en el informe de impacto ambiental correspondiente.

d) Aquellas otras actividades y obras, no contempladas en el párrafo anterior, que se determinen mediante Decreto, sobre la base de la evidencia de su previsible impacto en la salud de las personas<sup>9</sup>.

Quedan fuera de la evaluación del impacto en la salud los planes y programas que se elaboren o aprueben por las Administraciones públicas y que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia, así como aquellos de carácter estrictamente financiero o presupuestario. Sin embargo, mas importante es la excepción cualitativa y cuantitativa que realiza la Disposición adicional segunda que acerca el instrumento a la ley proclamática<sup>10</sup>.

Resaltamos igualmente que la Disposición final primera que es la que modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental dando una nueva redacción a los arts. 24, 31 y 40, introduciendo de forma decisiva y expresa la valoración del impacto en salud en la Autorización Ambiental Integrada, Autorización unificada y evaluación ambiental estratégica del Planeamiento urbanístico.

---

9. En el informe de impacto en la salud de las actividades y obras a que se refieren los párrafos c) y d) del apartado anterior, se podrá establecer la necesidad de delimitar una zona de seguridad para la protección de la salud con limitaciones de uso para las actividades humanas que específicamente se determinen.

10. **Disposición adicional segunda. Excepciones de actividades al proceso de evaluación de impacto en salud.**

No se someterán al proceso de evaluación de impacto en salud las actividades y obras incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 56.1.c) de la presente ley, y definidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que se relacionan a continuación:

- a) Categoría 1. Industria extractiva: actuaciones 1.1 a 1.7.
- b) Categoría 2. Instalaciones energéticas: actuaciones 2.5 a 2.21.
- c) Categoría 3. Producción y transformación de metales: actuaciones 3.8 a 3.12.
- d) Categoría 4. Industria del mineral: actuaciones 4.14, 4.19 (excepto si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 4.20 y 4.21.
- e) Categoría 5. Industria química y petroquímica: actuaciones 5.9, 5.12 y 5.13.
- f) Categoría 6. Industria textil, papelera y del cuero: actuación 6.7.
- g) Categoría 7. Proyectos de infraestructuras: actuaciones 7.1, 7.2, 7.4, y 7.7 a 7.17.
- h) Categoría 8. Proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua: actuaciones 8.2, 8.3, 8.6 y 8.9.
- i) Categoría 9. Agricultura, silvicultura y acuicultura: actuaciones 9.1 a 9.9.
- j) Categoría 10. Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas: actuaciones 10.4, 10.5, 10.10 (excepto en los tres epígrafes referidos si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 10.20 a 10.22 y 10.23 (esta última con la excepción de si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial).
- k) Categoría 11. Proyectos de tratamiento y gestión de residuos: actuación 11.9.
- l) Categoría 13. Otras actuaciones: actuaciones 13.2 (excepto si las instalaciones están situadas a menos de 500 metros de una zona residencial), 13.4, 13.5, 13.6, 13.7 (excepto los apartados f) e i)), 13.9 a 13.16, 13.19 a 13.24, 13.26, 13.28, 13.30 a 13.53, y 13.55 a 13.57.



La novedad es relativa porque los procedimientos de prevención ambiental exigen la valoración del impacto sobre la población y las Consultas previas. Parece que la legislación sanitaria pretende la emulación de la legislación ambiental estableciendo un informe vinculante autónomo sobre la salud. La estructuración es igualmente bifásica (Una valoración del impacto en salud anterior al inicio de la actividad, que será formulada por la institución, organismo o persona pública o privada que sea la promotora de la misma del promotor y un informe de evaluación del impacto en salud pública). Realmente es discutible que tiempos de crisis se cargue las tintas con mas procedimientos porque ello requiere administración y recursos para su implementación. Mucho nos tememos que el cumplimiento de estas previsiones –que podrían englobarse sin dificultad en los procedimientos de prevención sin generar un nuevo informe– será meramente ritual al modo de los informes de impacto de género en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Destacamos igualmente el art. 71 que establece en su apartado que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá *un alto nivel de protección de la salud de la población* y, con esta finalidad, **desarrollará** las siguientes actuaciones:

- f) Evaluará los riesgos para la salud previstos en los instrumentos de prevención y control ambiental.
- g) Velará por la inocuidad en todos los eslabones de la cadena alimentaria, con especial incidencia de aquellos alimentos de origen vegetal o animal que hayan sufrido modificación genética.

Del mismo modo el apartado 3, 3. con el objeto de promover un alto nivel de seguridad alimentaria de la población andaluza, además de las actuaciones señaladas en el apartado anterior, se desarrollarán las siguientes actuaciones:

- a) La promoción de la inocuidad para las personas de los alimentos en relación con los riesgos físicos, químicos o biológicos que pudieran contener, contemplando los riesgos asociados a los materiales en contacto con los alimentos y los riesgos nutricionales.
- b) El establecimiento de los dispositivos de control necesarios, de forma habitual, periódica y programada, en todos los eslabones de la cadena alimentaria.
- c) La evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud de la población asociados a:
  - 1.º Contaminación química y/o biológica de alimentos y bebidas.
  - 2.º Presencia de residuos en alimentos procedentes de tratamientos preventivos o curativos en animales y plantas.
  - 3.º Antibiorresistencias.
  - 4.º Presencia de alérgenos en alimentos.

Ambas previsiones nos parecen de crucial importancia sobre todo para el posible control jurisdiccional del establecimiento de umbrales y estándares, y en particular

con aquellos destinados a proteger la población sensible a determinados efluentes, sustancias y contaminantes.

D) La Ley 2/2011, de 25 de marzo de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía<sup>11</sup>.

La Ley 2/2011 establece en su artículo 4 que en materia de promoción y fomento de la calidad agroalimentaria y pesquera, como uno de sus objetivos «Incorporar la política de promoción de productos de calidad en las políticas de desarrollo rural, medioambiental, turística, gastronómica, artesanal y cultural, entre otras». De forma destacada regula su art. 7 las denominaciones de calidad, destacando entre ellas la producción integrada y la producción ecológica. La Ley 2/2011 regula en el art. 34 el Control de las ETG, de la indicación producción ecológica y de la producción integrada y, asimismo, establece un amplio régimen de inspección, de medidas cautelares e infracciones y sanciones (arts. 38 a 51).

E) La Ley 13/2011, de 23 de diciembre de Turismo<sup>12</sup>: la introducción decidida de la variable ambiental y de sostenibilidad en el turismo.

Parte la norma que reseñamos de la idea expresada de forma nítida en sus exposición de motivos de que la ordenación del turismo tiene una significativa dimensión territorial, ambiental y paisajística. Así, en consonancia con esta idea fuerza, el art. 10 establece que la consecución de los objetivos generales de la Ley se llevará a cabo mediante el apoyo y el impulso de las acciones siguientes:

- c) El desarrollo turístico sostenible en el medio rural y litoral basado en las características diferenciales del territorio.
- d) El uso eficiente y sostenible del suelo como recurso, destinando los espacios más idóneos para un uso turístico a la implantación de aquellas actividades susceptibles de generar mayor nivel de empleo y valor añadido en la economía local.
- e) La preservación y, en su caso, mejora del atractivo de los espacios culturales o naturales objeto de frecuente visita turística, facilitando su transitabilidad y la comprensión de los valores que los caracterizan y manteniendo su especificidad y su integridad ambiental.

También el artículo 11 configura el Plan General del Turismo como el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía. De acuerdo con el apartado 2 del art. 11, el Plan General del Turismo tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y estará sometido a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad ambiental. Del mismo modo, el art. 12 determina que en los ámbitos territoriales establecidos por el Plan General del Turismo, y en desarrollo de sus determinaciones, se podrán aprobar

---

11. BO. Junta de Andalucía 8 abril 2011, núm. 70, pg. 29.

12. BO. Junta de Andalucía 31 diciembre 2011, núm. 255, pg. 3.

Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, que tendrán la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de los establecidos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, y estarán sometidos a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la calidad ambiental. También se regula en el art. 13 la «Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía» que constituye un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones. Esta Estrategia de Turismo Sostenible propondrá un modelo de planificación turística que, partiendo de la concertación local y centrado en la oferta turística del territorio, o de un producto o segmento turístico concreto, permita la consecución de los siguientes objetivos: a) Creación o mejora de productos turísticos. b) Fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local. c) Creación, mantenimiento y mejora de espacios turísticos. d) Implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático.

La Ley de Turismo regula entre las obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos la de «Respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía» (art. 22), y también establece como obligaciones generales de las empresas turísticas «Prestar los servicios conforme al principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades» (art. 24). Por último, entre los objetivos de la estrategia de actuación en materia de calidad turística se establece el de «Promocionar los establecimientos, servicios y destinos turísticos que obtengan certificaciones o distinciones en materia de calidad turística, sostenibilidad medioambiental y accesibilidad» (art. 59).

### 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

#### 3.1. ORGANIZACIÓN

En el ámbito organizativo destacamos el Decreto 105/ 2011 de 19 de abril<sup>13</sup>, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. La nueva estructura responde a la extinción de la Agencia Andaluza del Agua operada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público andaluz, antes comentada, con efectos desde la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, para integrar en la misma las competencias y órganos propios de la Administración hidráulica de la Junta de Andalucía. El Decreto 10/2011 crea la Secretaría General de Agua, de la que dependen la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, que ya existía con las mismas funciones en la Agencia Andaluza del Agua, y la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, que asume las funciones de dos Direcciones Generales de la extinta Agencia Andaluza del Agua: la Dirección

13. BO. Junta de Andalucía 29 abril 2011, núm. 83, pg. 13.

General de Planificación y Participación y la Dirección General de Dominio Público Hidráulico. Finalmente, el Decreto establece las necesarias disposiciones adicionales, transitorias y finales, para establecer el régimen jurídico de personas y bienes que se adscriben a la Consejería de Medio Ambiente y a los procedimientos en tramitación, órganos colegiados y demás aspectos cuya previsión se requiere para el inicio efectivo del funcionamiento de los órganos creados en el seno de la Consejería.

Destacamos como normas en materia de organización el Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se a prueba los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y el Decreto 57/2011, de 15 de marzo, que Regula la Comisión Andaluza para la Dehesa. Por último, la Orden de 10 de marzo 2011, ha regulado la acreditación, identificación y uniformidad de los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

### 3.2. EJECUCIÓN

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

#### A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- El Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y crea su comisión de seguimiento<sup>14</sup>.
- El Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y crea su comisión de seguimiento<sup>15</sup>.
- El Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y aprueba medidas de agilización de procedimientos administrativos<sup>16</sup>.

14. BO. Junta de Andalucía 1 febrero 2012, núm. 21, pg. 96; rect. BO. Junta de Andalucía 1 marzo 2012, núm. 42, pg. 114.

15. BO. Junta de Andalucía 4 enero 2012, núm. 2, pg. 7.

16. BO. Junta de Andalucía 11 febrero 2011, núm. 30, pg. 12. Ecologistas en Acción, Amigos del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, Salvemos Mojácar y el Levante Almeriense, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Grupo Ecologista Cóndor, Salvemos Macenas y el Grupo Ecologista Rakis han recurrido el Decreto de Parques Naturales solicitando su suspensión cautelar. Los siete grupos ecologistas denuncian de que el objetivo del decreto no es la agilización de los procedimientos administrativos, sino permitir los proyectos urbanísticos en los Parques Naturales mediante dos vías: la declaración de utilidad pública de todo tipo de proyectos (hoteles, campos de golf, equipamientos turísticos...) y los nuevos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), que tendrían prevalencia sobre las normas de protección de estos espacios protegidos: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). 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). De forma que, 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

- El Decreto 52/2011, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba<sup>17</sup>.
- La Orden de 3 de octubre 2011, que prorroga la vigencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Cardeña y Montoro y Sierra de Hornachuelos, aprobados por Decreto 251/2003, de 9 de septiembre de 2003 y Decreto 252/2003, de 9 de septiembre de 2003<sup>18</sup>.
- La Orden de 13 de diciembre 2011, que prorroga la vigencia de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de las Nieves, Sierra de Andújar y Sierras Subbéticas, aprobados por Decreto 344/2003, de 9 de diciembre de 2003 (LAN 2004, 42), Decreto 354/2003, de 16 de diciembre de 2003, y Decreto 4/2004, de 13 de enero de 2004, respectivamente<sup>19</sup>.
- El Acuerdo de 3 de mayo de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana<sup>20</sup>.
- El Acuerdo de 7 de junio 2011, por el que se Aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía Horizonte 2017<sup>21</sup>.

## B) Espacios protegidos

- El Decreto 238/2011, de 12 de julio, que establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada<sup>22</sup>.

lo establecido por el Decreto. 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.

El Defensor del Pueblo señalaba que el decreto no es válido por incluir la prevalencia de los PGOU sobre los PORN y PRUG, en contra de lo prescrito en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), ley básica del Estado que prescribe que los planes urbanísticos no pueden contradecir los PORN y PRUG, y deben supeditarse en todo caso a sus determinaciones. Intentando atender estas observaciones, 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). Así, la Disposición Transitoria Segunda estipula que «Las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos Parques Naturales, serán de aplicación hasta tanto sean aprobados definitivamente, y con posterioridad a la entrada en vigor de este decreto, los correspondientes planes urbanísticos». Pero La Disposición Final 14ª faculta al Consejero «Para adecuar las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos Parques Naturales, a las modificaciones de la planificación urbanística», e incluso a modificar los límites de los Parques Naturales por razones como los «avances tecnológicos o científicos que tengan incidencia directa sobre los criterios que dieron lugar al establecimiento del límite, así como por el resultado de los procesos de deslinde del dominio público o límites administrativos territoriales, cuando éstos hayan sido utilizados para definir los límites del espacio».

17. BO. Junta de Andalucía 21 marzo 2011, núm. 56, pg. 42.
18. BO. Junta de Andalucía 31 octubre 2011, núm. 213, pg. 46.
19. BO. Junta de Andalucía 12 enero 2012, núm. 7, pg. 51.
20. BO. Junta de Andalucía 19 mayo 2011, núm. 97, pg. 18.
21. BO. Junta de Andalucía 10 junio 2011, núm. 113, pg. 8.
22. BO. Junta de Andalucía 9 agosto 2011, núm. 155, pg. 37.

- El Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento<sup>23</sup>.
- El Decreto 348/2011, de 22 de noviembre, por el que se declara Zona de Especial Protección para las Aves el Paraje Natural Brazo del Este y se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural aprobado por Decreto 198/2008, de 6 de mayo<sup>24</sup>.
- El Decreto 382/2011, de 30 de diciembre, que declara monumentos naturales de Andalucía el Meandro de Montoro, los Tajos de Alhama, la Peña de Arcos de la Frontera y la Ribera del Guadaíra y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión<sup>25</sup>.
- El Decreto 383/2011, de 30 de diciembre, que declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía en la provincia de Málaga y dicta normas y directrices para su ordenación y gestión<sup>26</sup>.
- La Orden de 21 de julio 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para acciones y actividades sostenibles en los Parques Naturales y/o Nacionales de Andalucía, así como en las Zonas de Especial Protección para las Aves declaradas por el Decreto 429/2008, de 29 de julio, y sus correspondientes áreas de influencia socioeconómica, y efectúa su convocatoria para 2011<sup>27</sup>.

#### **C) Calidad ambiental**

- El Decreto 239/2011, de 12 de julio, que regula la calidad del medio ambiente atmosférico y crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía<sup>28</sup>.
- El Decreto 4/2011, de 11 de enero, de extracción de almazara como fertilizante agrícola<sup>29</sup>.

#### **D) Información ambiental y participación**

- El Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental<sup>30</sup>.

---

23. BO. Junta de Andalucía 19 mayo 2011, núm. 97, pg. 9.

24. BO. Junta de Andalucía 5 diciembre 2011, núm. 238, pg. 77.

25. BO. Junta de Andalucía 13 enero 2012, núm. 8, pg. 16.

26. BO. Junta de Andalucía 13 enero 2012, núm. 8, pg. 33.

27. BO. Junta de Andalucía 2 agosto 2011, núm. 150, pg. 23.

28. BO. Junta de Andalucía 4 agosto 2011, núm. 152, pg. 50.

29. BO. Junta de Andalucía 21 enero 2011, núm. 14, pg. 6.

30. BO. Junta de Andalucía 2 diciembre 2011, núm. 237, pg. 49.

- La Orden de 2 de agosto 2011, por la que se establece la composición, régimen de funcionamiento y funciones de la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral<sup>31</sup>.

#### **E) Subvenciones y ayudas ambientales**

- El Decreto 169/2011, de 31 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía<sup>32</sup>.
- La Orden de 16 de noviembre 2011, por la que se modifica la de 10 de julio de 2007 (LAN 2007, 328), que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora de la gestión de los subproductos de la molturación de la aceituna y otros subproductos orgánicos de las agroindustrias<sup>33</sup>.

#### **F) Instrumentos de mercado**

- La Orden de 16 de noviembre 2011, por la que se modifica la de 8 de marzo de 2008 que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el apoyo a la mejora e innovación de la distribución de productos ecológicos<sup>34</sup>.
- La Orden de 10 de junio 2011, por la que se establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la participación de agricultores y ganaderos en el sistema de calidad de producción ecológica, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, y efectúa convocatoria para el año 2011<sup>35</sup>.

#### **G) Energías renovables**

- El Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de Energías Renovables y Ahorro Energético de Andalucía<sup>36</sup>.
- La Orden de 25 de julio 2011 que regula el procedimiento para la priorización en la tramitación del acceso y conexión a la red eléctrica en Andalucía para la evacuación de la energía de las instalaciones de generación que utilicen como energía primaria la energía eólica terrestre, contempladas en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo de 2007, que regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial<sup>37</sup>.

31. BO. Junta de Andalucía 18 agosto 2011, núm. 161, pg. 66.

32. BO. Junta de Andalucía 9 junio 2011, núm. 112, pg. 8.

33. BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2011, núm. 231, pg. 5.

34. BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2011, núm. 231, pg. 18.

35. BO. Junta de Andalucía 21 junio 2011, núm. 120, pg. 12.

36. BO. Junta de Andalucía 9 junio 2011, núm. 112, pg. 8.

37. BO. Junta de Andalucía 1 agosto 2011, núm. 149, pg. 6.

- la Orden de 29 de diciembre 2011, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético<sup>38</sup>.

#### 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

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

##### 4.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

La ausencia de valoración de riesgos industriales en vecindad con zonas residenciales determina la nulidad del planeamiento urbanístico de desarrollo. Carga de la prueba en los procedimientos de Evaluación en supuestos de exclusión normativa. Omisión de EAE en un plan de sectorización. Anulación del Plan General por infracción de los límites de crecimiento del POTA.

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 3352/2011 de 5 de diciembre (JUR 2012, 60735), Ponente GALINDO SACRISTÁN, f. de Dcho núm 4º. El fundamento de la decisión es el artículo 12 del RD 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas<sup>39</sup>.

La sentencia que reseñamos se hace eco de la Sentencia del Tribunal de Justicia (CE) Sala 1ª, S 15-9-2011, núm. C-53/2010 sobre la interpretación del artículo 12, de la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, de la que se infiere el carácter vinculante y obligatorio de la misma para los Estados miembros tanto respecto de sus políticas de asignación o de utilización

---

38. BO. Junta de Andalucía 19 enero 2012, núm. 12, pg. 57.

39. Establece este precepto que «1. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas velarán porque se tengan en cuenta los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus consecuencias en la asignación o utilización del suelo, mediante el control de:

- a) La implantación de los nuevos establecimientos.
  - b) Las modificaciones de los establecimientos existentes contemplados en el art. 10.
  - c) Las nuevas obras, realizadas en el ámbito de influencia territorial que se derive del estudio de seguridad del establecimiento, tales como vías de comunicación, lugares frecuentados por el público o zonas para viviendas, cuando el emplazamiento o las obras ejecutadas pudieran aumentar el riesgo o las consecuencias del accidente grave.
2. Las políticas de asignación del suelo tendrán en cuenta la necesidad de mantener las distancias adecuadas entre, por una parte, los establecimientos contemplados en el presente Real Decreto y, por otra, las zonas de vivienda, las zonas frecuentadas por el público y las zonas que presenten un interés natural, así como, para los establecimientos existentes, las medidas técnicas complementarias a que se refiere el art. 5, a fin de no aumentar los riesgos para las personas.
3. Dentro de la política de prevención de accidentes y de limitación de sus consecuencias, podrá establecerse la exigencia de un dictamen técnico sobre los riesgos vinculados al establecimiento, con carácter previo a las decisiones de índole urbanística».



del suelo, como en su política de gestión y ejecución de planes vinculando también a las autoridades que participan en ella con los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus repercusiones perseguidos por la Directiva.

De otro lado, la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2217/2011 de 26 de mayo (JUR 2011, 347850), f. de Dcho 3º, ha establecido como discutible doctrina que si la norma ambiental excluye de evaluación de impacto ambiental una modificación o revisión de un Plan General cuando no suponga una transformación o innovación respecto de lo contemplado en este último, es clara la carga probatoria que tiene quien alega que una concreta modificación puntual de elementos precisa de evaluación de impacto ambiental teniendo el deber de probar, que dicha modificación puntual supone un incremento de residuos, contaminación, vertidos, uso de suelo, o que afecte a modificación estructural de la norma que modifica puntualmente.

La otra sentencia que destacamos en este apartado es la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 20 de octubre de 2011 (JUR 2012, 10546), Ponente Santos Gómez, f. de Dcho 7º que determina la nulidad de la aprobación definitiva de un Plan de sectorización por la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica del mismo. Entiende el TSJ que la exigencia de la evaluación ambiental de la Ley 7/2007, no supone una aplicación retroactiva de la misma con respecto al Plan General de la Rinconada, antes al contrario, deviene en la aplicación de la normativa en vigor y con carácter prospectivo respecto del plan de sectorización, aprobado inicial, provisional y definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa

Por último, resaltamos la Sentencia de 27 de enero de 2011 (JUR 2011, 251374) de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo de TSJ de Andalucía dictada en el recurso núm. 131/2009 que anula el PGOU de Isla Cristina por incumplir los límites de crecimiento del POTA –Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía–. La estimación de dicho recurso obliga, aun manteniendo determinados trámites por el principio de conservación de los actos, a la elaboración de un nuevo Plan General de Isla Cristina adaptado a los límites del crecimiento por lo que las reclasificaciones operadas –amenazando un espacio protegido y ZEPA pues Las Marismas de Isla Cristina además de LIC y ZEPA son Paraje Natural (apartado 45, del Inventario de La Ley 4/1989 de 18 de julio de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía)– carecen de eficacia hasta que se produzca dicha subsanación. Dicha subsanación que sólo puede operarse mediante una nueva revisión adaptada a los límites de crecimiento del POTA con su consiguiente información pública y tramitación conforme a las previsiones de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

#### 4.2 PREVALENCIA DE LOS INTERESES AMBIENTALES EN LA TUTELA CAUTELAR

Así se pronuncia la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1082/2011 de 16 de mayo (JUR 2011, 327322), f. de Dcho

3º y 4, Ponente MUÑOZ CORTÉS en un supuesto de licencia para la construcción de sótanos, garajes locales y viviendas plurifamiliares estimando la preferencia de los intereses derivados de la necesidad de protección del litoral y del dominio público marítimo terrestre y otorgando, en consecuencia la medida cautelar solicitada. En idéntico sentido se pronuncia la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 908/2011 de 21 de julio (JUR 2012, 24366), f. de Dcho 2º en relación con la Resolución de fecha 11 de agosto de 2010 dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Ceuta, por la que se acuerda el archivo de la tramitación de una Autorización Ambiental Integrada (AAI). Pero de signo insólitamente contrario es la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1089/2011 de 16 de mayo (JUR 2011, 341145), f. de Dcho 1º con el argumento de que con la obligada ponderación de los intereses presentes ha de otorgársele preferencia a los intereses generales concurrentes en el Proyecto una fábrica de cemento aprobado por la Administración, en los que también se han tomado en consideración los de carácter medioambiental, teniendo en cuenta que en casos como el analizado en el que la alteración de medio ambiente resulta inherente al mismo, la solicitud de suspensión de los mismos debe ofrecer una suficiente prueba, siquiera indiciaria de que aquella no ha sido estudiada y adecuadamente resuelta.

Se configura así como sólido criterio jurisprudencial que *el interés público medio ambiental ha de ser considerado prevalente en relación, por ejemplo, con el desarrollo urbanístico*, desde el Auto de 11 de mayo de 1989. Así, el interés público demanda una protección eficaz del medio ambiente lo que incluye los valores paisajísticos –Auto de 15 de septiembre 2009, Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) (JUR 2009, 423777), f. de Dcho 2º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5º) de 29 enero de 2010 (RJ 2010, 1137), f. de Dcho 5º; STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 21 de octubre de 2010 (RJ 2010, 7513), Ponente Fernández Valverde, f. de Dcho 8º –*la prevalencia de los intereses generales (que se concentran en la protección medioambiental expresada) frente a los intereses particulares o intereses de tercero*–.

Éste, no podría ser otro modo, es el criterio expresado por el TSJ de Andalucía, por ejemplo, en la STSJ Sala de Sevilla (Sala de lo Contencioso administrativo, Sección 2ª) en Sentencia de 12 de febrero de 2008 (JUR 2008, 113144), f. de Dcho 3º, que transcribimos:

TERCERO:

**«...Y en el presente caso, es evidente que frente al interés de la actora de mantener abierta la actividad, existe un interés general de los poderes públicos, que así por cierto le viene ordenado por la propia Constitución, art. 45 de la CE, como es el mantenimiento de un medio ambiente adecuado a las necesidades colectivas y a mantener el equilibrio entre actividades que pueden afectar al medio ambiente y el respeto a éste, medio ambiente que en la actualidad, por lo que de deterioro generalizado se está produciendo, que forma parte de las prioridades generales públicas, y otro evidente particular de los propios usuarios de la actividad de garantizarle su seguridad. Por tanto, intereses generales por un lado y de terceros, que por su valor intrínseco como se ha dejado dicho, han de prevalecer respecto de los de la**

**actora que alega perjuicios económicos y pérdida de los empleos.** Lo que también por esta vía hemos de mantener el auto recurrido.»

Este criterio es también el mantenido en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en múltiples sentencias –aparte de la que aquí reseñamos–, entre las que citamos las siguientes: STSJ Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 10 de enero de 2001 (JUR 2001, 162039), –la protección, aún provisional, del medio ambiente es interés preponderante frente a los intereses meramente económicos que se adivinan en las alegaciones de la parte actora– f. de Dcho 3º; STSJ de 4 septiembre de 2007 (JUR 2008, 61008), f. de Dcho 3º; STSJ de 15 julio de 2008 (JUR 2009, 85173), f. de Dcho 3º.

#### 4.3. INEXISTENCIA DE SILENCIO POSITIVO EN CONTRA DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ESPACIOS PROTEGIDOS

En este sentido se pronuncia la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 1393/2011 de 8 de abril (JUR 2011, 347862) respecto de la petición de licencia efectuada por Cantera Sillero S.A., y en su nombre y representación por D. Valeriano y que no fue contestada, considerando que no puede ampararse en el silencio administrativo por los motivos de ilegalidad que la propia Administración recoge pues no cabe el silencio positivo en la ilegalidad urbanística, dado que el suelo que atravesaba este segundo tramo tenía la calificación al menos en parte de SNU, zona de protección de manantiales. Otros TSJ habían ido en esta misma dirección. No cabe pues la adquisición de licencias contra plan. Este el criterio de la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 119/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 29 abril (JUR 2005, 128873), f. de Dcho 6º.

Hoy, está expresamente reconocida de forma indubitada por el ordenamiento jurídico urbanístico la imposibilidad de adquisición de licencias por silencio contra plan por el art. 8.1 del actual TRLS de 20 de junio de 2008<sup>40</sup>, la jurisprudencia del TS – a partir de STS de 3 de noviembre de 2005– y el art. 20.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>41</sup>. Por último, el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas diversas sobre deudores hipotecarios, deudas de las entidades locales, fomento de la actividad empresarial y simplificación administrativa, termina de forma indubitada con el tradicional silencio positivo en las licencias urbanísticas dado que *«requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística»* una serie de

40. *«En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.»*

41. Éste dispone *«Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, esta podrá entenderse otorgada conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo común. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.»*

«actos de transformación, construcción y edificación y uso del suelo y el subsuelo», entre ellos «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta»<sup>42</sup>. El TS en casación en interés de Ley había anticipado esta solución en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 (rec. 45/20067) al establecer que en materia urbanística el silencio de la Administración que frente a la solicitud del particular, no se pronuncia dentro de plazo sobre el otorgamiento o denegación de la licencia, siempre es negativo si lo pedido no se ajusta a Derecho derivando tal efecto negativo de la prohibición expresa en norma legal de adquirir por silencio licencias «contra legem».

La otra sentencia de la que damos cuenta es la STSJ Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia núm. 259/2011 de 31 de enero (JUR 2011, 343224), f. de Dcho 2º en la que se niega que exista silencio positivo respecto de la falta de resolución expresa en un procedimiento de delimitación y de una solicitud al entender que ésta no es un acto iniciador de procedimiento, sino simple acto por el que, poniendo en conocimiento de la Administración un determinado hecho, ésta se reserva el derecho a determinar si decide o no incoar el procedimiento oportuno.

#### 4.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

La primera sentencia que traemos a colación es la STSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 2463/2011 de 24 de octubre (JUR 2012, 31448), f. de Dcho 5, que afirma parcialmente la existencia de responsabilidad con ocasión de un incendio forestal<sup>43</sup>. En este caso se trata daños y perjuicios en un complejo hotelero con ocasión de las labores de extinción del incendio al utilizar los helicópteros para rellenar sus depósitos de agua, las piscinas del hotel determinando la indemnizabilidad de los daños por la limpieza y llenado de las piscinas pero excluyendo el daño por lucro cesante y abandono de la clientela con fundamento

42. Al respecto véanse los estudios de Guillermo AGUILLAUME GANDASEGUI, *La evolución jurídica del silencio administrativo en las licencias urbanísticas*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente» núm. 250/2009, pgs. 11-48 y Francisco García GÓMEZ DE MERCADO, *El fin del silencio positivo en las licencias*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 268, septiembre-octubre 2011, pgs. 14-31. Cree que GÓMEZ DE MERCADO que «A partir de ahora, el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011 determina que la falta de notificación de la resolución en plazo implica la denegación de la licencia». Sin embargo se muestra crítico con esta solución pues en su opinión hubiera sido mejor, más útil y eficaz mantener el silencio positivo, con el régimen general y remitirse a la normativa urbanística (autonómica) en cuanto a la determinación de los requisitos esenciales cuya falta determine la nulidad del acto presunto. Entiende así que la nueva norma llevará a numerosos supuestos de silencio negativo, aun cuando todos los requisitos se hubieran cumplido, de forma que, ante la falta de contestación por la Administración, el solicitante no podrá llevar adelante la obra hasta que la Justicia le dé la razón años después. Para el autor, resulta paradójico con la cada vez mayor implantación del silencio positivo en todos los ámbitos y opina que es discutible, asimismo, tanto la competencia estatal para determinar el sentido del silencio en una materia de competencia autonómica como el instrumento, de Decreto-ley, seguido en este caso (*op. cit.*, pgs. 30-31).

43. 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.

en la existencia de fuerza mayor. Nos parece incorrecto esto último porque si existiera no habría causalidad ni para los primeros daños aludidos ni para los segundos.

También la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 1105/2011 de 20 de octubre (JUR 2012, 25103), f. de Dcho 5º considera indemnizables los daños sufridos en instalaciones de explotación acuícola como consecuencia de un desembalse incontrolado de agua con altas concentraciones de lodos procedentes de presas.

Por último, dos sentencias reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes entendiendo que la Administración no ha cumplido en absoluto, con la diligencia debida y los medios a su alcance, con la obligación de preservar las fincas de los propietarios de los daños causados por los animales salvajes y considerando el daño antijurídico, el nexo causal suficiente y la indemnización procedente (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril (JUR 2011, 334882), f. de Dcho 2º a 5º –daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado– y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo (JUR 2011, 313066), f. de Dcho 2º a 6º<sup>44</sup>.

#### 4.5. CARÁCTER OPERATIVO DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES

Destacamos la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), sentencia núm. 116/2011 de 31 enero (JUR 2011, 219059), f. de Dcho 3 en relación con la impugnación de la Resolución de 6 de febrero de 2004 del Director General de Calidad y Prevención Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se deniega la autorización de vertido y de uso e zona de servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre en el término municipal de Puerto Real. La sentencia afirma que la autorización medioambiental que se solicita tiene un carácter de mantenimiento y, en consecuencia ha de ajustarse y adecuarse a la legalidad vigente, por lo que no es admisible la alegación de la recurrente sobre la inexistencia de Parque Natural ni de la propia Junta de Andalucía al tiempo de la aprobación del Plan Parcial.

---

44. Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, «Revista de Derecho Civil Aragonés», V, 1999, núm. 2, pgs. 11 a 74; AGUDO GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por animales de caza*, «Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente», núm. 162, junio 1998, pgs. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 25, 2004, pgs. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, «Ars Iuris», núm. 36, 2006, pgs. 257-287.

4.6. ADMINISTRACIÓN LOCAL. TELECOMUNICACIONES, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Entre otras, seleccionamos la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia de 13 de enero de 2011 (JUR 2011, 230649), especialmente, f. de Dcho 8 y 9. Se trata de la impugnación de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras Radioeléctricas de La Línea de la Concepción (Cádiz). La sentencia procede a la anulación de los artículos 4.2.f), 8.1.a), 10 y 11 en cuanto que exigen la licencia de funcionamiento, 11.1.E) y 12.1 por cuanto que exigen la póliza de responsabilidad, 16 relativo a la fianza, 13 que impone el deber de conservación, 15 que recoge la orden de desmontaje y retirada de las instalaciones por la comisión de infracción muy grave o infracciones graves, y 19, por ser todos ellos contrarios al orden jurídico.

4.7. INEXISTENCIA DE JUSTIFICACIÓN PARA LA EXCLUSIÓN DE LOS INGENIEROS DE MONTES Y AGRÓNOMOS DEL CUERPO SUPERIOR FACULTATIVO

Así lo declara la TSJ Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 2037/2011 de 19 septiembre, f. de Dcho 4º (JUR 2011, 430633) en relación con las Pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Superior Facultativo opción Ciencias del Medio Natural y Calidad Ambiental. Entiende el TSJ la exclusión de los ingenieros de Montes de las pruebas selectiva para el acceso al Cuerpo Superior Facultativo opción Ciencias del Medio Natural y Calidad Ambiental resulta injustificada y arbitraria vulnerando los principio de mérito y capacidad, debiendo por ello estimarse el recurso contencioso-administrativo.

## 5. LISTA DE AUTORIDADES

### Lista de autoridades

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.f8ef913f020484f37719e2105510e1ca/?vgnextoid=ef220c9c5f9a9210VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=ef220c9c5f9a9210VgnVCM1000001325e50aRCRD>

Consejero D. José Juan Díaz Trillo

Viceconsejera Ana Patricia Cubillo Guevara

Secretaria General técnica

Dña. Macarena Bazán Sánchez

Secretaría General de Cambio climático y Medio Ambiente Urbano  
José Fiscal López

Dirección General de Desarrollo Sostenible e Información Ambiental  
Esperanza Pérez Acosta

Dirección General de Espacios Naturales y participación ciudadana  
Francisco Javier Madrid Rojo

Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano  
D. José Fiscal López

Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental  
Jesús Nieto González

Secretaría General del Agua

Director Gerente: Juan Paniagua Díaz

Agencia de Medio Ambiente y Agua

Director Gerente: D. Francisco Mora Recio

