

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

ABEL LA CALLE

Profesor asociado de Derecho Internacional Público

Universidad de Almería

—

Abogado

Sumario: 1. Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. 2. Orden de 19 de abril de 2012, por la que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control de las emisiones atmosféricas. 3. Orden de 23 de abril de 2012, por la que se aprueba la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundaciones en Andalucía. Demarcaciones Hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate, y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. 4. Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios. 5. Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 6. Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación de la red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 7. Disposiciones de organización administrativa. 8. Encomiendas de gestión en materia de aguas a la Agencia de Medio Ambiente y Agua. 9. Otras disposiciones de carácter ambiental.

1. Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía¹

El objeto del Reglamento es adaptar la normativa andaluza a la Directiva de Residuos (Directiva 2008/98) y desarrollar el capítulo V del título IV de la Ley andaluza 7/2007, con la finalidad de establecer el régimen jurídico regulador de la producción, posesión y gestión de los residuos que se generen y gestionen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, garantizando la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales. Igualmente, tiene por objeto establecer el enfoque y la preferencia de tratamiento de los residuos en Andalucía.

La Directiva de Residuos (Directiva 2006/12) estableció el marco regulatorio para la gestión de los residuos en la Unión Europea. Las instituciones de la Unión Europea mostraron pronto la necesidad de revisar dicha Directiva para aclarar conceptos clave como las definiciones de residuos, valorización y eliminación, reforzar las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introducir un enfoque que tenga en cuenta no solo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrar los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio ambiente de la generación y gestión de residuos, reforzando así el valor económico de los residuos.

Fruto de esta necesidad y tan solo dos años después, se adoptó la nueva Directiva de Residuos (Directiva 2008/98), que ha venido a codificar y novar el marco jurídico de la Unión Europea en materia de tratamiento de residuos (salvo para efluentes gaseosos, residuos radiactivos, explosivos desclasificados, materias fecales, aguas residuales, subproductos animales, cadáveres de animales que hayan muerto de forma diferente del

¹ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/81/d4.pdf>>.

sacrificio y residuos procedentes de recursos minerales). La norma establece un orden de preferencia en el tratamiento (prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización y eliminación), la obligación en cualquier caso de su gestión, un sistema de autorizaciones y registro de entidades dedicadas a esta gestión, y la obligación de elaborar y aplicar planes y programas para la consecución de sus objetivos en el territorio de cada uno de los Estados miembros. Este marco jurídico se completa con la clasificación de residuos (Decisión 2000/532) y el Reglamento sobre traslados de residuos (Reglamento 1013/2006).

El derecho nacional se ha adaptado a esta directiva sobre residuos con siete meses de retraso a través de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados. Esta norma sustituyó a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

En Andalucía el marco legislativo actual lo constituye la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que dedica el capítulo V del título IV a los residuos, que se desarrolla en este reglamento, que sustituye al reglamento anterior.

En el título I se recogen las disposiciones generales relativas al objeto, ámbito de aplicación, definiciones, consideraciones relacionadas con los subproductos, el fin de la condición de residuo y el Catálogo de Residuos de Andalucía, así como las competencias en materia de residuos. Presta especial atención a las relaciones y el reparto de competencias de la Junta de Andalucía con las entidades locales y crea una comisión para la coordinación en materia de residuos y un foro de participación e integración.

En el título II regula el régimen de la producción y posesión de los residuos, junto con los aspectos relacionados con la minimización. Adapta el derecho autonómico andaluz a la Directiva de Residuos y a la legislación que en su exposición de motivos denomina de “liberalización de los servicios”. Las personas o entidades productoras podrán responsabilizarse del transporte de los residuos hasta las instalaciones de tratamiento y se sustituye la autorización para la producción de residuos peligrosos por una comunicación de la actividad y su inscripción en el registro correspondiente, igualando el tratamiento administrativo a todas las personas o entidades productoras, sin tener en consideración el umbral de las 10 toneladas anuales. Esta comunicación también se extiende a las actividades que generen residuos no municipales no peligrosos por encima de las 1.000 toneladas anuales y a todas las instalaciones de depuración de aguas

residuales de actividades no domésticas, sin limitación de la cantidad de lodos producida.

Se especifican el régimen de las personas o entidades gestoras que asumen la titularidad de la producción de los residuos peligrosos que recogen, procedentes de industrias o actividades que no superan la generación unitaria de 500 kilogramos en un año, así como los derechos y las obligaciones de las personas o entidades productoras de residuos municipales. También se introduce la obligatoriedad de cumplir los objetivos definidos en los planes de minimización de residuos para las personas o entidades productoras que superen las 10 toneladas anuales de residuos peligrosos o las 1.000 toneladas anuales de residuos no peligrosos.

El título III se dedica a la gestión de residuos. Además de las personas o entidades que realicen operaciones de tratamiento de residuos, también se someten a autorización las instalaciones que realicen estas operaciones ubicadas en Andalucía y la actividad de recogida y almacenamiento de residuos con instalación asociada. También se regulan las figuras de las personas o entidades transportistas de residuos y de las personas o entidades negociantes y agentes. Por otro lado, establece objetivos específicos de prevención, recogida, reciclado, reutilización y valorización, y dedica una sección a la planificación ambiental en materia de residuos.

En el título IV, relativo a los sistemas de gestión, se establecen los requisitos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones exigidas a las personas o entidades productoras en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto.

El Reglamento ha sido criticado por entidades que forman parte de los sistemas integrados de gestión de residuos (la Oficina de Coordinación para la gestión de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos procedentes de Puntos Limpios municipales [OfiRae]; el Sistema Integrado de Gestión de Neumáticos Usados [SIGNUS]; el Sistema Integrado de Gestión de Aceites Usados [SIGAUS]). Estos sistemas integrados de gestión (SIG) de residuos son entidades con personalidad jurídica propia, sin ánimo de lucro y financiadas por las aportaciones de los productores, que tienen como objetivo el cumplimiento de las normas en materia de gestión de residuos. En este caso, reprochan al Gobierno de Andalucía que atribuya a los fabricantes el coste íntegro de los costes de la gestión de los residuos, ya que con la normativa estatal la responsabilidad que asumían hasta ahora no era del coste íntegro ni contemplaba una cuota anual para la realización de campañas de información y

sensibilización ciudadana². Por estas razones han impugnado ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía el referido Reglamento, al considerar que incumple la normativa aplicable de la Administración general del Estado³.

2. Orden de 19 de abril de 2012, por la que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control de las emisiones atmosféricas⁴

El objeto de esta orden es aprobar las instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones contaminantes a la atmósfera. Dichas instrucciones constituyen las reglas o estándares técnicos de referencia en el ejercicio de las funciones inspectoras en materia de control de las emisiones contaminantes a la atmósfera y en los controles internos exigibles a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (artículos 1 y 2).

Estas diecisiete instrucciones técnicas definen los métodos de toma de muestra para los distintos contaminantes, así como los criterios y formatos que contribuyen a que las medidas realizadas sean representativas y se lleven a cabo de modo que se obtengan resultados fiables y comparables con independencia de quien realice las medidas.

En su exposición de motivos, la Orden declara que en su tramitación se ha procedido a dar audiencia a los organismos, las organizaciones y las asociaciones representativas de los intereses implicados en la materia regulada y que “se han tenido en cuenta las propuestas, mejoras y observaciones formuladas”, sin que ofrezcan más detalles.

Nada se dice en la Orden sobre el cumplimiento de las obligaciones de participación pública establecidas para la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre contaminación atmosférica de acuerdo con el artículo 18.1.d de la Ley 27/2006.

² Véase <<http://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2012/06/27/sig-denuncian-junta-reglamento-residuos/515716.html>>. [Consultada el 10 de octubre de 2012, 12:10 GTM].

³ Véase <<http://www.20minutos.es/noticia/1523435/0/>>. [Consultada el 10 de octubre de 2012, 12:15 GTM].

⁴ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=c9163d581ee05310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=9136461af55f4310VgnVCM1000001325e50aRCRD&lr=lang_es>; <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/103/BOJA12-103-00030-7722-01_00006358.pdf>; <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/103/BOJA12-103-00040-7722-02_00006358.pdf>; y <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/103/BOJA12-103-00085-7722-03_00006358.pdf>.

El ámbito de la vigilancia y el control a que se refiere la Orden es el de las emisiones producidas por las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada y autorización de emisión a la atmósfera a las que se refiere el artículo 53.1.f) de la Ley andaluza 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, así como el de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.

La Orden también establece especificaciones técnicas equivalentes a las normas existentes del Comité Europeo de Normalización en lo referido al muestreo y análisis de los contaminantes y parámetros complementarios, así como los métodos de control de referencia para calibrar los sistemas automáticos de medición, conforme al artículo 7 del Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.

3. Orden de 23 de abril de 2012, por la que se aprueba la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundaciones en Andalucía. Demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate, y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas⁵

El objeto de esta norma es la aprobación de la Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundaciones en Andalucía respecto de las demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate, y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, así como acordar su remisión a la Administración general del Estado para su comunicación a la Comisión Europea.

La Directiva de Inundaciones⁶ tiene como objetivo establecer un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación destinado a reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica, asociadas a las inundaciones en la Comunidad (artículo 1).

Para alcanzar este objetivo, la Directiva obliga a las autoridades de los Estados miembros a realizar en cada demarcación hidrográfica o unidad de gestión: a) una

⁵ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/97/BOJA12-097-00001-8656-01_00007224.pdf>.

⁶ Véase <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:ES:PDF>>.

evaluación preliminar del riesgo de inundación a más tardar el 22 de diciembre de 2011 (artículo 4); b) el mapa de peligrosidad de inundaciones y el mapa de riesgo de inundación a más tardar el 22 de diciembre de 2013 (artículo 6); y c) el Plan de Riesgo de Inundación a más tardar el 22 de diciembre de 2015 (artículo 7).

El derecho nacional se adaptó a la Directiva de Inundaciones a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación⁷.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía el riesgo de inundaciones había sido objeto de regulación desde el marco de la ordenación del territorio a través del Plan de Prevención contra Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces de 1998 y del Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces de 2002. A esa perspectiva vino a sumarse la regulación sobre esta materia que en adaptación de la Directiva de Inundaciones se recoge en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

En este marco de la Unión Europea, nacional y autonómico es en el que se encuentra la Orden que se comenta, que viene a cumplir, con cuatro meses de retraso, esa primera fase establecida por la Directiva de Inundaciones para las tres demarcaciones hidrográficas internas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Orden indica que en su elaboración se ha dado una “amplia” participación a la ciudadanía a través del trámite de información pública, sin que exprese de manera concreta en qué ha consistido esa amplitud. El trámite de información pública se hizo público a través de un anuncio escueto en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* y la creación de una página específica en internet cuya dirección se cita en el anuncio. Tomando en consideración el marco establecido por el Convenio de Aarhus de 1998, así como el derecho de la Unión Europea en materia de participación pública en información medioambiental, incluidas las normas establecidas al respecto en la Directiva Marco del Agua y la Directiva de Inundaciones, no parece adecuado calificar como “amplia” la participación del público en general, a no ser que se refiera a la extensión territorial sobre la que se hace.

El contenido de la Orden es también escueto, dos artículos de dos líneas cada uno, uno adoptando la aprobación y otro acordando su remisión. Resulta llamativo que la Orden

⁷ Véase <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-11184>>.

ni siquiera indique la página de internet desde donde puede accederse a los documentos aprobados.

4. Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios⁸

El objeto de este decreto es desarrollar una etapa más en la aplicación de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la etapa de modificación de las disposiciones reglamentarias conforme a las modificaciones legislativas ya realizadas.

Comienza indicando la exposición de motivos del Decreto que la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), estableció que los Estados miembros disponían de un plazo de tres años para la transposición de la Directiva, plazo que finalizó el 28 de diciembre de 2009. Entendemos que se equivoca en un día ya que la Directiva obliga a que la entrada en vigor de las disposiciones de adaptación sea “a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009”, es decir, el 27, que es el día antes.

Con un tono grandilocuente dice que la transposición de la Directiva de Servicios se presenta como una oportunidad para establecer “un auténtico espacio sin fronteras, donde la libertad de prestación de servicios y el libre establecimiento, consagrados en el Tratado de la Unión Europea, queden garantizados”.

Sigue la exposición de motivos citando las leyes horizontales con las que el Estado ha pretendido adaptar el derecho interno a la Directiva de Servicios: la 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 y su ejercicio.

La exposición de motivos indica que la Junta de Andalucía “viene realizando una labor de agilización y simplificación del funcionamiento de la Administración autonómica, muy vinculada al proceso de transposición de la Directiva, que se ha visto materializada con la aprobación de diversas normas de rango legal y reglamentario”. Cita como ejemplos de ello el Decreto-Ley 3/2009 y la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva de

⁸ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/137/BOJA12-137-00019-12349-01_00010780.pdf>.

Servicios. El Decreto-Ley 3/2009 entendemos que pretendió poder retrotraer los efectos de la que más tarde sería la Ley 3/2010 a la fecha límite para la adaptación del derecho interno a la citada Directiva, el 28 de diciembre de 2009.

Lo que llama la atención es el énfasis que realiza la exposición de motivos del Decreto respecto de la fecha límite para la adaptación del derecho interno de la Directiva de Servicios (la cita en el primer párrafo), cuando cabe interpretar que el propio Decreto constituye un incumplimiento de dicha fecha. Téngase en cuenta que los Estados, y, por lo tanto, todas las autoridades que los integran, incluidos los Gobiernos de las comunidades autónomas, están obligados a poner en vigor hasta el 27 de diciembre de 2009 las disposiciones legales, pero también las “reglamentarias y administrativas necesarias” para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva de Servicios. Así, la puesta en vigor de las disposiciones reglamentarias necesarias para dar cumplimiento a la Directiva de Servicios se está realizando en Andalucía con un retraso de más de dos años.

En cuanto a las modificaciones reglamentarias modificadas, se recogen las siguientes:

El Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, para adecuar su contenido al capítulo V de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, relativo a la política de calidad de los servicios. Asimismo, se modifican aquellos artículos que hay que adaptar al marco normativo actual en materia de instalaciones interiores de agua, establecido por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, y, en materia de control metrológico, por la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología y el Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida, y se eliminan referencias a normas derogadas. Finalmente, se modifican determinados artículos para reforzar los derechos de las personas consumidoras y usuarias de conformidad con lo establecido en la disposición final primera de la Ley 4/2011.

El Decreto 9/2003, de 28 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación y mantenimiento de vehículos automóviles y se articulan derechos de los consumidores y usuarios, con el fin de incorporar los cambios legislativos indicados y las modificaciones que ha introducido el Real Decreto 455/2010, de 16 de abril, por el que se modifica el Real Decreto

1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes.

El Decreto 155/1996, de 7 de mayo, por el que se regulan los laboratorios de ensayo y contraste de objetos fabricados con metales preciosos, con la finalidad de adaptar los requisitos exigidos a los laboratorios facultados en Andalucía para llevar a cabo el ensayo y la consiguiente contrastación de garantía de objetos fabricados con metales preciosos, suprimiendo requisitos prohibidos por la citada normativa.

El Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la finalidad de superar la discordancia que, en materia de visados obligatorios, existe entre dicho Reglamento y el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, dictado en desarrollo de 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 y su ejercicio. Igualmente, en la modificación que se propone se ha tenido en cuenta la reciente reforma en la normativa estatal operada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en particular en su artículo 23, a propósito de la seguridad jurídica en materia inmobiliaria, a través del establecimiento de silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa; por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; por las reformas de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; y por los principios de simplificación y mejora de la regulación previstos en la Ley 4/2011, de 6 de junio, de 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, mediante la sustitución de la autorización del inicio de obras por una declaración responsable en la que se declara la plena concordancia entre el proyecto básico y el de ejecución. La nueva redacción del artículo 27 es el resultado de las consultas con los representantes de

los cuerpos de notarios y registradores de la propiedad, dado que la operatividad de este precepto va a depender en gran medida de la opinión que de él se formen dichos profesionales. Por último, el Decreto de Disciplina Urbanística se ha modificado para introducir una mejor sistemática en la sección cuarta del capítulo quinto del título primero.

Finalmente, debido a la trascendencia de las reformas legislativas que han tenido lugar a lo largo del dilatado período de tiempo transcurrido desde la adopción del Decreto 6/1987, de 27 de enero, por el que se crea el registro de empresas publicitarias y agentes de publicidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y su Orden de desarrollo, Orden de 10 de marzo de 1987, se deroga su contenido.

5. Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía⁹

El objeto de este decreto es regular las entidades colaboradoras de la Consejería con competencia en materia de medio ambiente en el ámbito de la calidad ambiental contempladas en el artículo 129 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo los requisitos, las funciones y las obligaciones que afectan a dichas entidades (artículo 1).

Se pretende así actualizar el régimen jurídico de las entidades colaboradoras sustituyendo el Decreto 12/1999, de 26 de enero, por el que se regulan las entidades colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente en materia de protección ambiental (disposición derogatoria única).

La exposición de motivos del Decreto contempla como razones de la actualización que el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, 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 la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y

⁹ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/143/BOJA12-143-00022-12707-01_00011146.pdf>.

que el Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, y el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, incluyen preceptos en los que se regulan aspectos relativos a las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental.

El régimen jurídico contenido en el Decreto establece los requisitos que debe cumplir una entidad para ser considerada e inscrita como entidad colaboradora, concreta las actividades que podrán ser realizadas por dichas entidades, fija las garantías en el desempeño de sus funciones, dota de un nuevo régimen jurídico al registro administrativo especial y desarrolla el control de inspección que ha de efectuarse sobre las entidades, con el objeto de comprobar que las condiciones que determinaron su calificación y su inclusión en el registro administrativo especial siguen perdurando y que sus actuaciones se ejecutan de acuerdo con las condiciones técnicas que se requieran en cada caso.

6. Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación de la red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹⁰

El objeto de la norma es la declaración como zonas especiales de conservación (ZEC) de los lugares de importancia comunitaria (LIC) relacionados en sus anexos, así como su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y en el Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

La red ecológica europea de zonas especiales de conservación denominada Natura 2000 se creó por la Unión Europea con el objetivo de garantizar la protección de los hábitats naturales comprendidos en su territorio. Es el medio más eficaz del que dispone actualmente la Unión Europea para la protección de la biodiversidad.

La Directiva Hábitats¹¹ que la creó estableció un procedimiento con calendario incluido para su implantación que no ha estado carente de incidencias (artículo 4). Los Estados

¹⁰ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/200/BOJA12-200-00029-16202-01_00014480.pdf>.

miembros deberían haber propuesto los lugares de importancia comunitaria para alcanzar los objetivos de protección previstos a más tardar el 1 de junio de 1995. La Comisión Europea, de acuerdo con cada uno de los Estados miembros, debió haber propuesto un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria a más tardar el 1 de junio de 1998. De nuevo cada uno de los Estados miembros dará a cada uno de los lugares recogidos en la lista acordada la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, es decir, a más tardar el 1 de junio de 2004.

Se han ido retrasando los cumplimientos de las distintas fases del procedimiento y hemos aquí que en Andalucía se pretende cumplir esta última obligación ocho años después del plazo previsto en la Directiva. En el derecho interno la norma comentada da cumplimiento a lo establecido en el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que supone la actual adaptación a las directivas Hábitats y Aves.

La norma que se comenta fue objeto de un procedimiento de participación institucional e información pública¹², y tiene un contenido escueto —cinco artículos y dos disposiciones finales—, pues lo que realiza, en términos generales, es establecer equivalencias entre el régimen de protección ya existente en la normativa andaluza de protección de espacios naturales y el régimen jurídico exigido por las directivas Hábitats y Aves, salvo para los casos de Despeñaperros y la Sierra de las Nieves, para los que incorpora planimetría ad hoc.

Como se ha avanzado, el Decreto, por una parte, declara zona especial de conservación un total de veintidós espacios que relaciona en tres anexos y, por otra, establece que el régimen jurídico de protección para dichos ZEC es el ya existente en cuanto espacios naturales protegidos por la normativa andaluza.

Así, por vía de equivalencia, determina que “tendrá la consideración” de plan de gestión de ZEC (artículo 2) y planes de gestión de las ZEPA coincidentes con ZEC (artículo 4) un mosaico o rompecabezas de directrices y normas presentes y futuras que comprende: las directrices de conservación de la red Natura 2000, los planes de ordenación de recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales

¹¹ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ES:PDF>.

¹² Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2011/167/d6.pdf>.

protegidos correspondientes, aquellos preceptos del Decreto 15/2011 que regulan actuaciones, usos y aprovechamientos que afecten a especies y tipos de hábitats presentes en estas ZEC, y las estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados o puestos en marcha por la Consejería competente en materia de medio ambiente o la administración ambiental del Estado que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitat o ecosistemas presentes en estas ZEC. La norma comentada no justifica esta equivalencia, simplemente la establece.

El Decreto atribuye la administración y gestión de las ZEC y ZEPA a la Comunidad Autónoma de Andalucía y como órganos de participación establece las juntas rectoras de los parques naturales, los consejos de participación de los parques nacionales de Doñana y Sierra Nevada, y los consejos provinciales de medio ambiente y de la biodiversidad (artículo 5).

7. Disposiciones de organización administrativa

Destacan las siguientes:

— Decreto 151/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente¹³.

— Ley 4/2012, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial¹⁴.

En una operación *déjà vu*, el Gobierno de Andalucía ha permitido, al igual que hizo el Gobierno del Estado, que las competencias en materia de medio ambiente queden abducidas por la cartera que tiene las competencias de agricultura.

Esta operación puede considerarse un indicador de que la relevancia de la protección ambiental no está en su mejor momento, que el orden que ocupa esta acción pública en la agenda política y en la preocupación de los ciudadanos está lejos de responder a su importancia material. Especialmente si se tiene en cuenta que el mayor consumidor de agua en España en general y en Andalucía en particular es la agricultura y que las

¹³ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/115/BOJA12-115-00014-10374-01_00008861.pdf>.

¹⁴ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/192/BOJA12-192-00003-15684-01_00013980.pdf>.

organizaciones de regantes constituyen un grupo de presión con un peso extraordinario en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en general y a la gestión del agua en particular.

8. Encomiendas de gestión en materia de aguas a la Agencia de Medio Ambiente y Agua

Durante el período analizado ha habido diversas disposiciones en este ámbito, a saber:

— Resolución de 9 de enero de 2012, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se da publicidad a la encomienda de gestión que se cita: “Puesta en marcha del Banco Público de Agua. Revisión de los expedientes de aprovechamientos de aguas antes de ordenar su inicio y comunicación”¹⁵.

— Resolución de 12 de enero de 2012, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se da publicidad a la encomienda de gestión que se cita¹⁶.

— Resolución de 16 de enero de 2012, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se da publicidad a la encomienda de gestión que se cita¹⁷.

La Agencia de Medio Ambiente y Agua (AMAYA) de Andalucía es una agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para la prestación de servicios en materia de medio ambiente y agua en el territorio andaluz.

Su creación se previó en el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía¹⁸ entre las medidas de reducción del número de entidades instrumentales por absorción de la Agencia Andaluza del Agua (AAA), creada en 2005, y de la Empresa de Gestión Medioambiental, S. A., (EGMASA), creada en 1989. La creación se materializó

¹⁵ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/85/d24.pdf>>.

¹⁶ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/85/d25.pdf>>.

¹⁷ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/85/d26.pdf>>.

¹⁸ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/147/d2.pdf>>.

en el Decreto-Ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. Norma integrada en parte en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, sobre la que existe un recurso de inconstitucionalidad pendiente¹⁹. Sus estatutos fueron aprobados por el Decreto 104/2011 y sucedió a título universal a la EGMASA y en parte a la extinta Agencia Andaluza del Agua, integrada en la entonces Consejería de Medio Ambiente, hoy Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. Téngase en cuenta que esta huida del derecho administrativo ya se ha cobrado distintos reproches jurisprudenciales²⁰.

Su objeto es la realización, por sí o a través de entidades públicas o privadas en las que participe, de actividades relacionadas con la protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente y del agua, así como cualquier otra actividad que sea presupuesto, complemento, desarrollo o consecuencia de lo anterior.

El objeto de las resoluciones es dar publicidad a tres encomiendas de gestión en relación con: “Puesta en marcha del Banco Público de Agua. Revisión de los expedientes de aprovechamientos de aguas antes de ordenar su inicio y comunicación”; “Seguimiento de la calidad de las aguas continentales de los Distritos Hidrográficos Intracomunitarios de Andalucía. Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería”; y “Seguimiento del Plan de Vertidos al Dominio Público Hidráulico de los Distritos Hidrográficos Intracomunitarios de Andalucía. Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería”, respectivamente.

Las encomiendas de gestión fueron adoptadas el 9, 12 y 16 de enero de 2012, pero publicadas el 3 de mayo de 2012, casi cuatro meses después. Téngase en cuenta, por una parte, que el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberán ser publicados, para su eficacia, en el diario oficial correspondiente conforme al artículo 15.3 de la Ley 30/1992; por otra, que entre la adopción de la encomienda de gestión y su publicación el 25 de marzo tuvieron lugar las elecciones autonómicas andaluzas.

¹⁹ Véase <<http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/16/pdfs/BOE-A-2011-10446.pdf>>.

²⁰ Como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 16 de mayo de 2012, recurso 778/2010, ponente Pedro Luis Roás Martín; o la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 24 de noviembre de 2009, recurso 4035/2005, ponente Jesús Ernesto Peces Morate.

La publicación de las resoluciones no contiene ninguna indicación respecto del “instrumento de formalización de la encomienda de gestión”, y tan solo se identifican las entidades encomendante y encomendada, el objeto y los respectivos importes. Podría interpretarse que el citado instrumento de formalización es únicamente la resolución publicada, pero entonces será difícil conocer el alcance de las actividades a las que afecta, el plazo de vigencia, el carácter de la encomienda respecto de su obligatoriedad y retribución, y el alcance de la gestión encomendada.

Mención especial merece la primera de ellas, relativa al Banco Público de Agua, que es la denominación andaluza de los centros de intercambios de la legislación de aguas nacional con características propias. Facultan a la Administración para adquirir y enajenar derechos de uso del agua con sometimiento a determinadas condiciones. En la legislación andaluza, a diferencia de lo que ocurre con la figura nacional, admite determinadas revisiones de las concesiones de aprovechamientos de aguas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45, apartado 8 de la Ley 9/2010. Este parece ser el motivo de la encomienda conforme a la mención que hace a la revisión de aprovechamientos.

En cualquier caso, recuérdese que en el Consejo Andaluz del Agua celebrado el 20 de febrero de 2012 y ante el Parlamento andaluz el 14 de junio de 2012 se dio a conocer el borrador del decreto que establece la creación de tres bancos públicos de agua, correspondientes a las tres demarcaciones hidrográficas de Guadalete-Barbate, Tinto-Odiel-Piedras y Cuencas Mediterráneas.

9. Otras disposiciones de carácter ambiental

Además de las disposiciones que han sido comentadas más arriba, cabría mencionar otras que por su carácter más concreto o ligado a otras materias no son objeto de comentario, pero que pueden tener interés para algunos lectores, a saber:

— Orden de 3 de abril de 2012, por la que se modifica la de 16 de marzo de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la gestión sostenible del medio natural, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa la convocatoria para el año 2012²¹.

²¹ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2012/75/d/updf/d1.pdf>>.

— Decreto 84/2012, de 3 de abril, por el que se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierras Subbéticas, aprobado por Decreto 4/2004, de 13 de enero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras Subbéticas²².

— Orden de 2 de mayo de 2012, conjunta de las consejerías de Agricultura y Pesca y Medio Ambiente, por la que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor de Andalucía²³.

— Orden de 13 de junio de 2012, por la que se modifica la Orden de 3 de junio de 2011, por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía²⁴.

— Orden de 27 de julio de 2012, por la que se aprueba el Plan del Área Cinegética Alcornocales de Andalucía 2012-2022²⁵.

— Orden de 30 de julio de 2012, por la que se establecen y desarrollan las normas para el proceso de retirada de cadáveres de animales de las explotaciones ganaderas y la autorización y Registro de los Establecimientos que operen con subproductos animales no destinados al consumo humano en Andalucía²⁶.

— Orden de 29 de diciembre de 2011, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético²⁷.

— Orden de 28 de septiembre de 2012, por la que se modifica la de 22 de junio de 2009, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores y ganaderos que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud

²² Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/73/d19.pdf>>.

²³ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/98/BOJA12-098-00016-8730-01_00007312.pdf>.

²⁴ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/125/BOJA12-125-00003-11150-01_00009661.pdf>.

²⁵ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/156/BOJA12-156-00002-13807-01_00012254.pdf>.

²⁶ Véase <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/158/BOJA12-158-00022-13931-01_00012384.pdf>.

²⁷ Véase <<http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2012/12/d/updf/d3.pdf>>.

de programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo²⁸.

²⁸ Ver <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/195/BOJA12-195-00002-15877-01_00014149.pdf>.