

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Introducción. 2. Nueva organización administrativa para el medio ambiente 3. Medidas de fomento de carácter ambiental. 4. Biodiversidad y Espacios protegidos. 5. Residuos.

1. INTRODUCCIÓN

El primer semestre de 2019 en relación con la legislación ambiental aprobada por la Comunidad Autónoma de Andalucía viene condicionado por la convocatoria de elecciones autonómicas, que tuvieron lugar el 2 de diciembre de 2018¹. La consecuencia inmediata de esta situación ha sido una cierta parálisis regulatoria en el período comprendido en esta Crónica, esto es, entre noviembre de 2018 y abril de 2019.

Así, hasta la convocatoria de las elecciones, podemos destacar algunas iniciativas, que van a ser consideradas con mayor detenimiento en los apartados siguientes, relativas a la aprobación de ayudas o la planificación de espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la constante publicación de acuerdos y resoluciones relativas a procedimientos de autorizaciones ambientales, tramitación de planes, o procedimientos de deslinde, entre otros.

En contraposición, ya en 2019, la actividad normativa fundamental ha venido de la mano de la reestructuración de las Consejerías del Gobierno andaluz, que, en los que toca a las políticas ambientales de la Comunidad Autónoma ha supuesto el cambio fundamental de escindir la anterior la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de forma que las competencias en medio ambiente han pasado a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, y, por otro lado, las competencias relacionadas con la Ordenación del territorio se vinculan ahora a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del territorio, tal y como dispone el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y reestructuración de las Consejerías².

¹ Decreto de la Presidenta 8/2018, de 8 de octubre, de disolución del Parlamento de Andalucía y convocatoria de elecciones (*BOJA* Extraordinario núm. 6, de 9 de octubre).

² *BOJA* núm. 14, de 22 de enero. Este Decreto ha sido modificado por el Decreto del Presidente 6/2019, de 11 de febrero (*BOJA* núm. 29, de 12 de febrero), “con el fin de precisar la atribución de las competencias en materia de violencia de género que guarden relación directa con la Administración de Justicia y de las relativas a las drogodependencias y otras adicciones, así como la adscripción de entidades a diversas Consejerías”; sin embargo, esta modificación no afecta a los aspectos tratados en esta crónica.

A ello se suman algunas iniciativas importantes como el Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía: Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030), al que me referiré con posterioridad.

2. NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL MEDIO AMBIENTE

Como se ha señalado, el art. 8 del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y reestructuración de las Consejerías, dispone que las competencias en materia de medio ambiente y aguas atribuidas con anterioridad a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio pasan ahora a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

A su vez, el apartado segundo del art. 8 citado señala, además, que quedan adscritas a la nueva Consejería las siguientes Entidades: la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su Entorno, Doñana 21³.

Junto a ello, el art. 12.1 atribuye las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral y de urbanismo que correspondían a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio a la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio.

En este contexto, la estructura específica en materia de medio ambiente se regula en el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible⁴. Así, en primer término (tal y como refleja el Preámbulo del Decreto), la norma dispone que “las competencias en materia de bioeconomía circular, digitalización y estrategia contra el cambio climático” pasan a esta Consejería, de forma que se otorgue “una posición central en el nuevo organigrama de la Consejería, a la vista de la reciente entrada en vigor de

³ Téngase en cuenta que el Decreto 2/2019, de 21 de enero, dispone que las Entidades públicas no mencionadas expresamente en el Decreto se entenderán adscritas a las Consejerías competentes, en función de la distribución de competencias operada por la norma y los respectivos Decretos de estructura de cada Departamento (Disposición Final Tercera).

⁴ *BOJA* núm. 31, de 14 de febrero. Corrección de errores *BOJA* núm. 36, de 21 de febrero.

la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía”. En este último sentido, el art. 1.1 atribuye a la nueva Consejería no sólo las competencias de la anterior Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en medio ambiente y aguas, sino, también, en cambio climático.

Examinando la concreta estructura de la Consejería, las competencias ambientales tienen como órgano de referencia a la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, a la que se adscriben la Fundación Doñana 21 y la Entidad CENTA⁵ (art. 8.5 del Decreto 103/2019), y de la que cuelgan la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos; Dirección General de Calidad y Cambio Climático; Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos; y Dirección General de Infraestructuras del Agua (art. 2.1 del Decreto). Además, la Consejería gestionará los servicios periféricos de su competencia a través de las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de ámbito provincial (art. 2.3)⁶.

El Decreto dispone, así, la específica dependencia entre los órganos que integran la estructura orgánica señalada, y las competencias concretas de cada uno de los órganos identificados. Así, la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático depende directamente de la Viceconsejería prevista en el art. 1.2 de la norma examinada, y en la que se aglutinan competencias en todos los ámbitos de actuación de la Consejería. En mi opinión, esta estructura pone en cuestión la posición del medio ambiente como política pública de la Comunidad Autónoma en esta nueva etapa, desde el momento en que las competencias sobre materias ambientales se configuran como una parte de un todo tan diverso como el que constituye la agricultura, ganadería y pesca y el concepto mayor de desarrollo sostenible. No disponer de una estructura específica para el medio ambiente puede suponer un retroceso en cuanto a la articulación de las aludidas políticas, contrastando ampliamente con la situación

⁵ Fundación Centro de Nuevas Tecnologías del Agua (véase art. 2.2.e)).

⁶ En este sentido, téngase en cuenta el Decreto 32/2019, de 5 de febrero, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Junta de Andalucía, (BOJA núm. 28, de 11 de febrero).

anterior a la aprobación del Decreto 103/2019, en la que se contaba con una Consejería *ad hoc* para el medio ambiente y la ordenación del territorio. Antes al contrario, este último ámbito de actuación parece dissociarse del medio ambiente, desde el momento en que se incorpora a la nueva Consejería de Infraestructura y fomento⁷, perdiéndose, quizás, la idea necesaria de que el medio ambiente constituye un ámbito transversal especialmente vinculado a las acciones sobre el territorio puede perderse con esta nueva concepción orgánica de la Administración autonómica, lo que puede conllevar un cierto riesgo para una eficaz protección del bien jurídico medio ambiente. Baste pensar, en este sentido, en la necesidad de que los planes de Ordenación del Territorio se adecúen a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, tal y como dispone la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural (art.19) y, sin embargo, una y otra cuestión pasan a impulsarse desde Consejerías distintas que, necesariamente, habrán de entenderse para no frustrar los fines ambientales de la planificación territorial⁸.

Sin perjuicio de esta última consideración, y en un examen más detenido de la estructura orgánica de la Consejería, llama la atención cómo el cambio climático constituye una competencia atribuida a los diferentes “órganos ambientales” de la Consejería, aunque no de forma homogénea:

Así, en primer lugar, la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, asume la promoción, coordinación y desarrollo de las políticas de mitigación y adaptación frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético (art. 8.3.b)); promoción, coordinación y desarrollo de las políticas de mitigación y adaptación frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético (art. 8.3.e)); la definición y desarrollo de las acciones frente al cambio climático y para la transición a un

⁷ La ordenación de esta Consejería se ha llevado a cabo por el Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio. De acuerdo con el art. 1.d) de la norma, esta Consejería asume las competencias sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo e inspección territorial y urbanística.

⁸ Específicamente, el art. 6.2.c) Decreto 107/2019 atribuye a la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad, y Ordenación del Territorio la competencia sobre “la integración y coordinación de las políticas de planificación territorial y del litoral, urbanismo, inspección territorial y urbanística, con otras políticas sectoriales, planes y actuaciones de las Administraciones Públicas con incidencia territorial”. La cuestión en este caso será qué ámbito pueda tener un mayor peso en las relaciones de coordinación, que no necesariamente van unidas a posiciones de igualdad entre los entes u órganos coordinados.

nuevo modelo energético, así como el impulso y coordinación de las actividades de I+D en colaboración con universidades y otros centros de investigación en el ámbito de sus competencias; y el impulso y coordinación del sistema de seguimiento y la red de observatorios del cambio global (art. 8.4.c) y d), respectivamente).

Tratándose de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, resultan fundamentales las competencias del órgano en materia de planificación, destacando en este sentido la exigencia de desarrollar la planificación en recursos naturales junto con el Plan Andaluz de Acción por el Clima, con el que se concretan los objetivos de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía (art. 14.1.a) del Decreto 103/2019). No obstante, el grueso de competencias en materia de cambio climático vienen asumidas por la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, en la medida en que le corresponde una competencia tan amplia como “la ejecución de las políticas de mitigación y adaptación frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético, sin perjuicio de las competencias de otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y del carácter transversal de estas políticas” (art. 15.1.a)).

Se inicia, a la vista de lo expuesto, una nueva etapa en la articulación de políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que la organización establecida al efecto, aun siguiendo en línea de continuidad con las competencias asumidas por la Consejería anterior de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, presenta algunas disonancias en cuanto a la consideración de conjunto del medio ambiente y, sin embargo, debe afrontar retos fundamentales como el cambio climático ante el que, necesariamente, las políticas territoriales deben conectarse a las ambientales.

3. MEDIDAS DE FOMENTO DE CARÁCTER AMBIENTAL

En crónicas anteriores ha sido frecuente encontrar convocatorias de ayudas (o las respectivas bases) o premios relacionadas con el medio ambiente y que se han aglutinado en torno a este apartado de fomento de carácter ambiental, de manera que esta actividad administrativa constituye una herramienta interesante

para la consecución de objetivos ambientales con implicación directa de la sociedad.

Sin embargo, en esta ocasión, como ya se ha puesto de manifiesto, la actividad normativa de la Comunidad ha sido más moderada, por lo que, incluso en este ámbito, son escasas las referencias. No obstante, quisiera destacar la Resolución de 5 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Urbanismo, por la que se somete a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de urbanismo, destinadas a la elaboración y actualización a la legislación vigente de planes generales urbanísticos para el desarrollo de municipios en zonas rurales con afección a espacios de la Red Natura 2000 y otras zonas de gran valor natural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Al margen de cuál sea el contenido final de las aludidas bases, debe llamarse la atención sobre el hecho de que se trata de un proyecto que pone de manifiesto la necesidad de coordinar, desde el ámbito de la protección ambiental, la planificación territorial-urbanística con las exigencias derivadas de la protección de espacios naturales, evitando, pues, enfoques sectoriales o fragmentados de los espacios protegidos.

Evidentemente, el Acuerdo en cuestión, no tiene más contenido que el de abrir el oportuno trámite de audiencia información pública, estableciendo los plazos y cauces para la participación de interesados y el público en general, de ahí que no puedan hacerse mayores consideraciones.

4. BIODIVERSIDAD Y ESPACIOS PROTEGIDOS

En el ámbito de la biodiversidad y los espacios protegidos, debe destacarse, en primer lugar, el Acuerdo de 27 de noviembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la propuesta de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves⁹. Tal y como explicita el propio Acuerdo, se aprueba nuevo proyecto de declaración del Parque Nacional Sierra de las Nieves, a la vista del resultado de las alegaciones y las consideraciones presentadas durante el

⁹ *BOJA* núm. 233, de 3 de diciembre.

trámite de información pública e informes de la propuesta inicial aprobada por el Consejo de Ministros con fecha de 9 de febrero de 2018, y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el 13 de febrero de 2018, de forma que se trata de continuar con la tramitación prevista por el art. 8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

El Acuerdo establece, así, nueva propuesta y prorroga el régimen de protección preventiva establecido por el Acuerdo de 13 de febrero, a fin de evitar actos que puedan llegar a hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos de la declaración (apartado 2). El efecto fundamental de esta previsión es la prohibición de otorgar autorización, licencia o concesión adicional a las preexistentes “que habilite para la modificación de la realidad física o biológica sin informe previo favorable de la administración ambiental competente”.

Por otro lado, aun en el nivel de Resolución, ha de hacerse referencia a la de 12 de noviembre de 2018, de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se hace pública la documentación establecida en el artículo 38.7 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en referencia procedimiento de la evaluación ambiental estratégica ordinaria del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra Mágina y su Área de Influencia Socio-Económica¹⁰, puesto que el Plan fue objeto de consideración en la anterior Crónica.

En este sentido, debe llamarse la atención sobre el contenido de la Resolución, en la medida en que recoge consideraciones en torno a la “integración en el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra Mágina de aspectos ambientales”; los resultados de la información pública y consultas y la declaración ambiental estratégica; la elección de la alternativa seleccionada, justificándose, por ejemplo, por qué se descarta la llamada “alternativa cero”, esto es, la no implementación del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra Mágina, argumentando en este sentido que el Plan es una petición expresa de la población y de diversos sectores económicos, pero, también, una exigencia del art. 20.4 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen medidas

¹⁰ BOJA núm. 224, de 20 de noviembre.

adicionales para su protección, y, en definitiva, la oportunidad de aprobar un instrumento con el que es posible encontrar el equilibrio entre el desarrollo socio-económico y la conservación del espacio. Finalmente, la Resolución incluye las medidas necesarias para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la implementación del Plan. Sin duda, la Resolución constituye un ejemplo de la idoneidad de este tipo de publicaciones, en tanto que permiten un rápido acceso al contenido ambiental de iniciativas tan particulares como la examinada.

Como en otros apartados de esta Crónica, la tónica seguida en la Comunidad Autónoma se caracteriza por la escasa actividad normativa, y una mayor publicación de actuaciones de gestión en el sentido más estricto del término, tal y como ejemplifican el Acuerdo y la Resolución comentada, de ahí que no puedan hacerse mayores consideraciones sobre las actuaciones expuestas.

5. RESIDUOS

Finalmente, como se señaló en la Introducción de esta Crónica, en el período considerado se ha producido alguna iniciativa importante relacionada con temas claves del medio ambiente, pero, también, del desarrollo económico. Y en este sentido, el Acuerdo de 19 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía: *Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030* ¹¹), resulta fundamental.

La aprobación de la formulación de este Plan Integral de Residuos constituye el siguiente escalón que debe alcanzar la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de residuos, toda vez que, por un lado, en 2019 concluye la vigencia del Plan Director Territorial de Residuos no Peligrosos de Andalucía, 2010-2019, aprobado por Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, y en 2020, el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, 2012-2020, aprobado por Decreto 7/2012, de 17 de enero. Y, por otro, en el nivel estatal se aprobó la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos contaminados, así como numerosos Reglamentos regulando residuos específicos y nuevos

¹¹ BOJA núm. 57, de 25 de marzo.

Planes¹². En otros términos, se impone una actualización de la planificación andaluza en materia de residuos que, además, tiene un fundamento adicional en las Directivas de 2018 aprobadas por la Comisión¹³, con el objetivo de reducir la producción de residuos, atendiendo a todas las fases del ciclo de la vida de un producto.

Así, como señala la parte expositiva del Acuerdo, el Plan Integrado de Residuos de Andalucía será un plan que “englobará en un texto único los ámbitos de actuación del Plan Director Territorial de Residuos no Peligrosos de Andalucía y del Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía actuales, y recogerá las futuras directrices de la planificación andaluza en la materia”, procurando el tránsito de la Comunidad Autónoma a una economía circular (apartado 2 del Acuerdo). El Acuerdo fija, en este sentido, los objetivos que debe perseguir el Plan, y que incluye cuestiones diversas que van desde “garantizar una adecuada gestión de la totalidad de los residuos generados y trasladados en el territorio, procurando el estricto cumplimiento del orden jerárquico establecido en la directiva comunitaria en materia de residuos”, hasta “disminuir la contribución al cambio climático de las actividades asociadas a la generación y la gestión de los residuos”, o “impulsar la innovación, en el ámbito de aquellas iniciativas que favorezcan las mejoras en los procesos de producción encaminadas a un uso más eficaz de los recursos y a una menor generación de residuos, a que el valor de los productos y materiales se mantenga durante el mayor tiempo posible, así como a un aumento de la reutilización, la reciclabilidad y la valorización material que implique una reducción de la eliminación”.

El Plan se someterá a Evaluación Ambiental Estratégica, y se considera como Plan con incidencia en el territorio (apartado primero), requiriendo para este último aspecto la intervención de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (apartado 4.6). Su elaboración corresponde a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, que

¹² Específicamente, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (en adelante, PEMAR) 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015.

¹³ Directivas (UE) 2018/849, (UE) 2018/850, (UE)2018/851 y (UE) 2018/852, aprobadas el 30 de mayo de 2018.

contará con el asesoramiento técnico de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (apartado 4.1).

La propuesta de formulación del Plan es un documento escueto en el que se fijan “líneas maestras” para la elaboración del mismo. Habrá que esperar, por tanto, al resultado final, para conocer en qué modo la Comunidad Autónoma de Andalucía es capaz de contribuir a la consolidación de un modelo de economía de carácter circular. Por el momento, no hay duda de la oportunidad de esta iniciativa.