

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Sumario: Introducción. 2. Espacios Naturales y Conservación de la Biodiversidad. 3. Aguas. 4. Aire. 5. Medio Ambiente Urbano y Energía. 6. Otras Disposiciones.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el segundo semestre del año 2019, puede tildarse de escasa y poca entidad: no se ha aprobado ninguna Ley por el Parlamento Autonómico; se han aprobado dos Decretos-Leyes en el mes de septiembre¹, pendientes, en su caso, de la correspondiente tramitación parlamentaria; sólo se ha publicado el Decreto 456/2019, de 23 de abril, por el que se declaran determinados monumentos naturales de Andalucía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión²; y algunas Órdenes y Resoluciones de contenido muy diverso, que abarcan desde la determinación de los períodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020³, a la convocatoria del XXIII Premio Andalucía de Medio Ambiente⁴.

Esta situación encuentra justificación, en mi opinión, en el cambio de gobierno producido en la Comunidad Autónoma a finales de 2018, que se tradujo, como ya se indicó en la Crónica anterior, en la desaparición de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La consecuencia inmediata de esta situación ha sido la fragmentación de la materia medio ambiente y ordenación del territorio en dos consejerías diferentes y una situación clara de falta de estrategia o líneas de desarrollo de una política ambiental propia, que, como se ha indicado, carece de una actividad normativa de entidad en el período que nos ocupa.

¹ Se trata del Decreto-Ley de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Programa andaluz de colaboración financiera específica extraordinaria con las entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales adversos u otros supuestos de emergencia de protección civil y catástrofes públicas acaecidos en las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla (*BOJA Ext.* Núm. 21, de 18 de septiembre); y Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (*BOJA Ext.* Núm. 23, de 25 de septiembre). No obstante, la primera de las normas citadas no tiene, en puridad, un contenido ambiental, de ahí que no vaya a ser objeto de consideración en esta crónica.

² *BOJA* núm. 79, de 26 de abril.

³ Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020, *BOJA* núm.89, de 13 de mayo.

⁴ Orden de 25 de junio de 2019, *BOJA* núm. 125, de 2 de julio.

Con todo, debe señalarse que se han adoptado decisiones en materia de espacios naturales y conservación de la biodiversidad; en el ámbito de la protección de las aguas y el aire, así como en energía y medio ambiente urbano, a las que nos referiremos a continuación, incluyendo un apartado sobre “otras disposiciones”, en el que queremos hacer referencia a algunas actuaciones de la Administración autonómica difícilmente encuadrables en un sector ambiental concreto, pese a su incidencia en este bien jurídico.

2. ESPACIOS NATURALES Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

La primera norma a la que debe hacerse referencia en esta Crónica es el Decreto 465/2019, de 23 de abril, por el que se declaran determinados monumentos naturales de Andalucía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión⁵.

El Preámbulo de la norma establece como punto de partida la aceptación de actividades en el espacio que corresponde a cada monumento, con el límite infranqueable de la protección al medio ambiente, de manera que es clara la legitimación del Decreto para “establecer una serie de condiciones o requisitos para que su desarrollo sea compatible con los valores ambientales”. Los monumentos naturales son, en este sentido, una figura de protección de espacios naturales muy específicas que, aun contemplando el desarrollo de usos y actividades, permiten garantizar la protección de los recursos naturales.

En este sentido, la primera consecuencia de la declaración de determinados espacios como monumentos naturales, (de carácter geológico, biótico, mixto y mixto/ecocultural, tal y como dispone el art. 1), es la inclusión de los mismos en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e inscripción en el Registro, lo que garantiza unos estándares de protección.

Al respecto, el Decreto no sólo se limita a proceder a la citada declaración, sino que, además, establece las normas y directrices para la ordenación y gestión de

⁵ Específicamente, los siguientes Monumentos Naturales: Peñón de Bernal, Canales de Padules, Huellas Fósiles de Medusas de Constantina, Encina de la Peana, Encina del Marchal del Abogado, Cueva del Hundidero, Monte Jabalcuza, Cueva del Agua de Tíscar, Nacimiento de Riofrío, Tajo de Ronda y Encina y Alcornoque de la Dehesa San Francisco (art. 1).

los recursos naturales, culturales y paisajísticos reconocidos en cada monumento, atendiendo a las posibilidades de uso público, necesidades de educación ambiental, investigación, y usos y actividades compatibles (o no), en los términos del art. 7. Desde esta última perspectiva, es interesante la doble ordenación que efectúa el Decreto, en el sentido de contener una regulación general de estos usos y aprovechamientos, a modo de marco, a partir del cual establecer, también, las normas particulares de gestión, usos, investigación e instrumentos de investigación de cada monumento (art. 3 de la norma en relación con el Anexo I).

El efecto de esta ordenación es la diferenciación entre actividades tradicionales, como los aprovechamientos forestales, ganaderos y agrícola, y aquellos que deben someterse a la intervención de la Administración, en tanto que precisan autorización. En este sentido, el primer tipo de actividades podrá llevarse a cabo, en la medida en que no pongan “en peligro los valores que justifican su protección, y de conformidad con la legislación sectorial” (art. 6.2); en el segundo, estamos ante actividades que conllevan una cierta transformación del espacio (como los trabajos de restauración del suelo natural que impliquen cambios de uso del recurso), lo que justifica la intervención preventiva de la Administración (art. 6.3). A ello se suma la prohibición de autorizar actividades y usos incompatibles, como la realización de vertidos.

Como puede observarse, el interés de la norma está en la minuciosidad con la que se regulan los usos y actividades, a fin de encontrar el difícil equilibrio derivado de la exigencia constitucional de utilización racional de los recursos naturales.

Por otro lado, en el ámbito de los Espacios Naturales, el Gobierno autonómico, a través de la Dirección General del Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, aprobó en el período que nos ocupa 15 Resoluciones por las que se publican los anexos de distintas Órdenes de años anteriores, que aprobaban los Planes de Gestión de diferentes espacios clasificados como Zonas Especiales de Conservación⁶, Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica

⁶ Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 17 de febrero de 2017, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de los Tollos (ES6120011) y el Plan de

Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de Coripe (ES6180006), *BO* núm. 102, de 30 de mayo; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 10 de octubre de 2016, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009). *BO* núm. 103, de 31 de mayo; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 20 de mayo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Cuencas del Rumbero, Guadalén y Guadalmena (ES6160008), *BO* núm. 104, de 3 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 19 de marzo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Oso (ES6110004), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005), el Plan de Gestión de la ZEC Calares de Sierra de los Filabres (ES6110013), el Plan de Gestión de la ZEC Andévalo Occidental (ES6150010), el Plan de Gestión de las ZEC Sierras de Abdalajís y La Encantada Sur» (ES6170008) y Sierras de Alcaparaín y Aguas, *BO Ext.* núm. 12, de 9 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 17 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la ZEC Acebuchales de la Campiña del Sur de Cádiz (es6120015), el Plan de Gestión de las ZEC Río Guadalmez (es6130004) y Sierra de Santa Eufemia (es6130003) y el Plan de Gestión de la ZEC Corredor Ecológico del Río Guadiamar (es6180005), *BO* núm. 109, de 10 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 8 de mayo de 2015, por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana y de la Zona Especial de Conservación Corredor Ecológico del Río Tinto, *BO Ext.* núm. 13, de 15 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 18 de marzo de 2015, por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que se citan, *BO Ext.* núm. 14, de 16 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 13 de mayo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Ramblas del Gérgal, Tabernas y Sur de Sierras Alhamilla (ES6110006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierras del Nordeste (ES6140005), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Arana (ES6140006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Campanario y Las Cabras (ES6140007), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Barranco del Río Aguas Blancas (ES6140015), el Plan de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación Marismas y Riberas del Tinto (ES6150014) y Estuario del Tinto (ES6150029) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Alanís (ES6180004), *BO Ext.* núm. 15, de 22 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 12 de mayo de 2015, por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y de determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, *BO Ext.* núm. 16, de 23 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 11 de mayo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y El Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Lijar (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032), *BO Ext.* núm. 18, de 6 de julio.

Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas de las Provincias de Huelva⁷, Sevilla, Málaga y Cádiz y Zonas de Especial Conservación con hábitats marinas del litoral andaluz⁸.

La aprobación de estas Resoluciones obedece a la necesidad de ejecutar la STS núm. 59/2019, de 28 de enero de 2019, confirmatoria de la STSJ de Andalucía núm. 54/2017, en la que se establece el carácter normativo de los planes de gestión de las Zonas de Especial Conservación, y, por tanto, la procedencia de publicar en el diario oficial de la Comunidad Autónoma los anexos, como parte de las normas correspondientes, invalidando la práctica seguida hasta el momento de publicar dichos anexos en el sitio web de la Consejería competente. Sin duda, estas Sentencias (y, por extensión, las Resoluciones comentadas que se han aprobado por efecto de las mismas) tienen la virtualidad, en primer lugar, de consolidar la naturaleza reglamentaria de estos planes y, en segundo término, de reforzar las exigencias de transparencia en materia de medio ambiente, lo que no es baladí en el marco del ejercicio de los derechos de acceso a la información ambiental y acceso a la justicia.

De otro lado, la actividad de fomento también ocupa un lugar destacado en el ámbito de los espacios naturales: la Orden de 30 de julio de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para incrementar el valor medioambiental de los

⁷ Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 16 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Huelva, *BO* núm. 104, de 3 de junio. Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 16 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Sevilla, *BO* núm. 105, de 4 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 16 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Málaga, *BO* núm. 105, de 4 de junio; Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publica el anexo de la Orden de 16 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Cádiz, *BO* núm. 106, de 5 de junio.

⁸ Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los anexos de la Orden de 10 de agosto de 2015, por la que se aprueban los planes de gestión de determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz, *BO Ext.* núm. 11, de 8 de junio.

ecosistemas forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Medida 08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Submedida 8.5; Operación 8.5.1: Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales)⁹. Esta disposición se completa, a su vez, con la Orden de 23 de septiembre de 2019, por la que se convocan para el año 2019 las ayudas previstas en la Orden de 30 de julio de 2019¹⁰.

Desde la perspectiva de la conservación de la biodiversidad, debe destacarse la aprobación de diversas resoluciones que, o bien ordenan la actividad de caza o pesca, o bien tratan de paliar los efectos de la entrada de especies exóticas. Quizás, lo más destacable, es que todas estas resoluciones se mueven en el nivel del dictado de actos administrativos, con lo que, en el fondo, no son sino medidas de gestión del medio ambiente, en los términos del art. 148.1.9ª CE.

Esta es, sin duda, la orientación de la Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se publican los periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020, dictada en el marco del art. 19 del Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza, y para el desarrollo de la Orden de 5 de julio de 2018, por la que se fijan las vedas y periodos hábiles. Esta previsión se completa con la Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, por la que se anuncia convocatoria de la Oferta Pública de Caza para la adjudicación de permisos de caza en terrenos cinegéticos de titularidad pública para la temporada cinegética 2019-2020¹¹. Mediante esta última Resolución se da cumplimiento al art. 57 del mencionado Decreto, en relación con los terrenos gestionados directamente por la Consejería competente, previendo que la adjudicación de los permisos sea por sorteo o por subasta, en función del tipo de terreno cinegético del que se trate.

⁹ *BOJA* núm. 150, de 6 de agosto.

¹⁰ *BOJA* núm. 190, de 2 de octubre.

¹¹ *BOJA* núm. 97, de 23 de mayo.

La ordenación racional de los recursos naturales también se proyecta sobre actividad de pesca y captura, como resulta de la Resolución de 27 de mayo de 2019, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se modifica la época de veda para la captura de coquina (*Donax trunculus*) en el litoral Atlántico de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el año 2019. Lo llamativo de la Resolución comentada es, sin embargo, que cambia el período de veda, con la consiguiente posibilidad de permitir la captura de la especie, teniendo en cuenta un Informe del Estatuto Español Oceanográfico de 2015, y las necesidades del sector de mariscadores. Como se ha señalado, resoluciones de este tipo ponen de manifiesto las dificultades para garantizar un aprovechamiento sostenible de las especies silvestres.

En este último sentido, la Resolución de 21 de junio de 2019, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se aprueba el plan de pesca de la pesquería de chirla (*Chamelea gallina*) en el Golfo de Cádiz para la campaña 2019-2020¹², procede a la apertura de la pesquería de chirla en esta zona geográfica, teniendo en cuenta los datos biológicos vigentes en el momento de aprobación del acto administrativo, de forma que la evolución biológica del caladero impide una “foto fija” en cuanto a la explotación del mismo.

En contraposición, y para finalizar con este apartado, la Resolución de 16 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, modifica el período hábil de pesca en los embalses de Guadalquivir II, Zahara-El Gastor, los Hurones, Bornos y Arcos, ubicados en la provincia de Cádiz, y regula la utilización de medios auxiliares de pesca, así como medidas de control y desinfección de los mismos¹³, como medida de lucha contra la pérdida de biodiversidad en estos embalses, por efecto de la presencia de especies invasoras (en particular, el mejillón cebra). En este sentido, la Resolución se apoya en el art. 20 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, Flora y Fauna Silvestres, en cuya virtud la Administración puede adoptar medidas excepcionales, como prohibiciones especiales, “para evitar o reducir el riesgo, paliar el daño o restaurar los recursos naturales afectados”, e introduce como

¹² *BOJA* núm. 122, de 27 de junio.

¹³ *BOJA* núm. 182, de 20 de septiembre.

medida excepcional la modificación de los períodos hábiles y especies de pesca, así como la imposición de condiciones en el ejercicio de la pesca.

3. AGUAS

En materia de aguas, debe destacarse la Resolución de 28 de marzo de 2019, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, por la que se aprueba el plan Anual de Inspección de Vertidos para el año 2019¹⁴; y el Acuerdo de 11 de junio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía para las Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias Andaluzas al objeto de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales generados en situaciones de eventual sequía¹⁵.

La primera de las Resoluciones trae causa de las competencias autonómicas para ejercer la actividad de policía tanto sobre el Dominio Público Hidráulico, como sobre el Dominio Público Marítimo-terrestre, en los términos del art. 41 del Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de vertidos en ambos dominios, y la previsión expresa del art. 42 de dicho Decreto, en relación con la programación de inspecciones sobre los mismos. Desde esta perspectiva, el valor de esta planificación estriba en la capacidad de restar discrecionalidad a la actuación administrativa, por cuanto la realización de las inspecciones se va a sujetar a criterios de temporalidad y de carácter material, lo que permite conocer los parámetros conforme a los cuales articular las inspecciones. No obstante, la disposición administrativa de carácter particular que examinamos diferencia entre inspecciones rutinarias o programadas, e inspecciones no rutinarias, sin perjuicio de la aplicación de los criterios previstos en el Plan.

De otro lado, el Acuerdo de 11 de junio de 2019 resulta interesante en esta Crónica por introducir una figura adicional de planificación como la que constituyen los planes especiales de sequía, a partir de los cuales la Administración puede gestionar y establecer medidas específicas para restringir

¹⁴ *BOJA* núm. 79, de 26 de abril.

¹⁵ *BOJA* núm.113, de 14 de junio.

los efectos de la sequía. En este sentido, este fenómeno climático no puede tratarse como una situación coyuntural o esporádica, sino que, tal y como plantea la Resolución, debe considerarse como una situación prolongada, exigiendo otro tipo de medidas. Lo interesante de este enfoque es, en nuestra opinión, la entrada de los efectos adversos del cambio climático en la actuación ordinaria de la Administración Ambiental, que debe tomar medidas de carácter sostenido en el tiempo, ante este tipo de situaciones. Desde esta última perspectiva, no hay duda de la virtualidad de la planificación para hacer frente al cambio climático.

Por otra parte, este apartado debe concluir con la referencia a la Resolución de 27 de agosto de 2019, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se somete a información pública el proyecto de orden por el que se aprueba la modificación de las zonas vulnerables definidas en el Decreto 36/2008, de 5 de febrero, por el que se designan las zonas vulnerables y se establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario, al amparo de su disposición adicional primera¹⁶. La modificación pretende la actualización de este catálogo de zonas vulnerables ante nuevos estudios sobre la concentración de nitratos en determinadas masas de aguas, lo que justificaría una nueva designación. Sin duda, una previsión de este tipo constituye una manifestación directa del principio de prevención, e, incluso, de precaución, que se impulsa no desde la Dirección con competencias ambientales en sentido estricto, sino desde una Dirección General situada en el ámbito de la Agricultura, con lo que se consigue una auténtica integración de lo ambiental en el resto de políticas sectoriales.

4. AIRE

En materia de protección de la atmósfera, debemos comenzar por destacar el Acuerdo de 26 de junio de 2019, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía con relación a la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático

¹⁶ *BOJA* núm. 169, de 3 de septiembre.

y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía¹⁷. La primera de las controversias planteadas se vincula al art. 3 de la Ley en relación con los arts. 8.1, 10.2.f) y j), 11.2.h) y l), 35, 36 y 41.2 respecto de los arts. 42 y 43, en el sentido de que “los sectores y actividades de cualquier naturaleza sobre los que incide el ámbito de aplicación de la norma autonómica son aquellos sobre los que, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, haya asumido competencias, sin que pueda extender sus efectos a los sectores y actividad desarrollada por los órganos y entidades de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad cuando ejerce sus competencias exclusivas”, como las derivadas del art. 149.1.20 CE.

Junto a ello, la Comunidad Autónoma asume el compromiso de modificar el art. 30 de la Ley, relativo a la contratación pública verde, en el sentido de concretar que la Administración General del Estado y sus organismos dependientes quedan fuera de la aplicación del precepto. Solucionadas estas discrepancias, se acuerda comunicar tal circunstancia al Tribunal Constitucional.

De otro lado, la calidad del aire es objeto de intervención en el semestre que examinamos, mediante la aprobación de la Orden de 30 de abril de 2019, por la que se aprueba el Plan de acción a corto plazo para la mejora de la calidad del aire de Villanueva del Arzobispo y su entorno, en la provincia de Jaén¹⁸. En este sentido, debe destacarse la justificación contenida en la Orden en cuanto a la competencia autonómica para la protección del aire frente a la contaminación atmosférica y la garantía de su calidad, entendida como principio rector de las políticas públicas de Andalucía.

De otra parte, la Orden explicita el fundamento jurídico de los planes de acción a corto plazo como el que aprueba, refiriéndose al art. 16.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y protección de la atmósfera y respectivos desarrollos autonómicos. Pero, sobre todo, es importante el análisis que lleva a cabo de la situación de la calidad del aire en Andalucía, en cuanto a concentraciones de óxido de nitrógeno y ozono, así como de partículas en suspensión, que, en el caso particular de Villanueva del Arzobispo superan los

¹⁷ *BOJA* núm. 144, de 29 de julio.

¹⁸ *BOJA* núm.94, de 20 de mayo.

niveles de calidad, legitimando la adopción de medidas de intervención. Específicamente, el art. 1 de la Orden dispone el establecimiento de medidas de carácter inmediato y provisional con las que reducir los niveles de concentración de los aludidos contaminantes, que serán exigibles tanto a actividades domésticas, industriales y agrícolas de municipio citado, y alrededores. Así, entre las medidas previstas destacan la declaración de Zona de Riesgo de Superación de los objetivos e calidad del aire por partículas en suspensión (art. 10) y la imposición de obligaciones a los titulares de instalaciones contaminadoras a la atmósfera (incluido el sector doméstico), tanto de información a las administraciones local y autonómica, como de ejecución de las medidas contempladas en el Plan (art. 4)¹⁹. El plan constituye, pues, un título de intervención claro a favor tanto de la Administración autonómica como de la Local, que pueden adoptar medidas de policía sobre diversos sectores contaminantes, ampliando de forma considerable el ámbito subjetivo de intervención, puesto que el mismo es aplicable a los sujetos que generan contaminación atmosférica, con independencia de que los mismos pertenezcan a sectores económicos o no.

Finalmente, este apartado ha de concluir con la referencia a los Acuerdos de 13 de mayo y de 10 de junio de 2019, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por el que se abre un período de información pública sobre instalaciones cuyos titulares han solicitado ser excluidas del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero durante el periodo de asignación 2021-2025, de la Fase IV del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (2021-2030)²⁰. Ambos Acuerdos no tienen mayor contenido que la apertura del correspondiente plazo de información pública.

5. MEDIO AMBIENTE URBANO Y ENERGÍA

En contraposición con el resto de las secciones identificadas en esta Crónica, el apartado que hemos identificado como medio ambiente urbano y energía incluye

¹⁹ El apartado 7 del Plan contempla, en este sentido, tres líneas de actuación, a saber: Restricciones de las emisiones; medidas de fomento para sistemas de calefacción más eficaces y respetuosas con el medio ambiente; y plan de comunicación, para informar y sensibilizar a la ciudadanía de Villanueva del Arzobispo.

²⁰ Respectivamente, *BOJA* núm. 94, de 20 de mayo y núm. 117, de 20 de junio.

como norma de cabecera la aprobación del Decreto-Ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares.

El Decreto-Ley es una norma vinculada a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, con la que intentar solventar un problema de entidad como el que constituye la necesidad de regularizar la multitud de urbanizaciones precarias con infraestructuras insuficientes, que, como señala el Preámbulo de la norma, generan riesgos sanitarios ante la producción de vertidos incontrolados y la aparición de una economía sumergida. Lo llamativo, sin embargo, es que la propia norma es una solución inmediata, con la que procurar dar una respuesta a esta situación mientras se tramita una nueva Ley de urbanismo y suelo para Andalucía, planteándose si el Decreto-Ley es el instrumento idóneo para intervenir en la aludida realidad, en la medida en que esté en marcha la aprobación de una nueva Ley, con suficiente entidad para ordenar la materia.

Con todo, la norma no puede ser exclusivamente urbanística, de ahí que contenga previsiones relativas al medio ambiente. Así, el art. 10 dispone el objeto del Plan Especial de adecuación ambiental y territorial, a partir del cual se pueden establecer medidas en cuya virtud las infraestructuras comunes permitan la prestación de servicios básicos “para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial o paisajísticamente” las agrupaciones irregulares; y el art. 13 contempla las medidas de adecuación ambiental y territorial de estas urbanizaciones. Quizás, la norma no es todo lo contundente que debiera en cuanto al aspecto ambiental, y, en este sentido, es evidente que el fin último es la aludida regularización de las urbanizaciones, aun de forma eventual o transitoria, en tanto que el instrumento de ordenación elegido es un Decreto-Ley.

De otro lado, este bloque cuenta con distintas resoluciones con las que avanzar tanto en la rehabilitación residencial, como en los medios de transporte, contribuyendo a la mejora del llamado medio ambiente urbano:

Así, en primer lugar, debe destacarse la Orden de 15 de mayo de 2019, por la que se regulan las Áreas de Rehabilitación Integral y se aprueban las bases

reguladoras para la concesión de subvenciones para la rehabilitación residencial y la mejora del medio urbano en las mismas, en el marco de la Inversión Territorial Integrada 2014-2020 para la provincia de Cádiz²¹. El fundamento de la Orden se encuentra la Declaración de Toledo de los Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Unión, en cuya virtud se considera que la regeneración urbana integral es fundamental para el desarrollo urbano inteligente, sostenible y socialmente inclusivo, acorde con la Estrategia Europa 2020. A ello se suma el impulso de los procesos de rehabilitación desde la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2016-2020 (Decreto 141/2016, de 2 de agosto), en cuya virtud se establece el concepto de Área de Rehabilitación Integral, para actuar sobre ámbitos urbanos sujetos a procesos de segregación y con riesgo de exclusión social. Por tanto, la Orden pone de manifiesto la importancia de incidir sobre el medio ambiente urbano, a través de la rehabilitación y recuperación de zonas, tanto desde un punto de vista social, como ambiental en sentido estricto, puesto que las actuaciones susceptibles de ayuda deben incluir medidas específicas de calidad ambiental (art.3.3 y 4). En todo caso, la Orden sitúa la actividad de fomento en un primer plano para la consecución de objetivos ambientales de carácter general.

En íntima conexión con este planteamiento, el Consejo de Gobierno adopta el Acuerdo de 14 de mayo de 2019, por el que se aprueba la formulación del Plan Vive en Andalucía 2020-2030²², con el objetivo principal de establecer un instrumento para atender el derecho a una vivienda y, a la vez, “lograr ciudades más humanas, mediante la rehabilitación de viviendas y la renovación urbana, así como la erradicación del chabolismo”. Estamos ante un Plan con incidencia en la ordenación del territorio, de forma que es clara la conexión del mismo con exigencias ambientales y, de otro lado, se configura como un instrumento con capacidad para la regeneración urbana y el desarrollo de actuaciones comprendidas en la Agenda Urbana 2030. El Acuerdo regula, además, el procedimiento a seguir para la aprobación del Plan, que se somete a información

²¹ BOJA núm. 95, de 21 de mayo.

²² BOJA núm. 94, de 20 de mayo.

pública, de acuerdo con la Resolución de 5 de septiembre de 2019, de la Secretaría General de Vivienda²³.

Finalmente, el medio ambiente urbano se proyecta, aun de futuro, sobre el Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía 2021-2027, cuya formulación se aprueba por Acuerdo de 21 de mayo de 2019, del Consejo de Gobierno²⁴. De nuevo, se trata de un plan con incidencia en la ordenación del territorio, en el que la componente ambiental tiene un peso importante, en la medida en que debe darse entrada a las exigencias de la movilidad sostenible, esto es, a la generalización de desplazamientos a pie o en bicicleta y de medios de transporte más eficientes desde el punto de vista energético, lo que contribuye a luchar contra el cambio climático y la contaminación del aire. De hecho, este último enfoque constituye parte del objeto del Plan (apartado 2.2), a la vez que su contenido debe contar con el establecimiento de objetivos de sostenibilidad, entendida en su triple dimensión ambiental, social y económica (apartado 4).

En relación con la energía, el período de actividad examinado en esta Crónica comprende la aprobación de diversas convocatorias con las que se pretende incentivar el cambio de modelo de consumo energético y la mejora de la eficiencia energética en sectores concretos. De esta forma, el fomento constituye la vía fundamental a través de la cual la Comunidad Autónoma intenta un cambio en las pautas de consumo y utilización de la energía. Así, debe destacarse la Resolución de 2 de septiembre de 2019, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se actualiza el crédito de la convocatoria de la línea de incentivos Construcción Sostenible y se declara la apertura para la presentación de solicitudes de la convocatoria de los incentivos acogidos a la línea de Construcción Sostenible para actuaciones en los objetivos específicos y campos de intervención vinculados a las partidas presupuestarias que se citan ²⁵; Resolución de 31 de mayo de 2019, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se desarrolla la Resolución de 11 de abril de 2019 por la que se convocan para el año 2019 los incentivos de mejora energética del transporte en Andalucía

²³ BOJA núm. 177, de 13 de septiembre.

²⁴ BOJA núm.99, de 27 de mayo.

²⁵ BOJA núm. 171, de 5 de septiembre.

acogidos al Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero²⁶; y Resolución de 22 de julio de 2019, de la Agencia Andaluza de la Energía, por la que se convocan para los años 2019 y 2020 los incentivos para la eficiencia energética de la industria en Andalucía acogidos al Real Decreto 263/2019, de 12 de abril²⁷

6. OTRAS DISPOSICIONES

Finalmente, en este apartado hemos de incluir la referencia de la Orden de 25 de junio de 2019²⁸, por la que se abre la XXIII convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente, a través del cual la Comunidad Autónoma reconoce la trayectoria de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas en cuanto a la conservación, protección y difusión de valores ambientales en Andalucía. De nuevo, la política ambiental de la Comunidad Autónoma recurre a la actividad de fomento para garantizar objetivos de protección.

²⁶ *BOJA* núm.106, de 5 de junio.

²⁷ *BOJA* núm.143, de 26 de julio.

²⁸ *BOJA* núm.125, de 2 de julio. El plazo de esta Convocatoria se amplió por la Orden de 1 de agosto de 2019 (*BOJA* núm.151, de 7 de agosto).