

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN ANDALUCÍA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

SUMARIO: I. ALGUNAS CUESTIONES “EN BORRADOR”. II. PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES: DECLARACIÓN Y PLANIFICACIÓN. III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. IV. ORGANIZACIÓN.

Con ocasión de la Crónica de legislación anterior, se llamaba la atención sobre el carácter irregular de la misma, teniendo en cuenta las diferentes iniciativas normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía analizadas en el período objeto de análisis y el alcance de las mismas. La Crónica que ahora se publica no difiere de esta caracterización, especialmente porque en el período considerado (desde de 15 de abril a 15 de octubre de 2024) puede destacarse que no hay ninguna iniciativa reguladora de gran entidad, situándose la mayor actividad normativa en el ámbito de los espacios naturales, en aspectos relativos a la declaración y planificación de los mismos.

Por efecto de lo anterior, en el período que nos ocupa, encontramos una actividad normativa relativa, como se ha dicho, a los espacios naturales, a la ordenación del territorio y vivienda, y a la organización administrativa para la tutela ambiental, articulándose, en este último aspecto, la tercera reestructuración de la atribución de las competencias ambientales. De esta manera, puede señalarse que la referida actividad normativa se mantiene, si se me permite la expresión, en un perfil bajo, por no aprobarse normas de entidad. Antes, al contrario, las previsiones más importantes, vinculadas a una ordenación de mayor entidad, se plantean como proyectos normativos de los que, no obstante, también damos cuenta.

I. ALGUNAS CUESTIONES “EN BORRADOR”

De acuerdo con lo anterior, hemos de comenzar por la referencia al anteproyecto de Ley de Agentes de Medio Ambiente, que se pone en información pública mediante la Resolución de 9 de mayo de 2024, de la Secretaría general de Medio Ambiente, Cambio Climático y Economía Azul¹.

El objeto del Anteproyecto no es otro que la creación y regulación de los Cuerpos de Agentes de Medio Ambiente y sus áreas de especialización, además de establecer “el régimen jurídico, potestades y funciones de los mismos, para el adecuado desempeño de las labores de policía, inspección y protección del patrimonio natural andaluz” (art. 1.1). En este sentido, la Exposición de Motivos del Anteproyecto pone de manifiesto que la legislación sectorial ambiental de Andalucía ya había incorporado la figura de los Agentes de Medio Ambiente, como empleados públicos especializados en este ámbito. Por tanto, el Anteproyecto tiene el valor de que reconduce a unidad el régimen jurídico de esta figura de autoridad.

Desde esta perspectiva, se crean los Cuerpos Superior, Facultativo, Técnico y Operativo de Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, como “cuerpos de vigilancia, inspección, apoyo a la gestión, control, custodia, protección y conservación del medio ambiente en las materias a que se refiere la presente ley”, y que tendrán la condición de personal funcionario y autoridad (art. 3). Sobre esta base, la norma desarrolla la ordenación de cada una de estas figuras, en cuanto al acceso y funciones de cada uno de los cuerpos previstos, así como el régimen de organización de los Agentes de Medio Ambiente (arts. 21 y ss).

Como se ha señalado, el Anteproyecto no hace sino ordenar la materia, teniendo en cuenta la importancia de las funciones de control que deben corresponder a estos Agentes, reconduciendo a unidad su regulación.

Por su parte, mediante Resolución de 24 de julio de 2024, de la Secretaría General de Vivienda, se somete al trámite de información pública el Anteproyecto de Ley de vivienda de Andalucía². El art. 1 del Anteproyecto dispone como objeto de la norma el desarrollo del derecho a la vivienda, incorporando el parámetro de sostenibilidad, de forma que “fijar los parámetros

¹ BOJA núm. 93, de 15 de mayo.

² BOJA núm. 147, de 30 de julio.

de calidad y accesibilidad de las viviendas y las medidas para garantizar su buen uso, conservación y rehabilitación” constituye un fin legítimo del anteproyecto (art. 1.2.c)).

A ello se suma la obligación de “promover e impulsar la construcción de viviendas cumpliendo los requisitos mínimos de calidad, accesibilidad, sostenibilidad y eficiencia energética y conectividad, impulsando el autoconsumo energético en el sector residencial de Andalucía, y promover el mantenimiento, rehabilitación, conservación y regeneración del parque residencial existente, de acuerdo con la normativa urbanística y del patrimonio histórico, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible”, que el art. 3 impone, aunque de forma confusa, al incluir la previsión en el elenco de principios que han de sustentar el desarrollo y aplicación de la futura Ley.

En todo caso, y en lo que interesa a esta Crónica, se debe destacar que las cuestiones ambientales se introducen en esta regulación mediante las medidas relativas al fomento de las energías procedentes de fuentes renovables y la eficiencia energética. A ello se dedica el Título II, que plantea como objetivos el consumo casi nulo de los edificios, la producción de la energía necesaria de fuentes limpias y renovables, así como avanzar en usos responsables de los edificios residenciales, como señala la Exposición de Motivos. Ello es lo que justifica la previsión de medidas relativas a la reducción de la huella de carbono, incidiendo, sobre todo, en la mejora en los procedimientos de Control de calidad de las obras (arts. 23, 24, 28 y 29).

Por su parte, el Título Tercero, se dedica a la Rehabilitación, en la idea de aplicar al parque inmobiliario los estándares de calidad de los edificios de nueva planta actuales y a las necesidades de sus usuarios (véase, a modo de ejemplo, el art. 31.1 del Anteproyecto).

Sin duda, estamos ante una norma especial y necesaria para la realización del Derecho a la vivienda, que no puede abstraerse a las exigencias de sostenibilidad, como se ha señalado. Quizás, el reto va a estar en la efectiva aplicación de las disposiciones ambientales en el ámbito al que se refiere el Anteproyecto. Debemos esperar al producto final legislativo que resulte.

II. PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES: DECLARACIÓN Y PLANIFICACIÓN; Y BIODIVERSIDAD.

En materia de espacios naturales y biodiversidad, encontramos en el período examinado una diversidad de medidas. De esta forma, concurren disposiciones administrativas de carácter general que dan pie a la creación de nuevos espacios naturales protegidos, junto con aquella que actualiza el régimen de uso y aprovechamiento de espacios ya consolidados. A ello se suman previsiones de carácter organizador, junto a medidas de incentivo, en la idea de encontrar un cierto equilibrio entre las exigencias de protección y las necesidades de desarrollo de la actividad económica.

Así, en relación con la creación de espacios, debe hacerse referencia, en primer lugar, al Decreto 106/2024, de 4 de junio, por el que se declara el Espacio Natural de la Sierra de las Nieves y se crean y regulan sus órganos de gestión y participación³. El punto de partida de esta norma se encuentra en la declaración previa de la Sierra de las Nieves como Parque Nacional, realizada por la Ley 9/2021, de 1 de julio, cuyo art. 8 establece que la gestión del Parque Nacional corresponderá a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que la organizará de forma que resulte coherente con los objetivos de la Red de Parques Nacionales.

Por efecto de lo anterior, la Comunidad Autónoma establece ahora el Espacio Natural de la Sierra de las Nieves, a fin de dar unidad a la gestión que debe realizarse sobre “el espacio geográfico integrado por el ámbito territorial del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves y su Zona Periférica de Protección (...) y por el ámbito territorial del Parque Natural Sierra de las Nieves”, tal y como señala expresamente el preámbulo de la norma y el art. 2.

En parte, la unidad de gestión que se pretende deriva de la concreta organización administrativa que dispone el Decreto, reproduciendo, en este sentido, los modelos precedentes de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada. Al respecto, se crea el Consejo de Participación del Espacio Natural de la Sierra de las Nieves, de carácter predominantemente consultivo, como órgano de cooperación y participación, que integra a todas las

³ *BOJA* núm. 111, de 10 junio. Corrección de errores *BO* núm. 123, de 26 de junio.

Administraciones, a las organizaciones y agentes sociales y económicos y a la comunidad científica “realizando las funciones propias de los patronatos”, en los términos del art. 7.

Se trata, pues, de una norma esencialmente organizativa que aborda un aspecto fundamental de la gestión, y que se completa con la previsión de la competencia para iniciar los procedimientos sancionadores en este ámbito, ex art. 18.

Por su parte, respecto de la planificación, debe hacerse referencia a dos Decretos que afectan a numerosos espacios, aprobando de forma conjunta, tanto los respectivos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, como los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Así, en primer lugar, he de mencionar el Decreto 130/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho y del Paraje Natural Playa de los Lances y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Estrecho y medidas de gestión para la Zona Especial de Conservación y se modifican el Decreto 90/2006, de 18 de abril (por el que se aprueba el PORN del Parque Natural Sierra de Grazalema), y el Decreto 1/2017, de 10 de enero, (que afecta, asimismo, a una pluralidad de espacios⁴). En esencia, el objetivo de la norma es actualizar los instrumentos de planificación vigentes hasta la aprobación de la misma, y adecuarlos, además, a las exigencias derivadas de su pertenencia a la Red Ecológica Europea Natura 2000, en el marco de lo dispuesto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, dada la concurrencia de zonas ZEPAs y ZECs. Las dimensiones de este trabajo impiden una consideración mayor de estos instrumentos de planificación, debiendo destacarse, no obstante, su valor de planes con incidencia en la ordenación del territorio.

De igual modo, el Decreto 131/2024, de 23 de julio, aprueba los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena

⁴ *BOJA* núm. 146, de 29 de julio.

de Sevilla y Sierra de Hornachuelos⁵, con idénticos propósitos de actualización y adecuación a la Red Natura 2000.

Por su parte, la Orden de 28 de junio de 2024 aprueba el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana (que incluye tanto al Parque Nacional, como al Parque Natural), en el marco de los diferentes instrumentos de planificación de este Espacio. En este sentido, el Programa Sectorial de Uso Público del Espacio Natural “pretende definir las líneas básicas de trabajo para la promoción y desarrollo del Uso Público en el Espacio Natural Doñana, así como ordenar el uso de los recursos susceptibles de ser destinados al disfrute de los ciudadanos”, tal y como señala el Preámbulo de la Orden. Desde esta última perspectiva, debe destacarse que el Anexo I de la norma explicita que el objetivo fundamental es adaptar el I Plan Sectorial de Uso Público del Espacio Natural de Doñana, aprobado en 2011, ordenando estos usos conforme a la planificación posterior del Espacio.

Por último, en materia de Espacios, debe destacarse, de un lado, la Resolución de 16 de mayo de 2024, de la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos, sobre reconocimiento de la marca Parque Natural de Andalucía como marca propia de los espacios naturales de Andalucía declarados Reservas de la Biosfera⁶, que, en el ánimo de compatibilizar la protección con cierto desarrollo, dispone que “la concesión de la licencia de uso de la Marca Parque Natural de Andalucía, para productos y servicios certificados de los espacios naturales de Andalucía declarados Reservas de la Biosfera, lleva aparejada la autorización del uso de esta designación acompañada del nombre oficial de la Reserva; considerándose, según ello, como marca propia de la Reserva de la Biosfera a efectos del Real Decreto 1022/2022, de 13 de diciembre, por el que se regula la licencia de uso de la marca «Reservas de la Biosfera Españolas»”. De esta manera, esta posibilidad se extiende a todas las Reservas declaradas en Andalucía, en el marco del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO⁷.

⁵ *BOJA* núm. 152, de 6 de agosto.

⁶ *BOJA* núm. 98, de 22 de mayo.

⁷ Específicamente, estamos haciendo referencia a los siguientes espacios: 1. Reserva de la Biosfera Doñana. 2. Reserva de la Biosfera Sierra de Grazalema. 3. Reserva de la Biosfera Marismas del Odiel. 4. Reserva de la Biosfera Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas. 5. Reserva de la Biosfera Sierra Nevada. 6. Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves. 7. Reserva de la Biosfera Cabo de Gata-Níjar. 8. Reserva

De otro lado, la identificación de las áreas de influencias socioeconómica de los Parques Nacionales se convierte en una pieza clave para hacer posible esta compatibilización de objetivos a los que me refería en el apartado anterior. Desde esta perspectiva, debe hacerse mención de la Orden de 30 de agosto de 2024, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía. La Orden se ajusta, así, al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, teniendo como finalidad la mejora del nivel y la calidad de vida de la población del área de influencia socioeconómica, tal y como dispone el art. 1 de la norma. De esta manera, la Orden da cobertura a una multiplicidad de acciones que van, desde la modernización de infraestructuras urbanas, a las iniciativas públicas o privadas relativas a la conservación del patrimonio natural, o las que mejoren la calidad del medio.

Tanto en el caso de la marca Parque Natural, como en el de estas bases de ayudas, debe destacarse el interés de una regulación que pretende superar una concepción limitadora de los espacios excepcionales, en pro del funcionamiento del régimen de protección como un ámbito de desarrollo también asumible dentro del espacio.

III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el ámbito de la ordenación del territorio, cabe destacar la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), que ha sido una norma clave en el desarrollo de esta política en la Comunidad Autónoma. Al respecto, es el Decreto 127/2024, de 16 de julio, el que acuerda tal formulación⁸.

En este sentido, el Decreto citado señala que el POTA se aprueba por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, en el marco de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya derogada,

de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena. 9. Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo.

⁸ *BOJA* núm. 140, de 19 de julio.

que le atribuía vigencia indefinida y establecía los supuestos que podrían, en su caso, conllevar su revisión. Al respecto, no puede perderse de vista que el POTA se encuentra, por expresa previsión de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en el vértice de la planificación territorial de Andalucía.

En esencia, la revisión del POTA se justifica plenamente ante la concurrencia de una multiplicidad de normas que se han aprobado con anterioridad, fundamentalmente, la mencionada Ley 7/2021 y su Reglamento de desarrollo, pero también, la planificación realizada en el nivel autonómico en materia de cambio climático.

En este sentido, el Decreto incorpora en su art. 3 los objetivos que deben asegurarse en la revisión. Así, se disponen objetivos muy diferentes que van desde cuestiones más genéricas, como la alineación de la planificación del territorio en Andalucía “con los preceptos de los 17 ODS de la Agenda 2030, concretados para el desarrollo urbano-territorial sostenible en la Agenda Urbana de Naciones Unidas (Hábitat III), con la finalidad de lograr un desarrollo territorial sostenible en su triple vertiente: económica, ambiental y social, incorporando el concepto de gestión sostenible de los recursos”, a otras previsiones más concretas como “incorporar la Infraestructura Verde y la puesta en valor de los servicios ecosistémicos a la ordenación del medio físico, superando la fragmentación del territorio en aras de favorecer la biodiversidad y los ecosistemas sanos y diversos” (letra h) o el “favorecer la resiliencia del territorio y su adaptación ante el cambio climático disminuyendo su vulnerabilidad, así como delimitar zonas sometidas a procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos y establecer criterios para su ordenación” (letra k). Sin duda, la revisión y los objetivos propuestos evidencian la centralidad del POTA en la concreción de la política territorial de la Comunidad Autónoma.

Por último, debe señalarse que el Decreto examinado determina, además, los criterios de configuración del órgano encargado de proponer la revisión, de forma que el art. 5 se refiere, así, a la composición de la Comisión de Redacción, y, por su parte, dispone las reglas mínimas de tramitación de la reforma, previéndose, en el art. 6, un plazo de revisión de 2 años.

IV. ORGANIZACIÓN

Finalmente, esta Crónica debe concluir con las disposiciones administrativas aprobadas en materia de organización central de la Comunidad Autónoma en lo que al medio ambiente respecta. En este sentido, debe destacarse una cierta evolución en la configuración organizativa que se ha ido produciendo, en el sentido de ir concediendo, progresivamente, mayor centralidad a lo ambiental, si bien en el contexto más amplio de la sostenibilidad.

Así, de acuerdo con el Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio⁹, sobre reestructuración de Consejerías, el art. 9 que establece la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, que asume las competencias que hasta entonces tenía atribuidas la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, salvo las relativas a puertos, que se asignan a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda y las competencias vinculadas al uso, gestión y conservación sostenible de los recursos marinos que se asignan a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural. Por tanto, y como puede observarse, lo ambiental parece concentrarse organizativamente, aunque de forma un tanto mitigada. No obstante, se atribuyen ahora a esta nueva Consejería las competencias que, en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 correspondían a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

Quizás, la dificultad de esta opción organizativa estará en ser capaz de reconducir las cuestiones ambientales más estrictas a la acción de la Consejería especializada.

Con todo, esta norma debe completarse con el Decreto 170/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente¹⁰, del que destaca, ex art. 2.1, la previsión de la Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, junto a las Direcciones Generales de Política Forestal y Biodiversidad y de Sostenibilidad Ambiental y Economía Circular.

⁹ BOJA ext. núm. 10, de 30 de julio.

¹⁰ BOJA ext. núm. 15, de 27 de agosto.